



Rapport de l'Inspection générale de l'environnement

IGE/06/21

Le 22 mai 2007
Journée internationale de la diversité biologique

Le réseau des Conservatoires Botaniques Nationaux®

par

Yves-Marie ALLAIN
Chargé d'inspection générale

Georges RIBIÈRE
Chargé d'inspection générale

Membres de l'inspection générale de l'environnement



SOMMAIRE

1	RÉSUMÉ	1
2	PRÉAMBULE	5
2.1	Objet et contexte de la mission	5
2.2	Démarche et méthode.....	6
3	LE RESEAU DES CONSERVATOIRES BOTANIQUES NATIONAUX (CBN)	7
4	LES CONSERVATOIRES BOTANIQUES NATIONAUX ET LA PRÉSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ	11
4.1	La protection des espèces et des habitats en France	11
4.2	La protection des habitats au niveau communautaire et le suivi de leur évolution	14
4.3	Les engagements internationaux de la France	16
4.4	La conservation dans d'autres pays européens	19
5	LA PLACE DES CBN DANS LA PRODUCTION DES DONNÉES SUR LA FLORE ET LES HABITATS	21
5.1	Les inventaires du patrimoine naturel.....	22
5.2	Le système d'information sur la nature et les paysages.....	24
5.3	La validation des référentiels et des données flore et habitats.....	25
5.3.1	<i>le rôle du Muséum national d'histoire naturelle</i>	25
5.3.2	<i>les commissions consultatives nationales et régionales</i>	27
5.4	L'acquisition et la propriété des données flore et habitats.....	28
5.5	Les conservatoires et leurs rapports à la recherche en botanique	29
6	OPTIMISER, SÉCURISER ET RECENTRER LES MISSIONS	32
6.1	La connaissance	33
6.2	La conservation <i>in et ex situ</i>	34
6.3	L'expertise	37
6.4	L'information et l'éducation	38
6.5	Le recentrage fonctionnel des missions	42
6.6	L'agrément, le cahier des charges et les conseils scientifiques	43
7	COMPLÉTER LA COUVERTURE TERRITORIALE	47
7.1	La pertinence du découpage.....	48
7.2	La dénomination officielle des conservatoires.....	50
7.3	Le cas particulier de la Guyane.....	50
7.4	Les autres territoires d'outre-mer.....	51
8	CONSOLIDER LE SOUTIEN TECHNIQUE ET BUDGETAIRE DE L'ÉTAT	52
8.1	L'animation administrative du réseau au niveau central	52
8.2	L'animation administrative du réseau au niveau déconcentré	52
8.3	La mise en place de contrats d'objectifs	54
8.4	Le montant financier des contrats d'objectifs	55

9	FAIRE EVOLUER LA SITUATION JURIDIQUE, POLITIQUE ET STATUTAIRE.....	57
9.1	La situation juridique	57
9.2	La situation politique	58
9.3	La situation statutaire	61
9.3.1	<i>la situation des personnels</i>	62
9.3.2	<i>la personnalité morale des CBN</i>	63
9.3.3	<i>la question du statut unique</i>	64
9.3.4	<i>le choix du statut</i>	65
10	CONFORTER LE ROLE DE LA FEDERATION COMME STRUCTURE POLITIQUE, SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE DU RESEAU.....	72
11	RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS.....	76
12	PROPOSITIONS DE PRIORITÉS ET DE CALENDRIER.....	81
13	ANNEXES	82
13.1	ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION	82
13.2	ANNEXE 2 : PERSONNES ET ORGANISMES RENCONTRÉS OU CONTACTÉS.....	84
13.3	ANNEXE 3 : PRÉSENTATION DES CONSERVATOIRES BOTANQUES NATIONAUX.....	92

1 RÉSUMÉ

Le directeur de la nature et des paysages a demandé le 10 avril 2006 à l'inspection générale de l'environnement de diligenter une mission d'expertise sur le réseau des conservatoires botaniques nationaux (CBN) afin d'analyser leur situation et de faire des propositions pour optimiser leurs missions et garantir leur pérennité. Cette mission a été confiée à Yves-Marie Allain et Georges Ribière qui ont visité tous les conservatoires existants ou en projet, en métropole et en outre-mer.

Un Conservatoire botanique national[®] est un établissement agréé par l'État, dédié à la connaissance et à la conservation du patrimoine de la flore sauvage et des habitats naturels et semi-naturels. Ses missions et les conditions de leur exercice sont fixées par le Code de l'environnement. Aujourd'hui, il en existe huit, sept en métropole et un à l'île de la Réunion, qui gèrent un budget total de près de dix millions d'euros, dont deux de la DNP pour le fonctionnement, et un effectif d'environ 210 personnes. Les statuts des CBN sont actuellement des syndicats mixtes, des associations ou des services d'établissements publics.

La mission souligne la qualité des équipes rencontrées, compétentes et motivées, formant collectivement un véritable et riche potentiel scientifique, ainsi que des acteurs locaux - collectivités, notamment volontaristes et confiants, faisant bénéficier les conservatoires d'un ancrage territorial solide. L'ensemble des partenaires publics, que les CBN intéressent et fédèrent, forme un véritable réseau pour la connaissance de la flore et les habitats français.

En prenant une part active aux politiques de préservation de la biodiversité, les conservatoires constituent de fait de véritables **observatoires des changements anthropiques et climatiques**.

Une étude comparative en Europe a montré que, seule, la France a mis en place une telle structure publique intégrée de connaissance de la flore et des habitats sur son territoire et que l'organisation territoriale et les missions des conservatoires botaniques sont, pour le moment, uniques et permettent à notre pays d'assumer ses responsabilités devant les instances internationales.

A l'issue du constat effectué, la mission s'affirme optimiste pour l'avenir des CBN : en plus des résultats obtenus et du réseau de compétences implanté sur le territoire national, un important travail de cadrage et de propositions a été effectué par la fédération des CBN. Du côté de l'État, il a depuis quelques années modernisé les textes et les conditions de l'agrément, soutenu techniquement et budgétairement le réseau et poursuivi un dialogue constant avec la fédération.

Si le constat fait par la mission est positif, un certain nombre de lacunes existent cependant. Pour tenter de les combler, la mission fait **cinq propositions destinées à mieux structurer la politique publique de connaissance du patrimoine naturel et son principal instrument pour la flore et les habitats, le réseau des Conservatoires botaniques nationaux** : optimiser, sécuriser et recentrer les missions ; compléter la couverture territoriale ; consolider le soutien technique et budgétaire de l'État ; faire évoluer le cadre juridique, politique et statutaire ; conforter le rôle de la fédération.

L'optimisation, la sécurisation et le recentrage des quatre missions des CBN constituent pour la mission le préalable à la progression budgétaire et statutaire des conservatoires.

Pour exercer pleinement leur mission de connaissance, la mission d'inspection recommande que l'Etat décide pour 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.

Pour la mission de conservation *in et ex situ*, elle recommande que le réseau lance une réflexion sur les banques de semences et de graines et formalise sa politique en matière de conservation *ex situ*.

Pour la mission d'expertise, elle suggère que la DNP et la fédération différencient deux modes d'approche : l'expertise conventionnée définie dans le contrat d'objectifs en contrepartie de la convention financière ; les autres types d'expertise dans le respect du code des marchés publics.

Enfin, pour la mission d'information et d'éducation, elle estime qu'un effort est à effectuer afin que les conservatoires puissent éditer et régulièrement mettre à jour les listes rouges d'espèces menacées, achever la couverture nationale et la publication des atlas de flore. Une publication régulière de la fédération pourrait faire le point des découvertes, travaux, publications, recherches, techniques de chacun des conservatoires.

Afin de recentrer l'exercice fonctionnel de ces missions sur l'intérêt général octroyé par l'agrément, la mission préconise que la fédération élabore une charte commune et recommande que la DNP complète, au moment de la demande d'agrément, l'avis scientifique de la Commission des CBN par une expertise sur l'exercice des missions du conservatoire concerné.

Enfin, la mission propose que le cahier des charges soit repensé dans ses objectifs et dans sa forme, en comportant, d'une part, un contrat d'objectifs propre à chaque structure, signé entre l'Etat, au titre de l'agrément, et le conservatoire botanique national, et, d'autre part, des cahiers techniques.

L'achèvement de la couverture territoriale métropolitaine et des départements d'outre-mer par des CBN est une exigence qui nécessite une impulsion politique forte du ministère en charge de l'environnement, en liaison avec le ministère en charge de l'outre-mer.

La mission préconise parallèlement 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.

Enfin, elle estime indispensable la création d'un conservatoire botanique national spécifique à la Guyane, en s'appuyant sur l'Herbier de Guyane. Une étude de faisabilité technique et de recherche d'une collectivité ou d'une structure porteuse du projet est à lancer.

La consolidation du soutien technique et budgétaire de l'État passe d'abord par la mise en place par la DNP d'un dispositif de coordination des demandes et instructions émanant de l'administration centrale en direction des CBN, avec un seul service référent et un seul responsable.

Dans le même esprit, la mission lui demande de faire une information régulière sur les CBN à l'occasion des réunions des DIREN et de nommer parmi eux un DIREN référent au plan national, interlocuteur privilégié de la fédération. Elle recommande aussi d'inciter les DIREN à passer avec les CBN de leur territoire des conventions cadre et, si nécessaire, des conventions particulières.

Concernant le soutien budgétaire, 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 de contrats pluriannuels d'objectifs, sur la durée de l'agrément. Ces contrats devraient se monter d'ici dix ans à 415 000 € par an et par CBN.

L'évolution du cadre juridique, politique et statutaire a pour objet de répondre à une certaine fragilité institutionnelle des CBN, créés par un décret, et non par une loi, dont l'administration est peu encadrée et le portage politique insuffisant.

Dans le contexte actuel, la mission considère en premier lieu qu'il est impératif de donner une personnalité morale aux deux conservatoires botaniques qui n'en bénéficie pas.

Concernant la question de savoir si l'État doit, et peut, participer aux structures de gestion, ce qui induirait un changement de statut, la mission estime que cette présence de l'État se heurterait à un risque contentieux, dans la mesure où c'est lui qui délivre l'agrément. Si toutefois cette décision était prise, l'analyse des statuts possibles (GIP, établissement public national ou local nouveau) montre qu'aucune solution ne permet aujourd'hui une parfaite adéquation gouvernance/statut et que c'est finalement le syndicat mixte qui s'avère le plus adapté à la situation des CBN, sous condition que l'implication de l'Etat soit renforcée sur les plans technique et budgétaire.

Si les conservatoires le souhaitent, le principe d'un statut unique pourrait être instauré par un simple article de loi qui reprendrait les mêmes formulations que l'article 46 de la loi du 2 février 1995.

En réalité, une véritable évolution statutaire dépend de la nature des CBN, organismes seulement techniques ou instruments politiques comme les parcs nationaux, nature qui dépend elle-même de savoir si les enjeux de la connaissance et de l'observation de l'évolution de la biodiversité justifient une réponse politique, à travers une loi éventuelle définissant objectifs et règles, et se situant à l'amont de la gestion territoriale du patrimoine naturel et des paysages. La mission recommande à la DNP d'engager cette réflexion.

La mission recommande par ailleurs à la fédération des CBN, en liaison avec la DNP, de se rapprocher de l'association des 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 leur gestion.

Le renforcement du rôle de la fédération est enfin indispensable, en l'attente d'une éventuelle évolution statutaire, dans ses missions et ses moyens financiers et humains. Il conviendrait d'abord de réserver sa présidence à un président de CBN, parlementaire ou élu local. La mission considère d'autre part que l'adhésion à la fédération devrait être obligatoire et ce, au moment de l'agrément. Elle préconise que la DNP passe avec la fédération des CBN une convention pluriannuelle d'objectifs et en établisse le montant à 500 000 € par an, et engage une concertation avec les présidents et la fédération, pour envisager la création d'un GIP CBN.

Enfin, la mission fait une **série d'autres propositions** liées au positionnement international des conservatoires, aux partenariats de la fédération avec différents réseaux – gestionnaires de territoires, jardins botaniques, centres d'initiation à l'environnement, centres de culture scientifique et technique- et institutions – Muséum national d'histoire naturelle, conseil national de protection de la nature, commissions consultatives régionales-, à l'acquisition et à la propriété des données et à la recherche en botanique.

C'est le travail de définition, de cartographie des espèces et des habitats et de synthèse effectué par les conservatoires qui peut permettre d'améliorer la politique nationale de protection et d'évolution des espaces naturels et de gestion des territoires. Les enjeux nationaux, communautaires et internationaux qui s'attachent à leur connaissance et à leur observation justifient pour la mission de hisser les conservatoires botaniques nationaux au même niveau institutionnel que les parcs nationaux et ainsi de les intégrer pleinement au «service public de l'environnement».

L'ensemble de ces propositions politiques, techniques et budgétaires a vocation à une mise en œuvre progressive s'étalant sur dix ans, soit la durée de deux périodes d'agrément.

2 PRÉAMBULE

2.1 Objet et contexte de la mission

Par lettre du 10 avril 2006, le directeur de la nature et des paysages a demandé à l'inspection générale de l'environnement (IGE) de diligenter une mission d'expertise sur le réseau des conservatoires botaniques nationaux. L'objectif assigné à la mission était d'analyser la situation des conservatoires existants et en projet et de faire des propositions afin d'optimiser leurs missions et garantir leur pérennité. Les problèmes du statut des structures et du personnel, des formes de financement, de la place d'une fédération nationale étaient également à étudier.

En septembre 2001, une première mission de l'IGE¹ sur les conservatoires botaniques nationaux (CBN) avait été motivée par les difficultés financières du conservatoire botanique national alpin (CBNA), dont le Préfet des Hautes-Alpes s'était fait l'écho, avec l'appui du maire de Gap et ancien ministre Pierre Bernard-Reymond, et qui fut, jusqu'au début 2007, président du CBNA.

La lettre de mission avait élargi le champ d'enquête aux autres CBN, en demandant notamment une analyse de leurs missions, statuts et moyens : les conclusions concrètes du rapport étant essentiellement factuelles, peu de suites, hors pour le CBNA, lui avaient été réservées.

Cinq ans plus tard, plusieurs facteurs justifiaient une nouvelle mission : la maturation progressive de nouveaux CBN destinés à couvrir des territoires qui en étaient jusqu'ici dépourvus ; l'émergence de nouvelles stratégies de cadrage, comme la stratégie nationale de la biodiversité et le système national d'information sur la nature et les paysages (SINP) ; la création « spontanée » d'un réseau des CBN, sous le timbre d'une Fédération, qui révélait implicitement une certaine hétérogénéité des conservatoires, aussi bien sur le plan juridique que financier.

Par ailleurs et surtout, les difficultés de gestion de certains CBN liées à un déficit de lisibilité de leur avenir engendraient de légitimes inquiétudes, accentuées par la menace d'un supposé désengagement budgétaire de l'État. Aussi certains CBN, appuyés par leur Fédération, mettaient en avant un statut juridique présumé leur assurer une garantie de pérennité : le groupement d'intérêt public (GIP). Le nécessaire examen de ces difficultés et des problèmes statutaires fut également un des facteurs déclencheurs de la mission.

Sur ces bases, la mission est bien entendu partie sans a priori quant à la formule juridique idoine (un GIP, pourquoi pas ? mais aussi, pourquoi ?) et quant au niveau optimum d'allocation de ressources de la part de l'État.

Du reste, si la lettre de mission du 10 avril 2006 – **présentée en annexe 1** - demandait de faire des propositions sur le cadre institutionnel et statutaire des CBN, elle stipulait aussi que c'était après une analyse préalable de leur situation, notamment quant à leurs missions, à la place de l'État et à leur rôle aux niveaux national et local.

C'est la raison pour laquelle c'est d'abord à cette analyse sur le fond que la mission s'est attachée, le statut et les moyens des CBN en étant une résultante, certes essentielle, mais qui ne trouveront de solutions que si les missions des CBN sont optimisées et mieux identifiées.

¹ *Les conservatoires botaniques nationaux : du CBN de Gap-Charance au réseau national – rapport IGE – septembre 2001.*

2.2 Démarche et méthode

Afin d'avoir une vision aussi exhaustive et précise que possible de la situation, la mission a souhaité rencontrer l'ensemble des conservatoires botaniques actuellement agréés ainsi que ceux en cours de constitution et en projet.

Mais les conservatoires botaniques ne représentant qu'un des maillons de la chaîne de la connaissance et de la protection de la nature, les perceptions et les avis d'autres organismes, institutions, services ou associations ont également été sollicités.

Depuis la mi-mai 2006, la mission a ainsi visité et rencontré :

- les huit conservatoires botaniques nationaux, à savoir ceux de Bailleul, de Brest, de Mascarin, du Massif central, Alpin, du Bassin parisien, méditerranéen de Porquerolles, de Midi-Pyrénées,
- les quatre conservatoires émergents dont les dossiers d'agrément vont être prochainement étudiés ou déposés, ceux des Antilles françaises, de Franche-Comté, de la Corse, Sud-Atlantique,
- les deux conservatoires en projet, celui de la région Alsace et celui de la Guyane.

Lors de ses déplacements en région, la mission a rencontré :

- les responsables des conservatoires et les élus des structures porteuses (associations, syndicats mixtes),
- les représentants de l'État et les services déconcentrés de l'État,
- des élus et fonctionnaires de collectivités territoriales,
- divers autres partenaires des conservatoires,
- des responsables de divers réseaux relatifs à la protection de la nature,

et à Paris :

- la Fédération des conservatoires botaniques nationaux,
- des responsables de l'administration centrale,
- des responsables d'établissements publics.

La liste des personnes et organismes rencontrés et/ou contactés est présentée en annexe 2.

La mission tient particulièrement à remercier chaque CBN, existant ou en émergence, et particulièrement leur président et leur directeur, pour la qualité de leur accueil et des échanges qui ont marqué ces visites. Le travail effectué préalablement par la Fédération des CBN a évidemment été précieux, et la mission souligne la cordialité et l'intérêt des relations avec son président et son directeur qui ont permis une élaboration participative de ce rapport. Elle remercie enfin les services de la DNP pour leur contribution importante à la réflexion collective.

Cette itération constante IGE/CBN/DNP était naturelle dans le cadre du partenariat État/collectivités territoriales qui préside aux destinées des conservatoires ; elle était nécessaire, compte tenu de la complexité du sujet à traiter et de la juste mesure des propositions à faire.

C'est pourquoi ce rapport présente deux niveaux de remarques et de propositions :

- les constats, écrits en encadré gras au fil du texte,
- les recommandations au sens strict, encadrées en italique gras et reprises sur une page de synthèse.

En fin de rapport, la mission fait une proposition de mise en œuvre prioritaire et chronologique de ses recommandations.

3 LE RESEAU DES CONSERVATOIRES BOTANIQUE NATIONAUX (CBN)

Un Conservatoire botanique national[®] est un établissement voué à la connaissance et à la conservation du patrimoine de la flore sauvage et des habitats naturels et semi-naturels. Ses missions et les conditions de leur exercice sont fixées par le Code de l'environnement².

L'appellation « conservatoire »³ trouve son origine par cohérence avec la publication en 1959 par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) des premières listes de plantes menacées, suivies en 1970 du premier Livre rouge d'espèces végétales concernant la flore mondiale.

C'est dès 1975, il y a plus de trente ans, que Jean-Yves Lesouëf, créateur du premier Conservatoire botanique français, à Brest, a l'idée de créer une « arche de Noé des plantes au bord de l'extinction »⁴, ou encore, selon l'expression de Jean-Pierre Dalmas, un autre pionnier du Conservatoire botanique alpin, un « zoo de plantes ». L'objectif est avant tout de « mettre en culture et de multiplier ces plantes afin d'empêcher leur disparition »⁵. C'est bien à l'époque ce qu'on appelle la conservation « ex-situ »⁶ qui prédominait, même si Louis Olivier, du conservatoire de Porquerolles, autre précurseur des CBN, estime que la réintroduction des plants indigènes disparus ou menacés ne doit être considérée que comme « un vecteur de la stratégie conservatoire ».

Après Brest, établissement à forte dimension internationale, sont créés le Conservatoire botanique de Porquerolles en 1979, en tant que service du Parc national de Port-Cros, avec, comme objectif majeur, la conservation des plantes sauvages et variétés fruitières de la région méditerranéenne, et celui de Nancy dans le cadre des Conservatoire et jardins botaniques de Nancy, avec un intérêt particulier pour la flore tropicale.

A la suite de cette première période fondatrice et de l'émergence de nouvelles initiatives (Bailleul, massif alpin), le besoin se fait sentir de préciser les fonctions de ces nouveaux instruments : le ministère chargé de l'environnement élabore un décret assis sur la loi de 1976 sur la protection de la nature et l'introduit au Code rural le 12 avril 1988. En élargissant le rôle des Conservatoires au-delà de la conservation « ex-situ », il leur définit trois fonctions : la connaissance, la conservation et l'information et l'éducation. Une quatrième fonction, l'expertise, leur sera attribuée par le décret ultérieur de 2004.

Deux colloques organisés à Brest, sous l'égide du conservatoire botanique de Brest, vont marquer profondément les esprits et aider à formuler les objectifs de conservation de la flore sauvage. Le premier en octobre 1987 avait pour thème, *Plantes sauvages menacées en France*⁷ ; l'autre, dix ans plus tard, en octobre 1997, *Les plantes menacées de France*⁸.

² Articles R. 416-1 à R. 416-6.

³ Adjectif « Conservatoire » : qui a pour but de conserver (Petit Robert).

Nom « Conservatoire » : établissement destiné à conserver des traditions, des collections – lieu destiné à la conservation, hors de leur habitat naturel, d'espèces vivantes rares ou menacées (Petit Larousse).

⁴ in numéro spécial Bulletin pyrénéen – n°3-2005, consacré au Conservatoire botanique pyrénéen.

⁵ Les instruments juridiques de la protection de la flore sauvage en France – Jean-Paul Galland – 1996.

⁶ C'est-à-dire en dehors de l'environnement naturel des plantes.

⁷ Publications du BRG, diffuseur Lavoisier-Technique et documentation, Paris 1989.

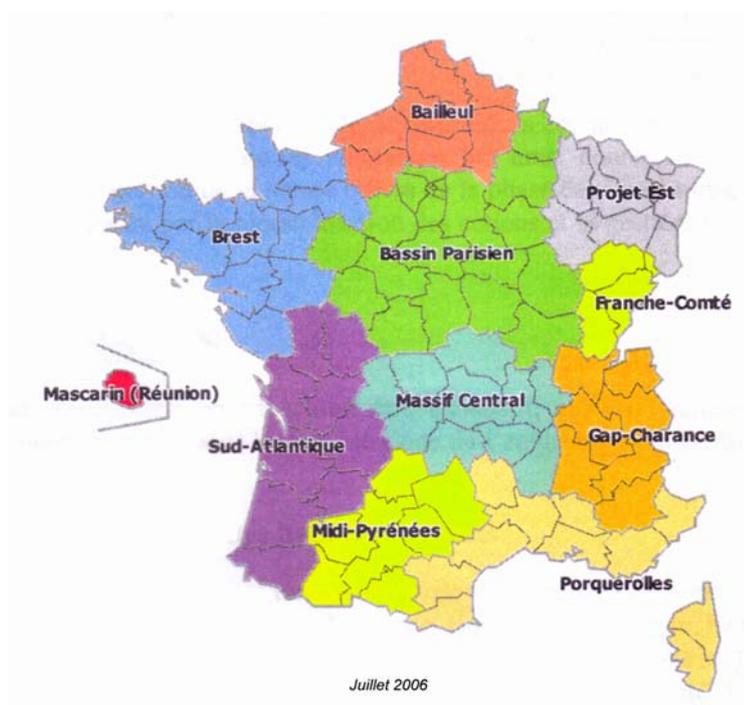
⁸ Bulletin de la société botanique du centre-ouest, numéro spécial : 19 (1999).

Le décret de 1988 innove en consacrant « national » -pour une durée limitée à cinq ans, renouvelable- les Conservatoires botaniques obtenant un agrément d'État, par le biais d'une Commission ad hoc⁹, et leur donne un champ d'intervention défini par une spécialisation géographique ou taxonomique, et non par un périmètre administratif.

Ont ainsi reçu leur premier agrément, après passage devant la Commission des CBN, au vu d'un cahier des charges et d'un dossier de présentation, les Conservatoires botaniques, désormais nationaux, de :

- Brest (9 avril 1990),
- Porquerolles (9 avril 1990),
- Nancy (9 avril 1990),
- Bailleul (3 mai 1991),
- Massif alpin (24 mai 1993),
- Mascarin (30 juillet 1993),
- Bassin parisien (10 juin 1998),
- Massif central (10 juin 1998),
- Midi-Pyrénées (11 janvier 2001).

Le CBN de Nancy ayant perdu son agrément en 2002, il existe aujourd'hui **huit Conservatoires botaniques nationaux**, dont le périmètre territorial est illustré par la carte¹⁰ ci-dessous, sachant que deux projets arrivent à maturité : la Franche-Comté¹¹ et le Sud-Atlantique.



L'annexe 3 présente une fiche pour chacun des CBN existants et en émergence.

⁹ Commission des conservatoires botaniques nationaux (articles R. 416-7 et R. 416-8 du Code de l'environnement).

¹⁰ Source : CBN Bassin parisien.

¹¹ Le projet présenté par la Franche-Comté a reçu un avis favorable de la Commission des CBN réunie le 30 mars 2007. Les demandes de renouvellement présentées par Brest, Porquerolles, Mascarin et Alpin ont également été validées ce même jour par cette Commission. Les CBN de Bailleul et Midi-Pyrénées doivent adresser prochainement leur dossier.

L'agrément permet à chaque CBN de recevoir chaque année du Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD) une subvention de fonctionnement – revalorisée en 2007- de 70 000 €, à laquelle s'ajoutent 35 000 € par antenne.

Au total, l'aide de la DNP au fonctionnement des CBN (agréés et en émergence) avoisine le million d'euros, auquel il faut ajouter près de 900 000 € de valorisation des personnels des parcs nationaux (Pyrénées, Ecrins, Vanoise, Port Cros), anciennement ou toujours affectés aux conservatoires par ces établissements publics¹².

Le **budget total des CBN** – essentiellement du fonctionnement, c'est-à-dire des charges de personnel- est proche des **10 millions d'euros**, soit une moyenne de 1 250 000 euros par CBN existant.

A titre de comparaison, c'est presque le budget total des 150 réserves naturelles nationales (11 millions d'euros). Les 22 Conservatoires régionaux d'espaces naturels ont un budget total de l'ordre de 14 millions d'euros. Quant aux parcs naturels, le budget d'un parc national – ils sont 9- est de l'ordre de 5 à 6 millions d'euros et celui d'un parc naturel régional –ils sont 45- de 2 millions. Mais toutes ces structures s'occupent de la gestion territoriale (le « hard »), alors que les CBN sont quasiment les seuls à être mobilisés sur la connaissance de la flore et des habitats (le « soft »).

Au niveau des **effectifs**, les CBN emploient environ **210 personnes**, la plupart diplômés de l'enseignement supérieur. Les contrats à durée déterminée (CDD) sont plus nombreux que ceux à durée indéterminée (CDI) : d'une part, de nombreuses missions sont temporaires ; d'autre part, les incertitudes liées à des allocations de ressources contraintes par l'annualité budgétaire, qu'elles proviennent de l'Etat ou des collectivités territoriales, amènent les CBN à recruter prioritairement des CDD, quitte à restreindre leur activité, faute de lisibilité, comme n'importe quelle entreprise. Il faut par ailleurs noter que trois CBN emploient des fonctionnaires d'État.

Concernant les **statuts**, la situation est variable. On trouve un service d'un parc national (Porquerolles) ; à titre encore transitoire, un service d'un autre établissement public de l'État (Bassin parisien) ; deux associations loi 1901 (Bailleul et Mascarin) ; quatre syndicats mixtes, deux ouverts (Alpin et Massif central) et deux ouverts élargis (Midi-Pyrénées et Brest).

Cette hétérogénéité statutaire n'est pas un obstacle en soi au fonctionnement des CBN. Faute d'un statut unique dicté par la loi –comme par exemple pour les parcs naturels régionaux à travers la loi Barnier de 1995 par rapport à une situation antérieure s'apparentant à celle des CBN aujourd'hui-, les conservatoires sont nés d'initiatives locales, associations ou collectivités, et ont simplement choisi les statuts qui leur semblaient les plus adaptés.

L'une des marques des conservatoires botaniques nationaux est d'être implantés majoritairement dans des **locaux et des sites remarquables**, ce dont témoignent les fiches par CBN en annexe 3. Cette caractéristique les rapproche des parcs nationaux et naturels régionaux. Elle montre le volontarisme des collectivités territoriales à investir dignement ce champ de la connaissance et, a contrario, révèle le décalage entre l'attractivité de véritables lieux patrimoniaux, qui pourraient facilement s'ouvrir au public – c'est déjà le cas de Brest et de Mascarin, et un certain déficit de notoriété.

¹² Ne sont par ailleurs pas pris en compte les montants versés par d'autres ministères, enseignement supérieur pour le personnel titulaire du CBN du Bassin parisien, ni les versements du ministère de l'écologie dans le cadre de travaux divers.

Les CBN se sont regroupés en une **fédération** sous statut associatif loi 1901. La fédération reçoit chaque année une aide spécifique de la DNP (40 000 € en 2007).

A l'issue de ce constat purement factuel, la mission, au départ elle-même relativement peu informée de l'action des CBN, tient à souligner qu'elle a découvert des équipes et des directeurs, compétents et motivés, formant collectivement un véritable et riche potentiel scientifique, ainsi que des acteurs locaux – collectivités, notamment-volontaristes et confiants, faisant bénéficier les conservatoires d'un ancrage territorial solide, alors même que le champ de la connaissance est sans doute politiquement moins porteur que celui de la gestion.

L'ensemble des partenaires publics, que les CBN intéressent et fédèrent, forme un véritable réseau pour la connaissance du patrimoine naturel français sur la flore et les habitats.

4 LES CONSERVATOIRES BOTANIQUEUX NATIONAUX ET LA PRÉSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ

Même si les politiques de préservation de la diversité biologique sont déjà anciennes, on assiste depuis quelques années à une véritable prise de conscience¹³ des enjeux qu'elles représentent en termes de développement durable : diversité génétique, protection des milieux, santé, aménités diverses, aménagement du territoire... C'est pourquoi la Directive Nationale d'Orientation¹⁴ du ministère chargé de l'environnement a inscrit cet enjeu parmi les grandes priorités qui fondent la stratégie nationale de développement durable, dans le cadre de la Charte de l'environnement.

Reconnus institutionnellement de droit, les Conservatoires botaniques nationaux[®] participent de fait aux trois niveaux de ces politiques : national, communautaire et international.

A l'occasion de cette présentation, la mission fait deux premières recommandations susceptibles de renforcer cette reconnaissance, notamment au niveau international.

4.1 La protection des espèces et des habitats en France

Comme il a été rappelé *supra*, c'est la sauvegarde des espèces rares, menacées ou en voie de disparition, qui a justifié la création de ce concept très français (voir 4.4) de conservatoire botanique. En effet, les institutions qui, en 1960/70, auraient pu s'en préoccuper, notamment les jardins botaniques, ne prêtaient guère attention à ces menaces, surtout s'agissant de la flore autochtone métropolitaine.

Pendant plusieurs décennies, les milieux ne furent guère pris en compte. Ce n'est qu'à partir du concept d'« habitat », concept scientifique récent introduit dans le titre d'une directive européenne en 1992, que la dynamique et les interactions des espèces, y compris l'action directe ou indirecte de l'homme, ont été réellement intégrées.

Concernant les espèces, en application de la loi fondatrice de 1976 sur la protection de la nature¹⁵, le Code de l'environnement permet de limiter les prélèvements de plantes non cultivées et établit des **listes d'espèces végétales protégées**¹⁶ : liste nationale, listes régionales, liste des espèces végétales marines protégées. La première liste d'espèces végétales protégées en France a été publiée par arrêté du 20 janvier 1982. Depuis, plusieurs modifications ont été apportées à cette liste, qui comprend aujourd'hui 451 espèces¹⁷. Des listes régionales d'espèces végétales protégées complètent la liste nationale. L'application de ces réglementations est assurée par les services en charge de la police de l'environnement.

Mais l'établissement et l'approbation de ces listes réglementaires doivent faire face à une inertie administrative plus grande encore que celle de l'évolution naturelle ! C'est pourquoi, un dispositif d'alerte a été mis en place afin d'établir des listes de plantes sur lesquelles la pression est grande avec un risque de disparition à plus ou moins long terme.

¹³A titre d'exemples : 22 mai : journée annuelle internationale sur la biodiversité ; campagne annuelle de communication du MEDD sur la biodiversité.

¹⁴ Directive Nationale d'Orientation du 11 juillet 2006.

¹⁵ Article 1 de la loi 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

¹⁶ En application de l'article L. 411-1 et 2, des articles R.412-1 et R.412-8 et de la directive 92/43, relative à la conservation des habitats, de la faune et de la flore sauvages.

¹⁷ D'après le MNHN – avril 2005.

Il s'agit des *Listes rouges d'espèces menacées*, élaborées selon des critères internationaux établis sous l'égide de l'Union internationale de protection de la nature (UICN). Ainsi, la liste rouge 2006 révèle une dégradation constante de l'état des plantes, notamment méditerranéennes.

En France, et pour la seule partie métropolitaine, le tome I du *Livre rouge de la flore menacée de France* (espèces prioritaires avec 486 fiches) est paru en 1995 sous le triple timbre du Muséum national d'histoire naturelle, du Conservatoire botanique national de Porquerolles et de la Direction de la nature et des paysages du ministère chargé de l'environnement.

Décidée en 1986, la réalisation du premier tome a donc mis près de dix ans à sortir et le second tome (environ 1400 taxons¹⁸ supplémentaires), décidé à la même date, n'est toujours pas paru. Ces lenteurs sont mal comprises par beaucoup d'acteurs et de gestionnaires et surtout ne permettent pas d'élaborer une politique dynamique et fiable. Un très gros effort de rigueur de gestion du temps doit être fait et des efforts financiers à la hauteur des enjeux doivent être engagés afin que les données soient publiées dans un délai acceptable et compatible avec la dynamique spontanée et les pressions anthropiques sur les espèces et les habitats.

Par leurs travaux d'inventaire, de connaissance de terrain et de synthèse de l'ensemble des données relatives à l'évolution de la flore et de son état de conservation, les CBN ont joué, et jouent, un rôle majeur pour l'établissement des listes rouges. La question de la périodicité et des moyens à affecter aux publications des listes rouges et des atlas de flore sera abordée au chapitre 6.4 et fera l'objet d'une recommandation.

Concernant les habitats, un réseau plus ou moins dense selon les régions, d'espaces à caractère naturel sur lesquels une réglementation plus ou moins contraignante permet la sauvegarde des milieux, s'est progressivement mis en place sur le territoire français depuis plus de quarante ans :

Les *parcs nationaux*, institués par la loi du 22 juillet 1960, modernisés par la loi du 14 avril 2006¹⁹, dont l'objectif est une protection globale de l'environnement dans toutes ses composantes. La dernière loi crée également deux nouveaux établissements publics *Parcs nationaux de France* et l'*Agence des aires marines protégées* ; les *réserves naturelles* dont les premières ont été créées par la loi du 1^{er} juillet 1957 et plusieurs lois successives, dont celles du 10 juillet 1976 et du 27 février 2002²⁰, confortent et adaptent les objectifs et les procédures de création de ces entités protégeant la globalité du milieu naturel, faune, flore, eau, minéraux, fossiles ; les *arrêtés préfectoraux de protection de biotope*²¹, institués par la loi de 1976, pour conserver les biotopes nécessaires à la reproduction ou à la survie d'espèces protégées.

Les acquisitions du *Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres* afin de soustraire au marché foncier des parties du rivage marin ou lacustre à intérêt biologique ou paysager.

¹⁸ Appellation générale pour désigner toute unité systématique, pouvant être une variété, une espèce, un genre, voire une famille.

¹⁹ Loi 2006-436 parue au journal officiel du 15 avril 2006.

²⁰ Loi 2002-276 relative à la démocratie de proximité parue au journal officiel du 28 février 2002.

²¹ Code de l'environnement, art. R. 411-15 à 17.

Les *parcs naturels régionaux*, inscrits dans la loi du 24 octobre 1975 et confortés par la loi du 14 avril 2006, précédemment citée, sont créés à l'initiative des conseils régionaux pour participer à la protection des milieux, mais également pour permettre un développement économique et social en harmonie avec ce milieu.

Dans le cadre de leurs prérogatives, certaines collectivités ou institutions ont par ailleurs la possibilité de définir des espaces sur lesquels des réglementations permettent la protection du milieu ou du paysage. Sans être exhaustif, on peut citer les *réserves biologiques domaniales* (Office national des forêts), les zones naturelles des plans locaux d'urbanisme (PLU), les terrains acquis et gérés par les *conservatoires régionaux d'espaces naturels* (CREN) ou ceux acquis par les départements grâce aux financements provenant de la *taxe départementale sur les espaces naturels sensibles* (TDENS).

Bien entendu, la presque totalité des territoires ayant un statut de protection fait partie avec d'autres, du *réseau Natura 2000*, mis en place sous l'égide de l'Europe (voir 4.2).

Tous ces territoires dont l'unique objectif, ou l'un des principaux objectifs, est la protection du milieu naturel, à des degrés divers, nécessitent une gestion spécifique. Ils font l'objet, dans l'ensemble, de plans ou de programmes de gestion, réglementaires ou contractuels, élaborés pour plusieurs années.

Mais les gestionnaires des territoires protégés ne peuvent exercer pleinement leur mission que s'ils possèdent un minimum de connaissance de la richesse, de la fragilité, de la rareté de la flore, de la faune et des habitats de leur territoire. En l'absence de données de base, données floristiques et habitats, et de leur suivi sur l'ensemble du territoire -et d'ailleurs pas uniquement sur les zones protégées-, aucune politique fiable de conservation et de gestion ne peut évidemment être entreprise.

Il revient donc à ces gestionnaires de faire, ou de faire faire, les inventaires dont ils ont prioritairement besoin pour exercer correctement leur mission²².

Cependant, même s'il est évidemment légitime pour ceux-ci d'en faire, l'attention la plus grande doit être portée sur le risque de répétition des mêmes tâches d'inventaire que ceux effectués par les CBN et, partant, d'émiettement des responsabilités et de gaspillage budgétaire. La mission a ainsi constaté ces risques, ou perçus comme tels par les CBN concernés, notamment au niveau de certains parcs nationaux.

Par ailleurs, comme il n'existe aucune règle commune sur la périodicité des inventaires et sur le suivi des taxons de référence, chacune des structures de gestion ou des réseaux auxquels elles peuvent appartenir, peut avoir mis en place des procédures propres d'inventaires, de validation, de suivi...

Bien entendu, les conservatoires botaniques nationaux n'ont ni responsabilité exclusive pour faire des inventaires, ni encore moins vocation –et ne le revendiquent pas - à se substituer aux gestionnaires de ces espaces ou à juger les méthodes de gestion mises en place. Mais, selon les cas, ils interviennent, et peuvent intervenir, dans le cadre de leurs missions pour conseiller et faire des préconisations.

²²Voir notamment *Evaluation du réseau des réserves naturelles* – rapport IGE - mars 2007.

Par ailleurs, travaillant sur un ensemble beaucoup plus vaste, les conservatoires sont à même d'attirer l'attention sur des plantes ou des habitats rares ou menacés et ainsi préciser les importances relatives des actions de gestion à entreprendre sur un micro-territoire.

Il est donc réellement du ressort et de l'intérêt de chacun des conservatoires de rechercher sur son territoire d'agrément les acteurs gestionnaires d'espaces qui effectuent des inventaires sur la flore et les habitats et de passer avec eux des conventions de travail.

Il est tout aussi nécessaire d'avoir des références communes et d'obtenir une cohérence nationale indispensable pour chacune des structures appartenant à un réseau fédératif (réserves naturelles de France, conservatoires régionaux d'espaces naturels (CREN), jardins botaniques de France...), ou relevant d'une institution nationale (office national des forêts...).

C'est pourquoi la mission se félicite des initiatives déjà prises, comme la convention cadre de partenariat de la Fédération des CBN avec la Fédération des CREN, signée le 20 octobre 2006 ou la convention de coopération du 16 mars 2007 avec l'office national des forêts (ONF).

RECOMMANDATION

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 à l'occasion de leur agrément par l'État,

- de mettre en place un partenariat définissant les modalités de coopération et d'échanges des informations et des données.

La mission 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, parcs naturels régionaux, réserves naturelles, office national de la chasse et de la faune sauvage, office national de l'eau et des milieux aquatiques) à faire de même avec la Fédération des CBN.

4.2 La protection des habitats au niveau communautaire et le suivi de leur évolution

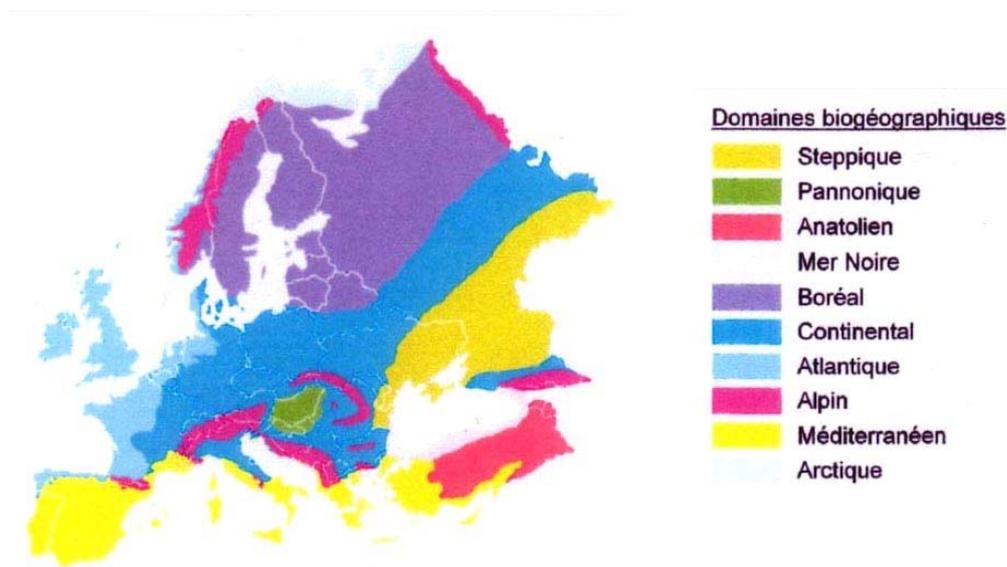
La directive européenne de 1992 « Habitats, faune, flore »²³, dont les fondements sont dans la convention de Berne²⁴, est applicable dans les pays de l'Union européenne depuis le 5 juin 1994. Elle a pour objet de maintenir la diversité biologique et définit un cadre commun pour la conservation des plantes et des animaux sauvages autres que les oiseaux²⁵ et des habitats en tant que milieux naturels. Cette directive prévoit la mise sur place d'un réseau d'espaces baptisé « Natura 2000 ».

²³ Directive 92/43/CEE du 21 mai 1992.

²⁴ Convention de Berne, du 19 septembre 1979, relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, ratifiée par la France en 1989.

²⁵ Les oiseaux sont traités dans la directive communautaire 79/409/CEE dite « Oiseaux » : les Zones de protection spéciale (ZPS) répertoriées dans le cadre de cette dernière sont bien évidemment aussi des habitats.

Les habitats sont définis comme des zones naturelles ou semi-naturelles ayant des caractéristiques biogéographiques et géologiques particulières et uniques. Avec un objectif d'homogénéisation des approches nationales et de cohérence transfrontalière, l'Union européenne, dans le cadre de Natura 2000, a fait le choix de définir des régions biogéographiques à l'échelle de l'Europe. La carte suivante²⁶ présente ces 10 régions.



La directive habitats compte plusieurs annexes :

- L'annexe 1 précise les 200 types d'habitats prioritaires. Pour les sauvegarder, chaque Etat doit désigner des « zones spéciales de conservation » (ZSC), qui font référence à une classification de l'ensemble des habitats communautaires connue sous le nom de *Corine biotopes*.
- L'annexe 2 établit la liste des espèces dont les milieux de vie doivent être protégés. La liste floristique comprend 278 espèces de plantes à fleurs, 19 espèces de mousses et 12 de fougères, à laquelle s'ajoute une liste spécifique pour les îles Canaries, Madère et Açores. Il faut aussi désigner des « zones spéciales de conservation ». Dans cette annexe, se trouvent surtout inclus des espèces endémiques.
- L'annexe 4 indique l'ensemble des espèces d'intérêt communautaire strictement protégées avec interdiction de cueillette, de destruction intentionnelle...dans leur aire de répartition naturelle : 173 espèces végétales sont concernées.
- L'annexe 5 donne la liste des espèces d'intérêt communautaire dont le prélèvement et l'exploitation dans la nature sont réglementés.

Fin mars 2007, la France avait désigné 1 335 sites Habitats – auxquels il faut ajouter 369 sites au titre de la directive Oiseaux. L'ensemble de ces sites couvre près de 13 % du territoire métropolitain. Les territoires français d'outre-mer (DOM, POM, Iles éparées...) ne sont pas concernés par l'application de cette Directive.

²⁶ Source : CBN Alpin.

Les Conservatoires botaniques nationaux sont très impliqués dans sa mise en œuvre. La direction de la nature et des paysages a ainsi proposé au réseau des CBN de participer à trois chantiers²⁷ : la mise en place d'un dispositif de surveillance des espèces et habitats d'intérêt communautaire et la réalisation de cette surveillance (« monitoring »); l'évaluation périodique de l'état de la conservation des habitats et des espèces ; l'accompagnement technique des services déconcentrés pour la mise en œuvre de Natura 2000²⁸.

Le deuxième chantier, l'évaluation de l'état de conservation des espèces végétales et des habitats d'intérêt communautaire – dont la France doit très prochainement produire à Bruxelles le premier rapport (article 17 de la directive), a fait l'objet fin 2006 d'une convention à partenaires multiples DNP/CBN.

Cette surveillance en continu vise à parvenir à un « état de conservation favorable » de l'ensemble des milieux naturels et semi-naturels, et pas seulement des habitats, mais aussi des espèces végétales et animales, ce qui implique un dispositif de quadrillage systématique du territoire avec une méthodologie adaptée.
Ce « monitoring » n'est pas seulement exigé par les Directives Oiseaux et Habitats, mais aussi dans le cadre de l'évaluation environnementale : application de la Directive plans et programmes²⁹ et de la récente Directive sur la responsabilité environnementale (REE)³⁰ en voie de transposition.

4.3 Les engagements internationaux de la France

La conservation des espèces et des habitats n'est pas un sujet propre à la France, ni à l'Europe, mais un enjeu mondial acté par une convention internationale, la **Convention sur la diversité biologique**³¹ (CDB). Elle reconnaît que cet enjeu est une « préoccupation commune à l'humanité » et fait partie du processus de développement durable. Elle fixe trois objectifs : la conservation de la diversité biologique ; l'utilisation durable de ses éléments constitutifs ; le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation de ses ressources génétiques. Une Conférence des parties (COP) se réunit tous les 2 ans³², appuyée par un organe intergouvernemental d'avis scientifique, le *Subsidiary body on scientific, technical and technological advices* (SBSTTA).

La Convention est à l'origine de l'élaboration de **stratégies pour la biodiversité qui se déclinent** aux niveaux pan- européen, communautaire et national. La mise en œuvre de ces stratégies s'effectue par des plans d'action déjà établis ou en cours d'élaboration par les parties concernées.

²⁷ Lettre DNP à la Fédération des CBN du 7 mars 2006.

²⁸ Ce troisième chantier concernant l'assistance aux services déconcentrés, DIREN notamment, varie, quantitativement et qualitativement, selon les régions. Il est traité au chapitre 8.2.

²⁹ Directive 2001/42/CE sur l'évaluation environnementale des « plans et programmes », transposée par l'ordonnance du 3 juin 2004.

³⁰ Directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux.

³¹ Signée à Rio en juin 1992 par plus de 170 Etats - www.biodiv.org

³² La prochaine se déroulera en Allemagne en mai 2008.

La *stratégie pan-européenne pour la biodiversité*³³ élaborée par le Conseil de l'Europe est un instrument régional de mise en œuvre de la Convention. Son objectif est de lutter contre le déclin de la diversité biologique en Europe en quatre plans quinquennaux (1996 - 2016). Dans ce cadre s'est développé un réseau spécifique : *Planta Europa*³⁴, qui rassemble des organisations indépendantes, non gouvernementales et gouvernementales. Porquerolles y représente le réseau français des CBN.

La *stratégie communautaire pour la biodiversité*³⁵ menée par l'Union européenne cherche à conserver les habitats naturels ainsi que la faune et la flore sauvages dans les Etats membres. Natura 2000 rentre dans ce cadre. Des activités prévues dans d'autres domaines (contrôle et surveillance, réintroduction d'espèces ...) doivent contribuer à la cohérence du réseau. Des plans d'action, intégrant les préoccupations de la biodiversité dans d'autres politiques sectorielles ont été établis : ressources naturelles, agriculture, pêche, aide au développement et coopération économique.

La *stratégie nationale pour la biodiversité*³⁶ (SNB) s'insère dans cette hiérarchie d'échelle. L'action de la France s'articule avec les programmes de travail de la convention. La SNB, dont l'objectif est de **stopper la perte de biodiversité sur son territoire d'ici 2010**, a été approuvée en février 2004. Elle est déclinée en dix plans d'action : agriculture, infrastructures de transport, urbanisme, action internationale, aménagement du territoire, mer, patrimoine naturel, recherche, forêts et outre mer³⁷. Un onzième plan concernera prochainement le secteur touristique.

En matière de connaissance et d'information, le **plan d'action patrimoine naturel** prévoit un observatoire national de la biodiversité, à partir du système national d'information sur la nature et les paysages (voir 5.2) et un bilan annuel de l'évolution de la biodiversité sur le territoire français. Les CBN contribuent à ce bilan, notamment dans le cadre de l'évaluation de Natura 2000 (voir 4.2).

Dans ce cadre international, « la présence de territoires ultramarins dans chacun des trois grands océans de la planète ainsi que la position de carrefour biogéographique de la métropole confèrent à la France une responsabilité majeure face aux enjeux actuels et mondiaux d'érosion de la biodiversité³⁸ ». L'UICN juge que la France est « vulnérable puisqu'elle est au 4^e rang mondial pour les espèces animales menacées et au 9^e pour les plantes³⁹ ».

C'est d'ailleurs une des raisons pour laquelle, à l'initiative du Président de la République française, s'est tenue en janvier 2005 à Paris une conférence internationale « Biodiversité, science et gouvernance », réunissant responsables politiques et experts scientifiques. La principale novation de cette manifestation a été le lancement d'un mécanisme international d'expertise, d'information et d'aide à la décision sur la biodiversité, comparable au GIEC⁴⁰ pour le changement climatique.

³³ www.strategyguide.org

³⁴ www.plantaeuropa.org

³⁵ www.europa.eu.int

³⁶ www.ecologie.gouv.fr

³⁷ Bilan 2006 disponible sur www.ecologie.gouv.fr

³⁸ L'environnement en France – rapport de l'IFEN – édition 2006.

³⁹ Voir www.uicn.fr

⁴⁰ Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat.

Ce mécanisme, intitulé « initiative pour la mobilisation de l'expertise scientifique en biodiversité » (IMOSEB), est aujourd'hui en place, sous l'égide d'un comité international d'orientation qui s'est réuni pour la première fois à Paris en février 2006. Le point focal de l'IMOSEB en France est l'Institut français de la biodiversité (IFB).

Pour la **conservation de la flore**, la CDB a adopté en avril 2002 à La Haye, la *Global Strategy for Plant Conservation*⁴¹, document préconisant les actions à mettre en place afin de freiner l'érosion de la perte floristique d'ici 2010.

La France n'a pas encore élaboré sa stratégie globale pour la conservation des plantes (SGCP) –qui aurait pu s'intégrer au plan d'action patrimoine naturel-, et ce malgré les propositions de la Fédération des CBN auprès de la DNP⁴². Cependant, le CBN du bassin parisien a été désigné comme point focal national de la SGCP.

La réunion prochaine de la SBSTTA en juillet prochain à l'UNESCO à Paris devrait permettre de faire un bilan de la stratégie et des recommandations pour en accélérer la mise en œuvre.

Par ailleurs, à l'occasion du 3^e congrès des Jardins botaniques européens, Euro Gard III, tenu en juillet 2003 en Belgique, le BGCI (*Botanic Gardens Conservation International*) a fait adopter plusieurs résolutions relatives à la nécessaire implication des jardins botaniques, ou structures similaires, dans la mise en œuvre des diverses politiques de conservation des espèces spontanées autochtones ou allochtones.

L'ensemble de ces initiatives européennes et internationales amènent la mission à considérer que, si les conservatoires botaniques nationaux ont été imaginés et mis en place avant même la formalisation de la Convention sur la diversité biologique (CDB), entrée en vigueur le 29 décembre 1993, **ils ne peuvent plus aujourd'hui être analysés et pensés indépendamment de celle-ci.**

En effet, le contexte scientifique s'est profondément modifié, les engagements européens et internationaux de la France se sont renforcés, les missions ainsi que les priorités des conservatoires ont évolué pour faire face à la demande politique et sociétale de connaissance et d'expertise et, surtout, la richesse du patrimoine floristique français (sur les 238 principales éco-régions identifiées par WWF-international, 17 sont françaises, dont 14 outre-mer) confère à la France, comme cela a déjà été dit, une responsabilité internationale particulière⁴³.

⁴¹ Document publié par le secrétariat de la CDB en partenariat avec le BGCI (*Botanic Gardens Conservation International*).

⁴² Contribution de la fédération des CBN à la SNB – novembre 2004.

⁴³ Extrait de l'introduction de la *Stratégie nationale pour la biodiversité*. Février 2004.

RECOMMANDATION

La mission suggère à la DNP de positionner clairement 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 IMOSEB⁴⁴. 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.

Parallèlement, elle incite le réseau des conservatoires, en liaison avec le réseau des jardins botaniques français, à être plus présent et actif au niveau international dans le cadre des structures mises en place par le BGCI.

4.4 La conservation dans d'autres pays européens

La mission d'inspection souhaitait avoir une idée des structures et des organisations mises en place dans quelques-uns des pays européens pour répondre à leur volonté de connaître leur patrimoine végétal national et à leurs obligations internationales.

Furent donc recherchées les structures qui pouvaient remplir ces diverses missions de connaissance et de sauvegarde des flores nationales et de leurs habitats. Il s'avère que les réalités dans chacun des pays sont très diverses, voire très contrastées⁴⁵. Des éléments d'informations⁴⁶ sont ici présentés pour quelques pays européens :

Autriche : les jardins botaniques autrichiens participent aux diverses activités liées à la protection de la flore indigène, tant au niveau national qu'au niveau régional (*bundesland*), comme membre de la commission nationale de la biodiversité, comme contributeurs aux activités *ex situ* et accompagnateurs des programmes de sauvegarde *in situ*, comme banques de graines pour les espèces rares et en danger, comme initiateurs de recherches sur ces espèces, comme promoteurs d'informations sur les espèces à protéger.

Finlande : les jardins botaniques n'ont pas de mission officielle sur la conservation de la flore indigène. Il existe des programmes territoriaux de conservation sous l'égide de l'État.

Irlande : une politique intégrée entre le *National Parks and Wildlife Service (NPWS)* et le jardin botanique national de Glasnevin et celui de l'université de Trinity College permet de monter des programmes intégrés de conservation *in situ* et *ex situ*.

Lettonie : après la mise en place d'une politique globale de sauvegarde de la biodiversité, le jardin national botanique de Lettonie et celui de l'université de Lettonie ont mis en place des collections de sauvegarde *ex situ*.

Pays-Bas : le travail de conservation des espèces est pratiquement terminé via la conservation des habitats. Les jardins botaniques ne sont pas impliqués dans cette politique de conservation des habitats, considérant qu'ils sont mieux placés pour la conservation *ex situ*.

⁴⁴ Initiative pour la mobilisation de l'expertise scientifique en biodiversité.

⁴⁵ La mission remercie madame Maïté Delmas, présidente de l'association des jardins botaniques de France et des pays francophones, pour l'enquête qu'elle a bien voulu mener auprès de ces collègues étrangers.

⁴⁶ La mission s'est aussi référée au rapport de l'IGE de mai 2004 *Comparaison européenne des approches en matière de protection et de gestion du patrimoine naturel*.

République tchèque : bien que de nombreux jardins botaniques aient en collection des plantes sauvages, la politique de conservation *ex situ* se fait essentiellement dans le cadre d'une banque de gènes.

Portugal : les jardins botaniques ne sont pas directement impliqués dans la politique de conservation des plantes. Les botanistes de ces institutions sont souvent appelés en tant qu'experts.

Slovaquie : il n'existe pas à proprement parler de politique de conservation des plantes *ex situ*.

Suède : les jardins botaniques jouent un rôle très limité dans la flore indigène et ne sont pas impliqués dans la politique de la conservation *in situ*.

Suisse : la politique se décline tant au niveau de la confédération qu'au niveau cantonal. L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) coordonne l'ensemble des actions liées à la protection des biotopes, de la flore et de la faune. L'OFEV finance un organisme chargé de centraliser les éléments connus sur la flore sauvage indigène. En règle générale, les jardins botaniques sont reconnus comme experts et spécialistes des cultures *ex situ*.

Ce rapide survol ne permet pas de porter de jugement sur les institutions mises en place dans ces divers pays européens, ni sur la valeur du travail de conservation. Si l'on excepte l'Autriche, dont le travail de conservation de la flore semble être conçu de façon intégrée, la majorité des autres pays ont des politiques ponctuelles, répondant plus à des opportunités qu'à une vision globale à long terme.

Par ailleurs, aucun organisme d'État, ni de niveau régional, ne semble avoir une mission permanente sur l'ensemble du territoire, de connaissance et de suivi à la fois des habitats et des espèces, qu'ils soient rares, en danger ou communs.

Il semble donc bien se confirmer que, seule, la France a mis en place une structure publique intégrée de connaissance de la flore et des habitats sur l'ensemble de son territoire et que l'organisation territoriale et les missions des conservatoires botaniques français sont, pour le moment, uniques et permettent à la France d'assumer ses responsabilités devant les instances internationales.

5 LA PLACE DES CBN DANS LA PRODUCTION DES DONNÉES SUR LA FLORE ET LES HABITATS

Quelles que soient les noms donnés aux sciences étudiant les évolutions et les interactions des phénomènes biologiques naturels, la systématique et la détermination des espèces rencontrées restent une première étape avant toute forme d'interprétation. Pour les habitats, la flore est un des éléments majeurs de leur caractérisation.

Il n'existe pas de profil ou de structure type permettant de définir un producteur de données naturalistes. Parmi les plus nombreux et dans un réseau plus ou moins dense selon les régions, se trouvent des personnes qui, à titre individuel ou associatif, sont des collecteurs permanents ou occasionnels de données, souvent liées uniquement aux espèces. On trouve également des chercheurs ou des enseignants qui, pour des raisons scientifiques ou pédagogiques, ont la nécessité d'effectuer des inventaires et parfois de les suivre sur la durée.

Les conservatoires botaniques au cours de leur mise en place ont ainsi permis de plus ou moins fédérer ces différentes individualités et d'assurer à la production de données naturalistes un minimum de structuration et de cohérence. En effet, ces données sont recueillies dans des cadres variés et pour des raisons diverses, mais pas toujours selon des méthodes et des référentiels homogènes. Le problème majeur rencontré lors de l'exploitation de toutes ces données par les conservatoires reste bien la **cohérence et la validation pour que l'ensemble des collecteurs et assembleurs pour la flore parlent le même langage.**

Afin de satisfaire à cette exigence de cohérence, les référentiels taxonomiques⁴⁷ doivent être clairement définis, et surtout mis à jour régulièrement. Ce travail a été confié au Muséum national d'histoire naturelle.

Les conservatoires doivent, « sous la responsabilité scientifique » du Muséum, mettre en place des méthodes de caractérisation, d'inventaires et d'évaluation des habitats qui soient homogènes et compatibles entre elles. Or, l'un des points les plus importants reste la définition des divers types d'habitats, leur degré de précision et leur lecture sur le terrain. D'autant que les régions biogéographiques, ainsi que les habitats définis au niveau européen, sont pour la plupart trop vastes pour refléter la véritable diversité des situations régionales, voire micro-régionales (carte page 15).

Si les conservatoires botaniques, de par leur agrément ministériel, ne sont pas gestionnaires de territoires, ils doivent intervenir sur l'ensemble du territoire national, et pas seulement sur les zones réglementairement ou contractuellement protégées. La connaissance des flores et des habitats est donc globale et doit être sans exclusive, en métropole et outre-mer, que les territoires soient habités ou non.

Car c'est 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'évolution des espaces naturels, de gestion des territoires et d'aménagement du territoire qui fait des CBN de véritables observatoires des changements anthropiques et climatiques.

⁴⁷ La taxonomie ou taxinomie est l'ensemble des études théoriques de la classification : fondements, principes, méthodes, règles.

Dans ce domaine spécifique de mise en cohérence et de validation des données, la mission fait plusieurs recommandations destinées à renforcer le réseau et aborde le domaine de la recherche en botanique.

5.1 Les inventaires du patrimoine naturel

C'est à partir des années soixante-dix que l'on peut dater, pour la France, les prémices d'une politique publique de connaissance du patrimoine naturel.

Prolongement des travaux des sociétés savantes et de scientifiques du XIX^e et du début du XX^e siècles⁴⁸ et de pionniers associatifs, universitaires et scientifiques⁴⁹ en réaction avec les conséquences environnementales des Trente Glorieuses, cette politique s'est construite progressivement, mais de façon fragmentaire et sans portage global préalable. Pour illustrer ce cheminement, on relira, parmi d'autres ouvrages, deux notes récentes qui en font une intéressante présentation historique⁵⁰.

En avril 1969, donc avant la création du ministère chargé de l'environnement, une circulaire des ministres de l'agriculture et des affaires culturelles demandent aux préfets de conduire un « pré-inventaire des sites et richesses naturelles de la France ». De huit à neuf mille fiches, incluant la flore, sont alors renseignées sous l'égide du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN). A la création du ministère de l'environnement en 1971, une nouvelle circulaire de 1972 demande, à titre expérimental, d'assurer la mutation du pré-inventaire en inventaire dans trois départements. Cette première initiative publique n'aura pas de suite directe, mais les fiches existent toujours !

En novembre 1973, le ministère de l'environnement et la Société botanique de France organisent à Arc-et-Senans un colloque international sur les espèces végétales menacées et un certain nombre d'initiatives amorçant des inventaires ponctuent ces années-là : programme des 100 réserves naturelles, zones humides, inventaire des tourbières, notamment.

En 1976, la loi sur la protection de la nature consacre la nécessité de protection des espèces végétales non cultivées à partir de listes à élaborer, ce qui sous tend des inventaires à faire. Cette même loi institue parallèlement les réserves naturelles aux fins de préserver notamment des espèces végétales remarquables ou en voie de disparition.

En 1979, même si elle concerne la faune et non la flore, la Directive « Oiseaux »⁵¹ est la première réglementation européenne qui demande aux Etats membres d'inventorier des « zones de protection spéciale » (ZPS) qui formeront, avec les « zones de spéciales de conservation » (ZSC) de la directive « Habitats, faune, flore »⁵² de 1992, le réseau européen Natura 2000 de sites écologiques, à la délimitation duquel les CBN ont apporté leur contribution (voir 4.2).

⁴⁸ Dont Pierre Le Brun – enquête sur la flore française (1932/1933).

⁴⁹ Dont Gérard Aymonin, du Muséum national d'histoire naturelle.

⁵⁰ *La loi sur la protection de la nature : une longue histoire* – Henri Jaffeux, chargé de mission biodiversité-aires protégées au MEDD/DNP – contribution au trentième anniversaire de la loi de 1976 (2006).

Enjeux et stratégies de conservation de la flore – Gérard Largier et Daniel Malengreau, président et directeur de la fédération des CBN – intervention au colloque de la Société Botanique de France (2004).

⁵¹ Directive 79/409/CEE du 2 avril 1979.

⁵² Directive 92/43/CEE.

En 1982, un **inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique** (ZNIEFF)⁵³ est lancé à l'initiative du Ministère chargé de l'environnement et sous le contrôle scientifique et méthodologique du MNHN, et de son secrétariat faune-flore (SFF), créé en 1978. L'inventaire associe sur un même territoire trois entrées : les milieux, la flore et la faune, et a pour objectif d'identifier et décrire des zones à fortes capacités biologiques et bon état de conservation. Il ne s'agit pas dans un premier temps de répondre à des critères de protection, mais de connaissance.

Il est établi sur une base régionale par des équipes de scientifiques, constituées en conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN), à cette époque informels⁵⁴, sous la coordination technique et financière des DRAE⁵⁵, devenus ensuite les DIREN.

Ce premier inventaire recensera sur l'ensemble du territoire français –métropole et outre mer- 12 915 ZNIEFF de type I (secteurs de grand intérêt biologique ou écologique) et 1 921 de type II (grands ensembles riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes), préfiguration des habitats de Natura 2000.

C'est notamment pour tenir compte de cette directive et des enseignements méthodologiques du premier inventaire que le ministère de l'environnement et le secrétariat faune-flore du MNHN ont lancé en 1994 une deuxième phase de « modernisation de l'inventaire ZNIEFF ».

Malgré des jugements parfois sévères sur la fiabilité des données et des contours géographiques des zones concernées, sur le mode de validation et sur sa mise en œuvre juridique, l'inventaire ZNIEFF reste aujourd'hui l'un des éléments majeurs de la politique de connaissance et de protection de la nature.

En 1990, l'inventaire cartographique Corine Land Cover est lancé par la Commission européenne, sur la base notamment de l'expérience française de cartographie informatisée des ZNIEFF. Cette base de données géographiques représente l'occupation du sol européen dont les biotopes.

Il est à noter que c'est à partir de cette période que les CBN « basculeront » d'une approche par espèces végétales, fixée par le décret de 1988, à l'approche habitats, consacrée par le décret de 2004.

En 1993, la loi « paysages », pour donner une assise législative à l'inventaire ZNIEFF, dit que « l'Etat peut décider l'élaboration d'inventaires locaux et régionaux du patrimoine faunistique et floristique. Les collectivités territoriales sont informées de cette élaboration. Ces inventaires sont étudiés sous la responsabilité scientifique du Muséum national d'histoire naturelle »⁵⁶.

En février 1995, la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « loi Barnier », institue, dans son article 30, l'**inventaire départemental du patrimoine naturel**. Cet inventaire recense les sites, paysages et milieux naturels ainsi que les mesures de protection et de gestion qui s'y rapportent. A noter que cet inventaire devait être établi par

⁵³ Voir circulaire du 14 mai 1991 relative aux ZNIEFF, seul texte officiel citant nommément cet inventaire.

⁵⁴ Les CSRPN ne seront formalisés qu'en février 2002 par la loi démocratie de proximité.

⁵⁵ DRAE : Délégations régionales à l'architecture et à l'environnement.

DIREN : Directions régionales de l'environnement.

⁵⁶ Article 23 de la loi du 8 janvier 1993 relative à la protection et à la mise en valeur des paysages.

l'État. Le décret en Conseil d'État qui devait préciser l'application de cet article n'a jamais été pris, mais l'article correspondant est toujours au Code de l'environnement⁵⁷ !

Enfin, en février 2002, la loi relative à la démocratie de proximité, dans son article 109 –sans même faire référence à l'article quasi identique de la loi Barnier !-, institue l'**inventaire du patrimoine naturel**⁵⁸ des « richesses écologiques, faunistiques, floristiques, géologiques, minéralogiques et paléontologiques », sous l'égide de l'Etat qui en « assure la conception, l'animation et l'évaluation ».

Même si ces inventaires ne concernent pas que la flore, il est à noter que les initiatives prises par l'Etat pour les impulser apparaissent déconnectées les unes des autres. Le décret de 2004 sur les CBN ne porte d'ailleurs aucun considérant sur aucune de ces lois ! Il n'est donc pas étonnant que les CBN s'interrogent sur leur place dans un dispositif national de connaissance et d'observation qui n'est pas lui-même encore véritablement structuré.

5.2 Le système d'information sur la nature et les paysages

Pour répondre à ses besoins, le ministère en charge de la protection de la nature a décidé il y a peu de constituer un **système d'information sur la nature et les paysages** (SINP)⁵⁹. Il constitue le volet nature, biodiversité et paysages du système d'information de l'environnement⁶⁰ et doit assurer la cohérence entre les différents volets des politiques du ministère (nature, eau, risques, pollution).

Ce système est « une organisation collaborative favorisant une synergie entre les acteurs pour la production, la gestion, la valorisation et la mise à disposition des données sur la nature et les paysages. Pour faciliter la participation et l'interaction de tous les acteurs, aussi bien nationaux que locaux, l'organisation repose sur un niveau national et un niveau régional⁶¹ ».

⁵⁷ Article L. 310-1.

⁵⁸ Article L. 411-5

⁵⁹ Voir *Formalisation du système d'information sur la nature et les paysages*, rapport Edater, juin 2005. Le SINP n'a fait l'objet pour sa création d'aucun texte officiel. Toutefois, des référentiels nationaux, les documents de spécification applicables ainsi que le catalogue du SINP, sont définis, publics et accessibles sur Internet depuis le portail du SINP à l'adresse www.naturefrance.fr

⁶⁰ Voir rapport IGE, décembre 2001, *Observatoires de l'environnement*. Dans le domaine de l'eau, il existe des réseaux de collectes des données dont le *Système d'information sur l'eau* (SIE) ou le *Service d'administration nationale des données et référentiels sur l'eau* (SANDRE).

⁶¹ Voir *projet de protocole du système d'information sur la nature et les paysages*, présenté au comité national du SINP le

25 janvier 2007 - extrait de l'article 2 du protocole : *le SINP et le GBIF (système mondial d'information sur la biodiversité) sont mis en œuvre de manière coordonnée afin d'éviter les doubles sollicitations auprès des fournisseurs de données. Le SINP constitue un système d'information sectoriel au sens de l'ordonnance relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 ; le SINP respecte notamment le référentiel général d'interopérabilité (RGI). Le SINP a vocation à contribuer au Géocatalogue et au Géoportail qui s'inscrivent dans le cadre de la modernisation de l'Etat en coopération avec les collectivités territoriales, et à évoluer afin de répondre aux objectifs de la directive européenne INSPIRE sur l'infrastructure d'information spatiale.*

Un comité national rassemble les principaux représentants nationaux des acteurs intervenant dans la production, la validation, la gestion, le traitement, la valorisation et la diffusion des données. Il est présidé par le directeur de la nature et des paysages qui en assure le pilotage en s'appuyant sur :

- au plan technique, un « groupe de coordination » animé par la direction de la nature et des paysages avec l'appui de l'institut français de l'environnement (IFEN),
- au plan scientifique, une « coordination scientifique » dont le secrétariat est assuré par le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN). Cette coordination est composée de deux collègues : le collègue « nature » piloté par le MNHN et le collègue « paysages » piloté par le laboratoire du CNRS, Dynamiques sociales et recomposition des espaces (LADYSS).

L'objectif du SINP est donc de pouvoir agréger les données détenues par les multiples acteurs, de proposer des méthodes de travail, un cadre méthodologique de référence, pour une interopérabilité des méthodes et des outils. et surtout, de mettre en place un système de validation qui permette de s'assurer de la pertinence et de la fiabilité des dites données. Le comité national doit, entre autres, dégager les priorités et le calendrier des actions « devant faire l'objet d'une couverture systématique du territoire ».

Afin de rendre le système plus opérationnel, il est également prévu une organisation régionale, niveau le plus stratégique, dont la coordination est assurée par la DIREN.

Néanmoins, dans le protocole en cours de validation, il est prévu de respecter les rôles des organismes ayant une mission nationale, dont les conservatoires botaniques nationaux : « **La connaissance sur la flore et les habitats faisant l'objet d'une organisation nationale spécifique, des règles particulières seront proposées par la fédération des conservatoires botaniques nationaux⁶²** ».

RECOMMANDATION

La mission recommande que soient mises en place sans tarder les « règles particulières » prévues au projet de protocole SINP, afin que soient :

- *réaffirmées auprès des partenaires nationaux et régionaux du SINP, les missions des conservatoires, au titre de l'agrément par l'Etat,*
- *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.*

5.3 La validation des référentiels et des données flore et habitats

5.3.1 le rôle du Muséum national d'histoire naturelle

La cohérence des indicateurs lors de l'acquisition de données est devenue d'autant plus importante que les possibilités de traitements informatiques se sont développées et qu'il devient, du moins en théorie, aisée de faire des synthèses ou des regroupements thématiques. Afin d'essayer de construire cette cohérence, la loi de 2002 relative à la démocratie de proximité⁶³ précise les missions et rôles d'un certain nombre d'acteurs.

⁶² in article 5.3 du projet de protocole SINP.

⁶³ Loi 2002-276 du 27 février 2002, Journal officiel du 28-02-02.

Repris dans le code de l'environnement⁶⁴ et comme il a été dit *supra*, il est clairement indiqué que « l'inventaire du patrimoine naturel est institué pour l'ensemble du territoire national terrestre, fluvial et marin ». La connaissance n'est donc pas réduite aux zones réglementairement ou contractuellement protégées, mais doit s'étendre à tous les territoires, même ordinaires, et sur la totalité du territoire de la République, y compris donc l'Outre-mer.

Afin d'assurer la cohérence et la synthèse des productions des divers intervenants, « ces inventaires sont conduits sous la responsabilité scientifique du Muséum national d'histoire naturelle ».

Dans ce cadre, le Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables a demandé au Muséum national d'histoire naturelle de fournir un certain nombre d'outils, comme les référentiels taxonomiques⁶⁵, des cahiers des charges, des indicateurs d'évaluation, des guides méthodologiques. Si *a priori* ces éléments de méthodologie et des référentiels sont en place pour le territoire métropolitain, il faut rapidement que soient élaborés, pour chacune des zones d'outre-mer, des documents similaires et adaptés aux situations biogéographiques non européennes.

Compte tenu du travail effectué et des méthodologies⁶⁶ mises en place depuis plusieurs décennies par le réseau des CBN, il semblait important que les méthodes de travail entre le MNHN et les conservatoires soient précisées, notamment pour les missions d'expertise.⁶⁷ Pour ce faire, le MNHN et la Fédération des conservatoires botaniques nationaux ont signé, en mai 2005, une convention cadre dont l'objectif premier est d'agir « ensemble pour harmoniser et organiser le recueil, le traitement, la validation, l'exploitation et la mise à disposition de l'information sur la flore et les habitats naturels et semi-naturels »⁶⁸.

RECOMMANDATION

La mission demande à la DNP de réunir régulièrement le MNHN et le réseau des CBN afin que la convention-cadre signée entre les deux partenaires soit effectivement suivie de collaborations concrètes, dans le respect de leurs missions respectives.

Par ailleurs, elle demande 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...).

⁶⁴ Code de l'environnement, article L.411-5.

⁶⁵ Il est à noter que d'autres organismes proposent aussi des référentiels taxonomiques, voir <http://www.tela-botanica.org/>

⁶⁶ On peut citer le travail commun : *Cartographie des habitats naturels et des espèces végétales appliquées aux sites terrestres du réseau Natura 2000*, guide méthodologique, Muséum national d'histoire naturelle, Fédération des Conservatoires botaniques nationaux, 20 juin 2005.

⁶⁷ Voir *Rapport d'inspection générale du Muséum national d'histoire naturelle* – Rapport IGAENR/IGE – septembre 2006.

⁶⁸ Convention-cadre entre le Muséum national d'histoire naturelle et le réseau des conservatoires botaniques nationaux représenté par la Fédération des conservatoires botaniques nationaux, dans le cadre de la mise en œuvre de l'inventaire du patrimoine naturel, document signé à Paris le 30 mai 2005.

5.3.2 les commissions consultatives nationales et régionales

Un certain nombre d'instances a été récemment réformé dont le conseil national de la protection de la nature⁶⁹ (CNPN), le conseil scientifique régional du patrimoine naturel⁷⁰ (CSRPN), ou mis en place dont le système d'information sur la nature et les paysages (SINP).

Les deux commissions consultatives en matière de protection de la nature : le **Conseil National de Protection de la Nature** et le **Conseil Scientifique Régional du Patrimoine Naturel** sont indépendantes l'une de l'autre et l'une n'est donc pas subordonnée à l'autre. Du reste, le « P » indique la « protection » dans le cas du CNPN et le « patrimoine » dans le cas du CSRPN.

La mission fait deux propositions visant à favoriser une meilleure articulation entre les CBN et ces deux instances. Concernant tout d'abord les relations entre le **Conseil National de Protection de la Nature** (CNPN) et les CBN :

RECOMMANDATION

Compte tenu de la mission octroyée au Conseil national de la protection de la nature (CNPN) de donner son avis au ministre sur des sujets et 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 et avec une périodicité à définir, devant cette instance nationale.

Quant aux **Conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel** (CSRPN), instances régionales, la mission souhaite attirer l'attention sur les éventuelles difficultés de travail qui pourraient naître avec les CBN dans le cas d'une lecture trop étriquée du décret et de la circulaire⁷¹.

En effet, par nature, les conservatoires sont interrégionaux et couvrent les territoires de plusieurs régions administratives. De plus, chaque conservatoire possède un conseil scientifique, met en place, en interne, des procédures de validation de leurs travaux. Enfin, régionalement, seuls, les conservatoires botaniques sont en mesure de valider les données flore et habitats grâce à leur connaissance du terrain, du réseau des collecteurs et à leurs possibilités d'analyse fine, de recoupement, de corrélation et d'interprétation d'un ensemble de données.

Par ailleurs, les procédures ont été élaborées au niveau national par le réseau des conservatoires botaniques, souvent sous l'égide de leur fédération, la validation finale devant être effectuée sous la responsabilité du MNHN.

⁶⁹ Article R 133-1 du code de l'environnement, modifié par le décret n° 2006-1266 du 16 octobre 2006.

⁷⁰ Code de l'environnement, art. L. 411-5.

⁷¹ Décret du 26 mars 2004, circulaire DNP/CC n°2004-1 du 26 octobre 2004.

RECOMMANDATION

Sans remettre en cause le rôle essentiel des CSRPN pour la cohérence des actions régionales, ni la cohérence nationale indispensable dans les travaux des conservatoires botaniques, 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 CSRNP de leur territoire d'agrément soit régulièrement effectuée.

Par ailleurs et d'une façon générale, la mission demande à la DNP de s'assurer de la cohérence des instructions qu'elle donne lors de la définition des procédures auxquelles les conservatoires botaniques nationaux 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.

5.4 L'acquisition et la propriété des données flore et habitats

L'acquisition, la propriété, l'exploitation, la divulgation des données restent des sujets très sensibles dans de nombreux milieux et tout particulièrement chez celui des naturalistes et des scientifiques. De nombreuses publications à caractère juridique existent sur toutes ces notions complexes liées aux statuts juridiques des données (données publiques, données privées), au droit de propriété (données du domaine public, propriété intellectuelle), à la protection du droit d'auteur (droits moraux et patrimoniaux)...

Afin d'apporter des éléments de réponse à cet ensemble de questions relevant de plusieurs codes juridiques avec une jurisprudence abondante, le groupe de travail « administrateurs de données » des DIREN a produit un document⁷² faisant le point sur le sujet. Dans le même esprit, le projet de protocole du SINP aborde à l'article 4 les « principes de déontologie et de propriété intellectuelle des données » et fixe les principes que doivent respecter tous les acteurs participant au SINP.

RECOMMANDATION

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.

⁷² *Fiches juridiques et techniques sur la diffusion des données relatives à l'environnement*, ministère de l'écologie et du développement durable, mars 2005.

5.5 Les conservatoires et leurs rapports à la recherche en botanique

Les conservatoires botaniques n'ont pas pour mission d'effectuer des recherches à caractère fondamental, ou théorique, ni à réfléchir sur les nouveaux concepts en matière de biologie ou diversité biologique. Ils n'ont pas vocation à se substituer aux institutions publiques ou privées, ni aux unités de recherche des universités.

Néanmoins, le travail de base des conservatoires est d'être à l'interface entre l'apport à caractère fondamental de la science et une demande de connaissance plus ou moins clairement exprimée par le pouvoir politique et la société. Rien que par cette responsabilité, le réseau des conservatoires ne peut être étranger aux évolutions de la pensée qui agitent le monde scientifique et à la nécessité de convertir et mettre en œuvre un certain nombre de ces nouvelles approches.

Ces rapports avec le monde scientifique furent à diverses reprises abordés entre la mission d'inspection et les conservatoires. La position de chacun d'entre eux est le résultat de l'histoire, du parcours professionnel et de la sensibilité des membres de l'équipe dirigeante ainsi que du réseau universitaire plus ou moins dense et proche de la ville siège du conservatoire.

Cette relation recherche/conservatoire botanique, si elle est nécessaire pour l'avenir de la connaissance, doit fonctionner dans les deux sens.

Le réseau des conservatoires botaniques, en étroite collaboration avec leurs conseils scientifiques, doit s'organiser afin d'être en mesure de :

- définir les thèmes potentiels de **recherche fondamentale et appliquée** issus de leur pratique quotidienne sur la flore et les habitats. La fédération pourrait être le porteur des demandes collectives et les discuter auprès des instances afin d'obtenir leur inscription dans les différents programmes d'appels à recherche lancés par les divers ministères (environnement, recherche...) ou groupements (bureau des ressources génétiques...),
- se faire connaître comme **centre de ressources**, éventuellement d'expérimentation, pour les équipes recherchant des espèces, des habitats sur lesquels elles souhaitent travailler sur le moyen et long terme à partir de protocoles de suivis,
- s'inscrire et participer à des **réseaux nationaux d'observations** autour de sujets d'actualité comme les modifications biologiques et floristiques, les conséquences du changement climatique⁷³, les allergies induites par les plantes⁷⁴.

Bien entendu, ce travail collectif n'est pas exclusif de collaboration entre des équipes universitaires et certains conservatoires pour des recherches ponctuelles sur des sujets restreints.

⁷³ Voir à titre d'exemple, la proposition de recherche faite sous la responsabilité du 'centre d'écologie fonctionnelle et évolution' du CNRS et de l'unité 'Agroclim, mission changement climatique et effet de serre' de l'INRA, avec pour thème *Système d'information phénologique pour l'étude et la gestion des changements climatiques (2006-2009)*. Il est à noter que parmi les partenaires, on trouve entre autres, l'association des Jardins botaniques de France et des pays francophones.

⁷⁴ Des collaborations avec le ministère en charge de la santé pourraient être envisagées - Voir le réseau national de surveillance aéro-biologique (RNSA), mis en place dans certaines régions sous l'égide des DRASS.

Par ailleurs, les CBN, en liaison avec le Comité national de coordination pour la recherche publique en environnement, doivent pouvoir contribuer à certains objectifs du plan d'action « Recherche » de la stratégie nationale de la biodiversité : renforcement de la recherche cognitive et finalisée, mobilisation des acteurs publics et privés pour freiner l'érosion de la diversité biologique, participation à l'adaptation des filières de formation.

Ils doivent être régulièrement informés des évolutions des structures transversales existantes : GIS « Institut français de la biodiversité » (IFB), GIS « Bureau des ressources génétiques » (BRG), GIP « Ecosystèmes forestiers » (ECOFOR), notamment, dans la perspective de la création prochaine, à l'initiative du ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche et avec le concours du MNHN, d'une « Fondation recherche sur la biodiversité ».

RECOMMANDATION

En matière de recherche, la mission recommande au réseau des conservatoires botaniques nationaux de :

- proposer des thèmes de recherche au monde scientifique,***
- se faire connaître comme partenaires dans les grands réseaux d'observation sur la nature,***
- nouer ou poursuivre les contacts avec les universités ou institutions implantées régionalement.***

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.

PROPOSITIONS POUR LA STRUCTURATION DU RÉSEAU DES CBN

A l'issue de ces deux chapitres consacrés à la situation passée et présente, la mission s'affirme relativement optimiste pour l'avenir des CBN.

En premier lieu, comme la mission l'a déjà souligné au chapitre 3, les CBN constituent un réseau de compétences actif et efficace, bien implanté sur le territoire national, et un important travail de cadrage et de propositions, qui contient ou amorce de nombreuses pistes de progrès, a été effectué par les conservatoires et leur fédération.

Il faut d'autre part objectivement constater que l'État (MEDAD) reconnaît aujourd'hui institutionnellement les CBN, de droit comme de fait, en ayant depuis quelques années :

- modernisé le décret de 1988, reformulé les conditions de l'agrément et nommé une nouvelle commission des CBN,
- soutenu de façon volontariste et budgétairement significatif le réseau des CBN, notamment pour Natura 2000 et ses prolongements,
- commencé à clarifier les relations entre les CBN et les établissements publics sous sa tutelle,
- poursuivi un dialogue constant avec la fédération des CBN,
- et...engagé la présente mission d'appui.

Afin de conforter cet optimisme et de préparer l'avenir, la mission fait cinq propositions destinées à mieux structurer la politique publique de connaissance du patrimoine naturel et son principal instrument pour la flore et les habitats, le réseau des Conservatoires botaniques nationaux :

- optimiser, sécuriser et recentrer les missions,
- compléter la couverture territoriale,
- consolider le soutien technique et budgétaire de l'État,
- faire évoluer le cadre juridique, politique et statutaire,
- conforter le rôle de la fédération.

6 OPTIMISER, SÉCURISER ET RECENTRER LES MISSIONS

Comme indiqué dans le préambule de ce rapport, la mission s'est d'abord penché sur les missions des CBN, a analysé chacune d'entre elles et formule des suggestions d'optimisation, de sécurisation et de recentrage. Elle est intimement persuadée que le travail à faire sur ces missions constitue l'accompagnement indispensable, sinon le préalable, à toute progression budgétaire et statutaire des conservatoires.

Dans les chapitres précédents, la mission a tenté de montrer la place prise par la préservation de la diversité biologique, tant sur le plan politique que scientifique, et d'analyser les enjeux devant lesquels se trouve confronté l'État, par sa signature des conventions internationales et directives européennes, pour mettre en œuvre ses engagements et remplir ses obligations. L'analyse et la structuration des pouvoirs et responsabilités des divers intervenants et partenaires, les problèmes scientifiques et techniques à résoudre ont également été esquissés.

C'est à partir de tous ces éléments, que la mission se propose d'analyser le dernier texte réglementaire relatif aux conservatoires botaniques nationaux. Il s'agit du décret du 8 juillet 2004, qui fixe les conditions d'agrément comme « conservatoire botanique national », le territoire d'agrément et les missions des établissements agréés. Il est complété par l'arrêté du 22 mai 2006 qui détermine la procédure d'agrément.

L'évolution la plus importante par rapport au précédent décret est la prise en compte, dorénavant de façon explicite, des habitats et de la mission d'expertise.

Les missions, au nombre de quatre, peuvent être résumées de la façon suivante :

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

La mission est partie d'un postulat, celui de considérer « l'agrément » comme une forme, sans doute plus morale que juridique, de « maîtrise d'ouvrage déléguée » permanente –du moins durant la période d'agrément- pour remplir des missions de « service public » ou « d'intérêt général »⁷⁵ pour la collectivité nationale.

Cela ne préjuge pas des structures d'exécution de cette mission continue, nécessaire à l'État comme aux collectivités territoriales, qui est, soit mise en œuvre directement par les conservatoires agréés, soit exécutée sous leur contrôle dans le cadre de conventions avec d'autres intervenants.

⁷⁵ Voir *Le service public* - Rapport au Premier ministre – Documentation française – 1996 - et *Réflexions sur l'intérêt général* – Rapport du Conseil d'Etat – 1999.

Afin de consolider ces « missions déléguées » comme ressortant bien du service public, la mission fait des propositions d'optimisation et de sécurisation juridique et technique et souhaite s'assurer, faute de définitions précises des contours de chacune des quatre missions, s'il n'y a pas lieu de tendre aussi vers un recentrage fonctionnel de leur champ d'application.

6.1 La connaissance

Le décret du 8 juillet 2004 dit que « 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 disposition de l'État (...), des collectivités territoriales (...) des informations nécessaires à la mise en œuvre des politiques nationales et régionales de protection de la nature⁷⁶ ».

Le mot « connaissance » recouvre non seulement l'acquisition des données sur la flore et les habitats, mais aussi et surtout la valorisation de l'ensemble de ces données, leur traitement, leur interprétation, leur agrégation, avec une mise en perspective dans le cadre de l'analyse de la dynamique des populations et des milieux sur le territoire d'agrément du conservatoire.

La mission d'inspection considère que cette mission de connaissance constitue le socle premier de la politique publique de l'État en matière de protection et de gestion de la nature, pour deux raisons principales :

- si l'on se réfère aux obligations nées des engagements européens et internationaux de la France (voir 4.2 et 4.3), il ne sera possible de suivre avec pertinence la modification de la diversité biologique que si un état zéro existe et ce, sur l'ensemble du territoire, que les espèces et habitats soient communs ou exceptionnels. Or, en l'état actuel de la connaissance, cet état zéro est loin d'être acquis, car de nombreuses lacunes existent encore sur les territoires protégés, et encore plus sur ceux qui n'ont pas de statut particulier.
- cette mission de connaissance est sans doute la seule pour laquelle l'État a le devoir de fournir à tout demandeur et à tout moment, l'état réel de la flore et des habitats sur un terroir donné.

Le décret de 2004 donne aux conservatoires botaniques nationaux la légitimité pour exercer cette mission, qui constitue leur « cœur de métier »⁷⁷, d'autant que, comme il a été dit *supra*, ils sont les seuls organismes à pouvoir mettre en œuvre, sur la durée, une politique cohérente d'acquisition et de traitement des données sur deux éléments de la connaissance : les espèces de la flore et les habitats.

Il est en outre indispensable que ce travail puisse être concerté par régions biogéographiques, sous l'égide de la fédération des conservatoires, afin que soient prises en compte les problématiques communes et ainsi pouvoir répondre aux demandes de l'Union européenne.

⁷⁶ Code de l'environnement, art. R. 416-1, 1°.

⁷⁷ D'après l'analyse des budgets et les dires des CBN eux-mêmes, la répartition du temps de travail entre les quatre missions est la suivante : 40/50 % pour la connaissance, 30 % pour l'expertise, 10/20 % pour la conservation, 10 % pour l'information/éducation.

Ce programme de connaissance systématique, de mise à jour régulière, ainsi que le travail d'interprétation, doivent être effectués par une équipe permanente, flore/habitat, composée de personnes qualifiées, compétentes, pérennes afin de posséder le recul de l'histoire des données et de leur analyse et une vision globale du territoire d'agrément du conservatoire. La fédération des conservatoires botaniques doit pouvoir également jouer ce même rôle au sein du réseau afin de dégager une vision globale de la situation de la flore et des habitats sur tout le territoire français.

Ces équipes permanentes et dans chacun des conservatoires, doivent pouvoir être assurées de leur existence pérenne grâce à des financements d'État affectés spécifiquement à cette tâche de connaissance pour les départements français de métropole et d'outre-mer. Afin de diminuer les « blancs » de la connaissance, arriver à un niveau de couverture quasi-totale du territoire en cinq ans et remplir cette mission primordiale de service public, l'équipe permanente de botanistes et phyto-sociologues, pour l'ensemble des conservatoires existants et à créer, devrait être de l'ordre de **soixante personnes équivalents temps plein**⁷⁸.

Leur répartition entre les divers conservatoires serait à effectuer selon un certain nombre de critères dont les connaissances déjà acquises, la superficie du territoire à couvrir, la fragmentation et les pressions sur la flore et les habitats...

RECOMMANDATION

Dans l'optique d'exercer pleinement la mission de connaissance des CBN, la mission recommande que l'État :

- 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.

- 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'État au réseau des conservatoires botaniques nationaux dans la connaissance en matière de flore et d'habitats naturels et semi-naturels.

6.2 La conservation *in* et *ex situ*

Le décret du 8 juillet 2004 dit que « peuvent être agréés en tant que conservatoires botaniques nationaux les établissements qui exercent sur un territoire déterminé les missions suivantes :

2. L'identification et la conservation des éléments rares et menacés de la flore sauvage et des habitats naturels et semi-naturels⁷⁹ ».

Si au moment de la création des premiers conservatoires botaniques, il y a trente ans, la culture *ex situ* des espèces était considérée comme une réponse positive de conservation, l'évolution de la pensée scientifique de ces dernières années, l'intégration des habitats comme éléments majeurs de protection, a modifié le rapport entre la conservation *ex* et *in situ*.

⁷⁸ Calcul théorique effectué par extrapolation des éléments de travail fournis par le CBN Midi-Pyrénées : temps théorique pour couvrir un département – Colloque nature Midi-pyrénées, Bagnères 17-11-2006.

⁷⁹ Code de l'environnement, art. R. 416-1, 2°.

Pour de nombreux interlocuteurs, la nécessité d'avoir recours à la conservation d'espèces uniquement *ex situ* est un signe d'échec dans la politique de protection des milieux. Néanmoins, l'obligation de récolter et de cultiver *ex situ* un certain nombre d'espèces rares, menacées, en régression, s'avérera toujours nécessaire.

La conservation *ex situ* d'habitats doit être considérée comme une aberration scientifique : il n'est jamais possible de reconstituer la complexité d'un milieu et des multiples interactions connues et non connues de la flore, de la faune et du climat. Par nature, les habitats ne peuvent être conservés que sur place.

Les conservatoires ne peuvent donc pas avoir d'action directe sur ce mode de conservation, mais uniquement une action indirecte au titre de l'expertise, en conseillant les gestionnaires en charge desdits espaces.

Pour la conservation de la flore, les conservatoires ont monté des **banques de semences et de graines**. Lors de ses visites, la mission d'inspection a constaté que la politique de conservation des graines de populations floristiques rares ou menacées est mal définie et plusieurs conservatoires se posent eux-mêmes des questions sur l'intérêt de tels dispositifs et sur les objectifs assignés à moyen et long termes.

Face à cette absence de consensus, il serait nécessaire qu'une réelle réflexion collective soit entreprise. Il est patent que les installations techniques de certains conservatoires, chambres froides, serres, terrain de culture, semblent surdimensionnées par rapport à leur usage actuel et futur prévisible. Ces investissements lourds pèsent parfois de façon non négligeable dans les budgets de fonctionnement. Des conservatoires, de création plus récente, privilégient le partenariat avec d'autres institutions qu'elles soient privées ou publiques.

Cette absence de stratégie collective n'a nullement handicapé certains conservatoires qui ont des programmes clairement identifiés, comme celui de Brest en étant dépositaire des graines de plantes rares ou menacées de régions géographiques parfois lointaines, ou celui de Porquerolles en participant à des programmes internationaux pour la récolte, le traitement et la conservation de semences.⁸⁰

Il n'appartient pas à la mission de trancher les sujets de culture de plantes et de conservation des semences. Néanmoins, l'étude de l'opportunité de créer des centres de référence pour la culture et la conservation des semences *ex situ* doit être entreprise, les questions abordées, posées et étudiées dans toute leur complexité.

⁸⁰ Genmedoc, réseau interrégional de banques de semences de la Méditerranée, programme Interreg IIIB MEDOCC, pour la cohésion des territoires de l'Europe du Sud. 12 partenaires dont 1 tunisien. Cf www.genmedoc.org

Dans cette optique, un rapprochement de certains CBN, ou/et de la fédération, avec les professionnels des semences (obteneurs-sélectionneurs, agriculteurs-multiplicateurs ou entreprises productrices) ou avec les organismes⁸¹ professionnels d'études, de contrôle et de recherche pourrait s'avérer réciproquement profitable et insérer certaines actions des CBN -et les collectivités territoriales concernées- dans le contexte économique territorial⁸² (par exemple, suite à des travaux d'infrastructure, le choix des taxons les plus aptes à la revégétalisation des terres).

RECOMMANDATION

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,***
- écrit et publie, sous la forme de cahiers techniques (voir 6.6), des protocoles afin de définir les modalités techniques à mettre en œuvre.***

D'autre part, la mission a pu constater que les **notions de conservation et celles de collection**⁸³ de plantes vivantes ne sont pas stabilisées dans les CBN visités : selon les interlocuteurs, elles recouvrent des réalités différentes, qu'il s'agisse de plantes cultivées avec ses multiples cultivars⁸⁴ ou de plantes sauvages avec de multiples formes ; qu'il s'agisse de plantes indigènes ou de plantes exogènes.

Les plantes sont conservées pour de multiples raisons scientifiques, techniques, esthétiques, hédonistes et selon des protocoles propres à chaque structure, institutions publiques ou privées, professionnels, associations, particuliers. Chacune des collections inclut une part de la diversité génétique et spécifique. Par ailleurs, la conservation a-t-elle pour objectif de conserver un patrimoine existant, stabilisé comme les variétés fruitières ou florales ou, au contraire, de conserver les potentialités d'évolution d'une espèce donnée ?

Dans tous les cas de figure, le coût de maintenance de ces collections vivantes est important, tant en terme de superficie que de temps à passer pour leur entretien, surtout lorsque, pour certaines institutions, elles n'ont plus d'utilité dans le cadre de leurs programmes de recherche.

⁸¹ GNIS : Groupement national interprofessionnel des semences – GEVES : Groupement d'études et de contrôle des variétés et des semences – OCVV : Office communautaire des variétés végétales (installé à Angers).

⁸² Il faut rappeler que plusieurs « pôles de compétitivité » développent, dans un cadre public/privé, la valorisation des ressources végétales, agricoles, aromatiques ou liées à la santé.

⁸³ La *conservation* concerne peu de taxons, mais un très grand nombre d'individus pour conserver la diversité génétique.

La *collection* privilégie la diversité des espèces à l'intérieur d'un genre ou d'une famille avec un nombre réduit d'exemplaires (de trois à cinq selon les institutions).

⁸⁴ Cultivars (cultivated variety) : hybride cultivé issu d'un processus artificiel de sélection.

Un réseau semble avoir des préoccupations proches de celles des conservatoires, celui des jardins botaniques. L'association « Jardins botaniques de France et des pays francophones (JBF) » fédère 68 jardins en France, dont 22 agréés au titre d'une Charte d'agrément développée par JBF à partir de la définition de « jardin botanique » donnée par le *Botanic Gardens Conservation International* (BGCI).

Assez bien répartis sur l'ensemble du territoire français, appartenant à des structures diversifiées, (établissement public de l'État, universités, collectivités territoriales, associations, propriétaires privés), les jardins botaniques ont, dans l'ensemble, une longue expérience de culture de plantes délicates et de conservation des semences.

En plus du partage des savoir-faire et des expériences, de la diminution des risques d'incidents ou d'accidents, du partage des coûts, des conventions de partenariat permettraient d'inscrire les conservatoires :

- dans un autre réseau, celui des jardins botaniques, bien représenté, du moins sur le territoire métropolitain,
- de partager des installations, graineterie, serres, jardins, et de profiter des compétences multiples des personnels des jardins botaniques.

Les jardins botaniques étant en outre pour un tiers d'entre eux municipaux ou reliés d'une façon ou d'une autre avec l'échelon communal⁸⁵, un partenariat réseau JBF/réseau CBN aurait le grand intérêt de compléter à cet échelon le réseau des conservatoires, plutôt relié aux régions et aux départements, et ainsi de mieux diffuser les enjeux de la botanique sur l'ensemble du territoire national. Le réseau des Jardins botaniques y trouverait lui aussi des possibilités de diffusion de ses compétences.

RECOMMANDATION

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, avec application des cahiers techniques (voir 6.6), sous le contrôle scientifique et technique de la fédération des conservatoires botaniques.

6.3 L'expertise

Le décret du 8 juillet 2004 dit que « peuvent être agréés en tant que conservatoires botaniques nationaux les établissements qui exercent sur un territoire déterminé les missions suivantes :

3. La fourniture à l'État (...), aux collectivités territoriales (...), 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-naturels⁸⁶ ».

Si ces missions d'expertise sont la résultante logique de la première mission, celle de la connaissance, le sujet n'en reste pas moins délicat dans son application par rapport aux règles de la concurrence. Lors des visites, la mission a rencontré des responsables conscients de la nécessité de définir les limites du champ d'intervention de l'expertise et des risques de recours par d'autres partenaires et prestataires. Placé au cœur d'un système partenarial et souhaitant conserver ce statut de **référénts scientifiques et techniques indépendants** à la fois de l'administration et des prestataires privés, une grande majorité des conservatoires préfère ne pas, ou ne plus, répondre aux appels d'offres.

⁸⁵ Un deuxième tiers dépend d'universités et le dernier d'initiatives diverses.

⁸⁶ Code de l'environnement, art. R. 416-1, 3°.

Si cette attitude est tout à l'honneur des conservatoires, cela n'a de sens que si les financements permanents permettent de maintenir à un seuil décent le nombre d'agents permanents compétents (voir 6.1). Si cela n'est pas le cas, la recherche des financements, y compris sur le marché concurrentiel, deviendra la règle. Les conservatoires perdront ainsi leur rôle de collecteur public de la connaissance au service de tous et d'experts indépendants. Les conflits d'intérêt deviendront réels.

Il faut d'ailleurs reconnaître que plusieurs termes du décret de 2004 lui-même sont porteurs d'ambiguïté et peuvent prêter à discussion, que ce soit par les maîtres d'ouvrage eux-mêmes et leurs contrôleurs financiers, ou par les maîtres d'œuvre. En effet, il est pour le moins difficile de définir ce que comporte comme prestations le « concours technique et scientifique » ou les « missions d'expertise ». Les mêmes difficultés existent pour différencier les prestations relevant du champ concurrentiel et celles du « service public », sans parler des différences d'appréciation d'un contrôleur ou d'un prestataire à l'autre.

Il n'est donc manifestement pas possible de fonder la légitimité du recours aux seuls conservatoires, sur la totalité du champ de l'expertise flore et habitats, sur l'unique motif de la « connaissance » et pas plus sur celui de l'agrément national. C'est pourquoi la mission, à l'instar de règles mises en place dans certaines institutions dont le Muséum national d'histoire naturelle⁸⁷, suggère de considérer deux formes d'expertises, l'une conventionnée, l'autre répondant aux règles de la libre concurrence.

RECOMMANDATION

La mission suggère que la DNP et la fédération des CBN différencient deux modes d'approche :

- 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.

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.

6.4 L'information et l'éducation

Le décret du 8 juillet 2004 dit que « peuvent être agréés en tant que conservatoires botaniques nationaux les établissements qui exercent sur un territoire déterminé les missions suivantes :

4. l'information et l'éducation du public à la connaissance et à la préservation de la diversité végétale⁸⁸ ».

⁸⁷ Voir délibération n° 2005/23 du conseil d'administration du MNHN du 20/12/05.

⁸⁸ Code de l'environnement, art. R. 416-1, 4°.

La mission estime en premier lieu qu'il y a lieu de **dissocier les missions d'information de celles d'éducation**. Si, pour la première, il est indispensable que les connaissances acquises dans les domaines de la flore et des habitats soient promues et que les conservatoires se fassent connaître, il n'est pas, *a priori*, impossible que les conservatoires délèguent tout ou partie de l'éducation du public à d'autres structures.

Concernant les **publications à caractère scientifique**, les atlas de flore, par exemple, sont des éléments d'information, même si certains peuvent tout à fait légitimement les considérer comme des ouvrages de la connaissance. Les conservatoires prennent le relais des sociétés savantes du XIX^e siècle et ont repris ce travail de synthèse et de publication, travail primordial permettant à un moment donné de faire le point de la connaissance et de réunir l'ensemble des éléments souvent dispersés dans des institutions diverses et surtout dans le tissu associatif.

Dans cet esprit, à titre d'exemple, le conservatoire de Brest édite une publication (un numéro par an) à caractère scientifique, E.R.I.C.A. (Echos du réseau pour l'inventaire & la cartographie armoricaine). Son objectif est d'informer le réseau de collaborateurs du conservatoire des travaux, découvertes et résultats des recherches sur la flore et les habitats du massif armoricain. Le nombre de destinataires à titre gracieux est de l'ordre de 300. Par ailleurs, soixante quinze abonnements sont servis et un chiffre équivalent sert aux échanges de publications entre institutions.

Malheureusement, le côté confidentiel et le peu de diffusion de ce genre de publications est un handicap pour la reconnaissance du travail effectué et la promotion du réseau des CBN.

Un bilan récent des ouvrages⁸⁹, atlas régionaux ou départementaux, montre que 22 départements ont un atlas de leur flore, 5 ont un atlas spécifique sur les Ptéridophytes, 1 sur les Bryophytes. Pour les plantes menacées ou rares, 9 départements sont couverts. Cet ensemble fut publié entre 1980 et 2006, dont, il est vrai, 18 entre 2000 et 2006. Pour le futur (2007-2010), 10 nouveaux départements français et 2 outre-mer (Antilles françaises) devraient posséder leur atlas et 5 devraient en avoir un sur leur flore menacée. Pour ces atlas de la flore, en 30 ans, 1/3 des départements métropolitains auront été couverts. Malheureusement, la France a encore des progrès très importants à effectuer avant de pouvoir, comme les Britanniques, publier un atlas global de la flore française métropolitaine⁹⁰ !

RECOMMANDATION

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,*
- achever la couverture nationale et la publication des atlas de flore afin que cette connaissance indispensable soit mise à disposition de tous.*

Au titre de l'**information grand public**, à l'heure actuelle, certains conservatoires éditent régulièrement des documents.

⁸⁹ D'après une étude effectuée par le conservatoire botanique national de Bailleul, février 2007.

⁹⁰ Voir *New Atlas of the British & Irish Flora*, Oxford University Press, 2002. Deuxième édition complétée. Ouvrage présentant 3 354 cartes avec commentaires sur les caractéristiques et l'évolution des espèces dans les Iles britanniques.

Celui de Bailleul publie semestriellement *Le jouet du vent*, document de huit pages fournissant toute une série d'informations sur les travaux effectués au sein du conservatoire. Il est tiré à 2 000 exemplaires, dont 1 800 diffusés gratuitement et 200 distribués lors de manifestations diverses. Afin de faire connaître son programme « restaurer, valoriser et conserver la flore locale dans les projets d'aménagement pour un développement durable de la montagne pyrénéenne »⁹¹, le CBN Midi-Pyrénées l'a mis en ligne en décembre 2006, tandis que le CBN Alpin a lancé, en février 2007, une lettre quadrimestrielle d'informations *Mail toutes fleurs*⁹².

Parmi toutes les publications à caractère didactique, certains thèmes sont récurrents, dont celui sur les plantes envahissantes. Il est malheureusement souvent difficile de savoir que le conservatoire éditeur du document appartient à un réseau national.

RECOMMANDATION

*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*⁹³.

Cela permettrait, pour les décideurs, les administrations, les commanditaires, et le grand public de mieux connaître l'ensemble du travail de connaissances en cours et l'appartenance à un réseau constitué oeuvrant dans le cadre d'une politique commune.

Enfin, des **documents promotionnels**, certains à vocation **touristique**, sont également édités par certains conservatoires (Brest, Mascarin, Bailleul, Porquerolles...) qui possèdent en plus de leurs activités liées à l'agrément, des jardins de présentations et d'expositions.

Dans certains cas, la lecture de ces documents ne permet pas de bien distinguer de ce qui relève de la conservation d'une flore indigène, d'une activité à caractère de collection d'espèces, y compris exogènes, ou d'une activité pédagogique⁹⁴.

La liaison, et les synergies possibles, de certains CBN avec les opérateurs touristiques –que ce soit en termes promotionnels (offices de tourisme, comités départementaux et régionaux du tourisme, guides touristiques) ou en termes de produits touristiques (projet de couplage visite jardin/château comme à Chavaniac-Lafayette) sont à étudier, sans perdre de vue la mission scientifique première des CBN. A titre d'exemple, le projet de parc végétal de l'Anjou à Angers, intitulé « Terra botanica », peut être une occasion de faire parler du réseau des CBN ou d'élaborer un partenariat avec le CBN de Brest.

⁹¹ www.ecovars2.fr

⁹² Pour consulter

cf. <http://www.cbna05.com/pages/Telechargement/telech/MailToutesFleurs/Mailtoutesfleursn0.pdf>

⁹³ Voir à titre d'exemple, *La lettre des réserves naturelles*, publication trimestrielle du réseau Réserves naturelles de France.

⁹⁴ Cette remarque ne peut cependant pas être adressée à la plaquette de présentation et de promotion du conservatoire du Bassin parisien, car elle s'articule autour des mots « connaître, comprendre, conserver, faire savoir ».

Le succès grandissant des visites de jardins, de serres, de parcs floraux, de sites paysagers est un phénomène au sein duquel les CBN sont susceptibles de trouver, sinon de nouvelles ressources financières, au moins un surcroît de notoriété et d'intégration sociale et culturelle locale.

La mission estime que les réalisations et les potentialités des CBN constituent des atouts de développement local qui méritent d'être valorisées à ce titre, indépendamment des questions de moyens humains et budgétaires qui se posent aux CBN en cas d'investissement de ce créneau.

Quant à la **partie éducative**, importante pour la prise de conscience collective du rôle, de la valeur, de la fragilité de la biodiversité, elle doit être mise en œuvre par chacun des conservatoires, après réflexion et analyse fine des moyens à mobiliser pour une action efficace et visible. En effet, l'ampleur du territoire d'agrément ne permet pas de répondre aux multiples sources des demandes et sollicitations potentielles. Le risque de la dispersion et d'un temps passé important en mobilisant beaucoup d'énergie et de personnel peut déstabiliser le travail de l'ensemble de l'équipe.

A mi-chemin entre science, culture, éducation, recherche et tourisme, on peut affirmer que les CBN, dans le cadre de leur insertion territoriale, participent pleinement –ou pourraient mieux participer- à la **culture scientifique et technique** de nos concitoyens, et particulièrement des jeunes.

Il faut rappeler que le réseau des Centres de Culture Scientifique, Technique et Industrielle⁹⁵ (CCSTI), reconnu et soutenu par les ministères en charge de la recherche et de la culture, compte une trentaine de centres répartis sur tout le territoire. Nés en même temps que les premiers CBN dans les années 70, moins connus que les bibliothèques ou les musées, les CCSTI ont trouvé leur place dans le paysage culturel et la diffusion du savoir.

Un rapprochement de la fédération des CBN avec la Réunion des CCSTI, association nationale qui fédère les CCSTI, apparaît très pertinent à la mission.

La mission d'inspection pense que la recherche de partenaires est une solution qui peut permettre de démultiplier l'action éducative. Bien entendu, des conventions sont à passer afin, entre autres, de garantir la qualité et la philosophie de l'information à faire passer.

RECOMMANDATION

Sans que cette proposition puisse être considérée comme exhaustive, certains réseaux peuvent élargir le rayonnement et la place des conservatoires, dont :

- le réseau des jardins botaniques, à partir d'une convention cadre à passer entre la fédération des conservatoires et l'association des jardins botaniques de France et des pays francophones (JBF),

- 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 (UNCPIE). Il est à noter que la structure porteuse du CBN de Mascarin est également agréée comme centre permanent d'initiative pour l'environnement,

- la réunion des centres de culture scientifique, technique et industrielle(CCSTI), association nationale qui fédère ces centres.

⁹⁵ 2 millions de visiteurs par an, 15 000 classes participantes.

Enfin, dans le cadre de cette quatrième mission, les CBN devraient pouvoir jouer un certain rôle en matière de **formation continue à la botanique et à la phytosociologie**.

Des journées d'études et stages sont régulièrement organisés par des réseaux, tels Télé Botanica, des associations, comme la Société botanique de France (SBF), des organismes publics, comme l'Atelier technique des espaces naturels (ATEN) ou l'Institut de formation à l'environnement (IFORE).

Au niveau de la formation initiale, la mission s'est enquis auprès des personnels des CBN de leurs formations d'origine : elles s'avèrent très variées, une bonne partie ayant suivi une base de biologie, avec formation spécialisée en botanique et phytosociologie.

Les différents sites Internet sur l'enseignement de la botanique relient d'ailleurs celui-ci à plusieurs disciplines : pharmacie et herboristerie, biologie, sciences de la nature et de la vie, horticulture et paysage, enseignement technique agricole.

Du reste, la mission n'a pas entendu de réelles inquiétudes sur la qualité, ni même l'existence, des formations nécessaires pour exercer les tâches dévolues aux CBN, mais les discours sur la disparition progressive –et supposée- de la formation, au moins initiale, spécialisée en botanique, sont récurrentes et font régulièrement l'objet d'articles, de notes et de rapports⁹⁶.

Cependant, en l'absence d'éléments chiffrés ou de consensus universitaires, la mission –dont ce n'était d'ailleurs pas le travail- n'a pas d'avis suffisamment motivé pour se prononcer. Elle estime cependant qu'il s'agit là d'un enjeu majeur pour les CBN et le MEDAD.

6.5 Le recentrage fonctionnel des missions

Confirmé par la nécessité d'une optimisation et d'une sécurisation des missions, telle qu'exposée précédemment, il apparaît aussi à la mission indispensable d'entreprendre un recentrage fonctionnel extrêmement rigoureux, garant du fonctionnement normal d'un établissement public local⁹⁷ et préalable à toute évolution juridique et statutaire.

En effet, chacun des CBN, en fonction de son histoire, de son réseau de correspondants et de ses possibilités financières a construit, et construit, son activité à partir de trois sources complémentaires : la première, par acquisitions, le plus souvent gracieuses, des données détenues par les réseaux naturalistes et scientifiques ; la deuxième, grâce à la subvention annuelle de fonctionnement, les dotations de la structure porteuse et les commandes des collectivités ; la troisième, grâce à des contrats d'études, notamment dans le champ de l'expertise (voir 6.3) en réponse à des commandes ciblées sur des territoires précis, mais pas obligatoirement prioritaires au regard du cœur de métier du conservatoire.

Si ces trois modes perdurent aujourd'hui, il semble néanmoins que, depuis quelques années, une évolution est en train de s'amorcer. En effet, pour des raisons essentiellement financières et faute de garanties budgétaires pérennes, les conservatoires doivent de plus en plus s'autofinancer et on ne saurait, bien sûr, le leur reprocher.

⁹⁶ *Pour un renforcement des formations aux sciences de la nature et de la biodiversité et aux métiers de l'écologie* - document provisoire février 2007 – mission confiée à Robert Barbault – MNHN – par les ministres de l'éducation et de l'écologie.

⁹⁷ Pour le cas du statut le plus répandu, le syndicat mixte.

Les nombreuses interrogations et inquiétudes, entendues par la mission, sur les rapports des CBN avec le champ concurrentiel sont bien la preuve de cette évolution, dont les effets pervers ne semblent pas suffisamment mesurés.

Outre les propositions liées aux contrats d'objectifs (voir *infra* 8.3 et 8.4) qui ont justement pour but de permettre de garantir durablement une plus grande part de leurs ressources qu'aujourd'hui, la mission a cherché *supra* (voir 6.1, 2, 3 et 4) à mieux préciser les missions du décret⁹⁸ pour consolider les appréciations jurisprudentielles auxquelles les conservatoires sont en permanence confrontés.

Mais un recentrage fonctionnel extrêmement rigoureux doit également être entrepris : position commune face aux appels d'offres, information des bureaux d'études privés sur les missions de service public, positionnement clair en tant qu'organisme de cadrage, de synthèse, de médiation, de formation et d'information...

Ce recentrage doit d'abord contribuer à conforter l'adéquation de l'exercice des missions avec les conditions fixées par le législateur pour le fonctionnement normal d'un établissement public local tel qu'un syndicat mixte⁹⁹.

Mais, et surtout, il constitue un préalable à toute évolution juridique et statutaire ambitieuse – loi ou établissement public national, par exemple- qui ne saurait être justifiée par autre chose qu'une action manifeste et une claire perception des CBN dans le champ du service public et de l'intérêt général.

RECOMMANDATION

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.

Elle recommande, dans l'optique de l'intégration des CBN au « service public de l'environnement¹⁰⁰ », 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.

6.6 L'agrément, le cahier des charges et les conseils scientifiques

Avant de pouvoir porter la dénomination déposée à l'**institut national de la propriété industrielle (INPI)**¹⁰¹ « conservatoire botanique national[®] », l'agrément d'une structure doit suivre une procédure fixée réglementairement¹⁰².

⁹⁸ Une lecture rigoureuse des termes du décret de juillet 2004 par la DNP et les services concernés du MEDD a permis une analyse fine des différentes missions.

⁹⁹ Code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁰ Intervention de Nelly Olin, ministre de l'écologie et du développement durable, lors de l'AG exceptionnelle des CBN du 29 mars 2007.

¹⁰¹ Code de l'environnement, art. D.416-6 ; cette marque collective a été déposée par le ministre en charge de la protection de la nature le 15 avril 1988 et non renouvelée depuis 1998 !

¹⁰² Code de l'environnement, art. D.416-3, D. 416-4 et R*.416-5.

Il faut ici attirer l'attention sur deux points :

- l'État attribue une « marque » nationale, qui n'est en fait qu'une sorte de franchise, puisque « conservatoire botanique national » n'a d'existence légale, non par la loi, mais par le seul dépôt à l'INPI,
- la gestion de ce label ressort d'une responsabilité partagée car la notion de « service public » ou d'« intérêt général » n'est pas elle-même, loin s'en faut, liée à la seule intervention de l'État.

La mission ayant découvert que cette marque n'était plus protégée depuis près de 10 ans !, il serait évidemment extrêmement dommageable pour le réseau actif de partenaires que forme avec l'État les CBN et pour l'évolution de leur rôle dans la politique nationale de la biodiversité qu'elle soit laissée sans protection dans le domaine public...

RECOMMANDATION

La protection de la marque 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.

La **procédure d'agrément** ainsi que les dossiers à fournir sont fixés par un arrêté du ministre en charge de la protection de la nature¹⁰³. C'est au vu de l'ensemble de ces dossiers et après avoir entendu le rapporteur désigné à cet effet que la commission d'agrément, Commission des conservatoires botaniques nationaux, juge l'établissement qui en fait la demande et surtout les capacités et les qualités scientifiques de l'équipe en place, à répondre dans de bonnes conditions aux obligations et missions des CBN.

La procédure d'agrément doit juridiquement se conformer au seul texte de cet arrêté et c'est après avis de cette commission que le ministre prend la décision d'agréer ou non le demandeur.

L'un des problèmes rencontrés à plusieurs reprises par la mission d'inspection fut celui du contenu du cahier des charges et de sa place dans la procédure d'agrément. Or il est bien indiqué¹⁰⁴ que ce cahier des charges **précise les missions** des conservatoires.

Il ne doit donc pas être considéré comme un document « préalable » à l'agrément, mais comme une des pièces contractuelles du dossier à inclure dans l'arrêté d'agrément.

Ce **cahier des charges**, obligatoire, devrait comporter pour la durée de l'agrément, une « feuille de route » et des cahiers techniques de mise en œuvre.

¹⁰³ Arrêté relatif à la procédure d'agrément en qualité de conservatoire botanique national, 22 mai 2006.

¹⁰⁴ Code de l'environnement, art. D 416-2.

Comme il semble difficile de mettre dans un même document et sur le même niveau, des orientations et des objectifs de travaux propres à chaque conservatoire – sur la durée de l’agrément- et des préconisations techniques communes à tous les conservatoires, il serait nécessaire de **décomposer le document en deux parties distinctes** :

- l’une à caractère unique, et actualisée tous les cinq ans : dans cette première partie, après avoir rappelé les priorités de la politique nationale et la place des conservatoires botaniques et de leur fédération en matière de connaissance, espèces/habitats, de protection, de sauvegarde, il serait précisé pour chaque conservatoire les travaux demandés et les résultats attendus. C’est le « **contrat d’objectifs** » (voir 8.3). C’est sur le respect de cet engagement que devrait être jugée, pour partie, la demande de renouvellement de l’agrément et éventuellement des sanctions budgétaires prises en cas de dérapage dans l’obtention des résultats attendus. Ce contrat d’objectif, serait élaboré par la DNP, le conservatoire concerné et la fédération en collaboration avec la commission¹⁰⁵ et son rapporteur.
- l’autre à caractère global s’appliquant à tous les conservatoires, ce sont les « **cahiers techniques** », fixant les procédures, les référentiels, les techniques lors des diverses opérations d’inventaires, de collecte de graines ou plantes, de conservation, de réintroduction. Ces cahiers seraient établis sous la responsabilité de la fédération et régulièrement actualisés pour tenir compte de l’évolution scientifique dans les domaines de la flore et des habitats.

Bien entendu, la commission des conservatoires botaniques nationaux¹⁰⁶ qui « participe à l’élaboration du cahier des charges » et « en vérifie l’application » doit être impérativement associée à ces travaux.

Par ailleurs, au cours des visites de la mission, la question de la mise en place d’un **conseil scientifique**, exigence du cahier des charges dans sa forme actuelle, pour chacun des conservatoires a été à diverses reprises posée. Les situations sont dans l’ensemble assez contrastées, allant de la chambre d’enregistrement avec une périodicité annuelle pas toujours respectée - à la participation active avec des avis sur les programmes de travail.

La mission reste persuadée du bien fondé de l’existence d’un conseil scientifique au sein de chaque conservatoire. Néanmoins, une réflexion collective serait à entreprendre sous l’égide de la DNP et de la fédération afin d’améliorer le fonctionnement et les cas de saisine de cette instance.

¹⁰⁵ Code de l’environnement, art. D. 416-7.

¹⁰⁶ Code de l’environnement, Livre IV, chapitre VI, art. D. 416-7.

RECOMMANDATION

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'Etat, au titre de l'agrément, et le conservatoire botanique national,*
- d'autre part, des cahiers techniques.*

Ce cahier des charges nouvelle formule est destiné à accompagner l'arrêté d'agrément.

Elle demande dans le même temps d'entreprendre une réflexion collective sur la place et le rôle des conseils scientifiques des conservatoires botaniques, associant la DNP, la commission des CBN et la fédération des CBN.

7 COMPLÉTER LA COUVERTURE TERRITORIALE

La couverture de l'ensemble du territoire français, métropolitain et outre-mer, est un impératif pour la France qui se doit de connaître son territoire de façon exhaustive et de respecter ses obligations communautaires et internationales : elle est ici placée avant les questions statutaires et budgétaires dans la mesure où il s'agit de compléter un réseau et non de le commencer et que les initiatives pour le faire sont déjà bien amorcées.

Certains terroirs font l'objet et, parfois depuis fort longtemps, de prospections botaniques régulières. Les sources d'information, y compris sur l'évolution des emplacements et des populations, sont nombreuses et bien renseignées. Mais, pour d'autres, la pression de connaissance a toujours été faible et très morcelée. Cela ne permet pas de mettre en place une véritable cartographie de l'existant, tant dans les domaines de la flore que des habitats. Les conservatoires ont, dans ce cas, pleinement leur rôle à jouer et doivent mettre en place une politique de prospection systématique. C'est le socle de leur mission (voir 6.1).

Deux questions se trouvent ainsi posées :

- la cohérence et la validation des données recueillies dans des cadres divers : voir le chapitre 5
- la question de « l'égalité » de traitement du territoire français, puisqu'il n'y a pas de traitement homogène. En effet, qui prospecte les territoires « orphelins » et qui a en charge le traitement des données afin d'avoir une vision globale et cohérente ?

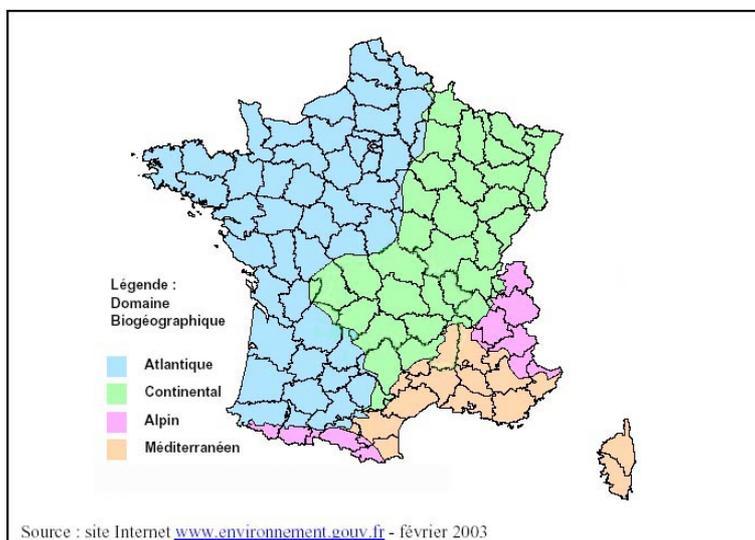
Il ne peut exister sur le territoire français des « blancs » dans la connaissance et l'expertise due à l'absence de structures idoines. Pour autant, si la mission se base sur l'espace biogéographique européen, elle se doit de prendre en compte les CBN qui sont en place et ceux en projet, soutenus de façon volontariste par les élus locaux, même s'ils ne correspondent pas toujours à des territoires « pertinents ».

Du reste, l'une des premières questions que la mission s'est posée a été de savoir pourquoi il n'avait pas été possible de couvrir le territoire métropolitain en 30 ans d'existence des conservatoires ! Pourquoi une telle différence entre les départements d'outre-mer (un seul conservatoire à La Réunion), sans parler des autres territoires de la France sur lesquels aucune structure similaire n'existe, laissant un immense champ de non-connaissance dans des zones à très forte diversité biologique ou à très grand endémisme ?

La mission n'a pas vraiment trouvé de réponses : sans doute un manque de continuité, sinon de volonté, administrative et politique de la part de l'État et une absence d'incitation initiale forte pour porter des projets. Si les conservatoires répondent d'abord à une demande politique nationale, pas toujours lisible par les partenaires locaux, l'origine de la majorité des conservatoires existants provient essentiellement de l'initiative locale, preuve implicite d'un déficit de mise en cohérence globale.

7.1 La pertinence du découpage

Le découpage de la France, métropole et outre-mer, doit logiquement s'effectuer sur des critères d'ordre scientifique et, en particulier, avec une approche biogéographique¹⁰⁷. Ainsi, pour la France métropolitaine, en déclinaison nationale de la carte européenne de la page 15, le territoire est concerné par quatre régions : atlantique, continentale, méditerranéenne, alpine.



Si l'on se réfère au seul critère biogéographique retenu par l'Europe, il ne devrait donc y avoir en France métropolitaine que quatre Conservatoires botaniques nationaux !

Mais, dans cette logique biogéographique, il faut aussi reconnaître que la répartition spatiale des ensembles naturels est très fortement dépendante de l'échelle prise en compte.

Ainsi, dans un cadre d'analyse plus fine, il est certain que d'autres sous-ensembles homogènes sont tout aussi pertinents et pourraient donc justifier la création d'un conservatoire ; c'est ainsi qu'actuellement trois conservatoires se partagent la région biogéographique atlantique française : les CBN de Bailleul, Brest et Sud-Atlantique.

La mission estime que, pour des raisons évidentes d'efficacité du travail et de dimensions territoriales, il n'est pas opportun de ne fixer le nombre de conservatoire à seulement quatre sur la métropole. *A contrario*, il semble tout aussi inopportun de vouloir calquer le territoire d'agrément avec celui du découpage administratif régional et ainsi de fixer le nombre de conservatoires à 26, voire davantage puisque l'agrément peut être accordé à « un ensemble de **départements** présentant des caractéristiques biologiques et géographiques communes¹⁰⁸ » !

D'ailleurs, ne retenir que des critères biogéographiques pour le découpage des conservatoires ne serait pas sans créer des difficultés.

¹⁰⁷ Biogéographie : étude de la répartition, à la surface du globe, des êtres vivants.

¹⁰⁸ Code de l'environnement, art. D. 416-4.

Le cas de la Corse est assez significatif. En effet, d'un point de vue européen, la Corse appartient à la zone méditerranéenne. Néanmoins, l'analyse de sa flore et de ses habitats d'altitude, la rapproche, selon certains phytosociologues, de la flore des Pyrénées et, par ailleurs, la flore endémique en fait une partie d'un ensemble « cyrno-sarde » plus vaste, mais en dehors de la France.

Si une certaine spécificité peut être trouvée dans ce cas particulier, il n'est pas possible d'avoir la même approche pour le conservatoire actuel agréé de Midi-Pyrénées, ni pour le futur conservatoire de Franche-Comté. Ils doivent tous deux, à terme, exercer sur un territoire d'agrément modifié et s'étendre sur d'autres régions administratives tout en tenant compte de la cohérence des flores et des habitats. *A contrario*, l'aire très étendue du conservatoire du Bassin parisien, qui a « bénéficié » de l'arrêt de l'agrément du conservatoire de Nancy en 2002, n'a pas obligatoirement la cohérence souhaitable, ni le découpage optimum.

Suite au retrait du conservatoire de Nancy, le territoire du Grand-Est (Lorraine, Alsace, Franche-Comté) n'est pas couvert par un conservatoire botanique agréé. En effet, le conservatoire émergent de Franche-Comté se limite à la région administrative de Franche-Comté et le projet de conservatoire botanique alsacien, sous la forme d'un GIP, -dont la mission est allée rencontrer les initiateurs- n'ambitionne pas de demander un agrément national. Quant à la région Lorraine, aucune structure ne s'est, pour le moment, déclarée. C'est pourquoi, la mission d'inspection, estime qu'il est impératif que la DNP relance, avec l'appui de la fédération des conservatoires, une étude préalable afin de définir les modalités de création d'un conservatoire agréé sur ce territoire du Grand-Est.

Au final, la mission considère que les conservatoires doivent, *a priori*, avoir des aires d'agrément sur plusieurs régions administratives, y compris dans les DOM, sauf la Guyane (voir 7.3). Néanmoins, il ne peut être édicté des règles trop strictes, mais seulement préconisé des principes. Il ne faut pas, pour des raisons dogmatiques, ignorer certaines initiatives locales, mais il faut les accompagner afin de tendre vers une couverture du territoire proche des principes de base. En revanche, il serait opportun de désigner, dans chaque grande région biogéographique européenne, un conservatoire référent qui aurait plus particulièrement en charge la synthèse des études faites par les différents conservatoires implantés dans la même région.

La mission propose qu'un travail de prospective soit entrepris afin de déterminer le nombre optimum de conservatoires par recoupements de divers critères allant de critères biogéographiques, géologiques, jusqu'à des critères très pragmatiques, dont ceux des temps de déplacement. Ce schéma permettrait d'ajuster les contours des conservatoires existants et de réorganiser progressivement le réseau actuel au bout de la présente génération d'agrément, soit cinq ans. Ce schéma permettait également d'avoir une réponse aux velléités de certaines collectivités de faire agréer le conservatoire de « leur » territoire.

En première approche, le nombre de CBN devrait à terme, selon la mission, se situer entre 13 et 15 sur l'ensemble du territoire (métropole et outre-mer).

RECOMMANDATION

La mission recommande qu'une impulsion politique forte du ministère en charge de l'environnement permette :

-d'achever le plus rapidement possible la couverture territoriale métropolitaine et des départements d'outre-mer par des conservatoires botaniques nationaux,

-d'inciter le ministère en charge de l'outre-mer à contribuer à créer des structures similaires dans les pays d'outre-mer,

-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,

-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.

7.2 La dénomination officielle des conservatoires

La dénomination des conservatoires est un sujet qui fut parfois abordé par certains élus devant la mission. Comme dans le domaine des statuts, il n'existe pas de règle générale et, pour les conservatoires existants, trois cas sont présents :

- le nom de la ville d'accueil ou de création du conservatoire : Brest, Bailleul,
- le nom d'une entité administrative, Midi-Pyrénées, surtout vrai pour certains conservatoires émergents : Corse, Franche-Comté,
- à partir du nom d'entités géographique ou/et géologique : Alpin, bien que souvent désigné sous le nom de Gap-Charance, Mascarin, Massif central, méditerranéen et, pour deux conservatoires émergents, Sud-atlantique, Antilles françaises.

Pour des raisons de lisibilité, d'homogénéité et pour mieux répondre à leurs missions qui sont inscrites sur un territoire inter-régional, exceptionnellement régional, dans le cadre d'une politique nationale, le nom officiel des conservatoires devrait refléter l'entité biologique, géographique ou géologique sur lequel ils exercent la majorité de leurs actions.

7.3 Le cas particulier de la Guyane

La Guyane restera un cas particulier pour deux raisons essentielles. La première, due à la superficie du territoire lui-même, 1/6^e de celle de la France métropolitaine ; la seconde, à son éloignement géographique et biologique des autres régions françaises, y compris des Antilles. Pour ce département en particulier, dont la richesse floristique est immense et d'une grande valeur, il semble à la mission que la création d'un conservatoire est un impératif.

Il existe sur ce territoire, depuis plus de quarante ans, une unité de service de l'Institut de recherche pour le développement (IRD), véritable observatoire de la biodiversité végétale de Guyane, l'Herbier de Guyane, très bien situé, à la périphérie du centre de Cayenne, dans un magnifique bâtiment paysager. Il utilise la base de données Aublet 2, dont les programmes sont l'inventaire de la diversité des espèces et des écosystèmes, l'édition de flores et de monographies. Cette structure intervient également au titre de l'expertise pour un certain nombre de services de l'Etat ou des collectivités.

D'autres projets en cours d'évolution¹⁰⁹ pourraient s'agréger à cet instrument, informellement ou formellement, pour constituer à terme un CBN en Guyane : un jardin botanique à Sinnamary, un conservatoire régional des espèces végétales des zones de savanes, une collection d'espèces végétales à l'Université, un jardin de plantes médicinales à la Faculté de médecine...

RECOMMANDATION

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,*
- *propose que l'association 'Pour la création d'un conservatoire botanique de Guyane' 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.*

7.4 Les autres territoires d'outre-mer

Il faut rappeler que le ministère en charge de l'environnement n'a pas de compétence dans les pays d'outre-mer que sont, par exemple, la Nouvelle-Calédonie et Tahiti, où la politique environnementale dépend des collectivités elles-mêmes.

Le Ministère chargé de l'environnement devrait rechercher l'appui du ministère en charge de l'outre-mer et faire inscrire lors de la révision du plan d'action outre-mer (2008-2009) de la stratégie nationale de la biodiversité, la création de structures exerçant les missions des conservatoires botaniques nationaux (Nouvelle-Calédonie¹¹⁰).

Pour les autres possessions françaises,

- **les îles de l'océan indien : le conservatoire de Mascarin pourrait progressivement en avoir la responsabilité,**
- **les îles de l'atlantique nord, Saint-Pierre et Miquelon : une convention spécifique pourrait charger l'un des conservatoires de la façade atlantique de suivre la flore et les habitats en partenariat avec une structure locale.**

¹⁰⁹ Une association loi 1901 de préfiguration « Pour la création d'un conservatoire botanique de Guyane » vient de déposer ses statuts auprès de la préfecture de Guyane. Déclaration de création de l'association n° W9C1000240, 25 janvier 2007.

¹¹⁰ Une association loi 1901 a créé un conservatoire botanique en Nouvelle-Calédonie avec comme programme, étude et connaissance de la flore- conservation- sensibilisation à l'environnement. Voir le site <http://www.cbnc.fr/>

8 CONSOLIDER LE SOUTIEN TECHNIQUE ET BUDGETAIRE DE L'ÉTAT

Le soutien technique, et surtout budgétaire, de l'État est finalement la question principale posée à la mission, avant même la question statutaire.

Certes, comme on l'a vu précédemment, l'État a fait depuis quelques années de gros efforts pour les conservatoires et leur réseau et si aucun désengagement de quelque ordre que ce soit n'a été enregistré, ni pressenti par la mission, le simple fait de lui avoir posé la question est évidemment révélateur d'un malaise, où s'entrecroisent déficit de cadrage et de lisibilité politiques et incertitudes budgétaires.

8.1 L'animation administrative du réseau au niveau central

Depuis leur création, les conservatoires botaniques nationaux sont rattachés à la direction de la nature et des paysages (DNP), sous-direction de la chasse, de la faune et de la flore sauvages, bureau de la faune et de la flore sauvages.

Le décret de 2004 élargit très largement le champ initial des conservatoires botaniques en y incluant les habitats et l'expertise. Compte tenu des évolutions législatives et réglementaires de ces dernières années, les services centraux du ministère, directions et/ou sous-directions - Natura 2000, stratégie nationale de la biodiversité, direction de l'eau (pour les zones humides)-, pouvant avoir recours aux connaissances ou à l'expertise des conservatoires, se sont diversifiés.

C'est ainsi que plusieurs commandes sont parvenues ces derniers mois, soit à la fédération, soit à chacun des conservatoires, apparemment sans véritable coordination au niveau central, ni visa du bureau en charge des conservatoires. Bien qu'agréés, les conservatoires ne sont pas des services du ministère, à disposition des directions centrales, mais des structures juridiques indépendantes !

RECOMMANDATION

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.

8.2 L'animation administrative du réseau au niveau déconcentré

Non seulement les relations des CBN avec l'administration centrale ne sont pas toujours simples, mais les DIREN elles-mêmes ont également des méthodes de travail non homogènes avec les conservatoires !

La mission n'avait pas pour rôle d'analyser au cas par cas les modes de fonctionnement des services déconcentrés dans leurs relations aux conservatoires. Mais elle s'est rendue compte en rencontrant un certain nombre de responsables de DIREN et de DIREN-sièges que les attitudes des interlocuteurs sont diverses à l'endroit des CBN.

Il paraît ainsi possible de s'étonner que certaines DIREN ne fassent pratiquement jamais appel aux conservatoires pour des missions inscrites dans le cadre de leur agrément, préférant d'autres structures, alors que d'autres les considèrent comme des auxiliaires à leur disposition.

Pour les CBN, le financement de l'Etat s'inscrit maintenant dans le programme LOLF¹¹¹ 153 « gestion des milieux naturels et biodiversité » de la mission « écologie et développement durable »¹¹² : il est annuel avec une subvention forfaitaire de fonctionnement pour le siège et pour chacune des antennes mise en place sur le territoire d'agrément. L'ensemble est géré par la DIREN où se situe le siège du conservatoire.

Quant aux modalités de versement de cette subvention forfaitaire annuelle liée à l'agrément, la mission s'interroge quant à la disparité des attitudes des diverses DIREN-sièges. En effet, cela va d'un versement unique en début d'année de la totalité de la somme prévue jusqu'à des versements par tranches avec, à chaque fois, des justifications de l'emploi des sommes précédemment reçues.

Par ailleurs, dans certains cas, le montant total versé est calculé au prorata des autorisations de paiement octroyées à la DIREN. Ainsi, certaines années, certains CBN n'ont reçu que 70 à 80 % des sommes initialement prévues !

Afin que cette politique nationale puisse être déclinée de manière homogène sur l'ensemble du territoire, des **conventions cadre**¹¹³, à partir de modèles types proposés ou validés par la DNP, devraient être signées par chacun des conservatoires avec les DIREN de son territoire d'agrément, et plus particulièrement avec la DIREN-siège.

Cela n'exclut nullement les possibilités pour chaque DIREN de passer des conventions particulières¹¹⁴ pour des prestations spécifiques avec le conservatoire botanique de son territoire d'agrément.

Toujours dans un esprit de cohérence de l'application de la politique nationale en matière de connaissance, des conventions du même type devraient être passées entre les CBN et les établissements publics sous tutelle du MEDAD avec lesquels ils sont en partenariat, comme par exemple les parcs nationaux¹¹⁵ (voir également recommandation du 4.1).

RECOMMANDATION

La mission demande à la DNP de faire un point d'information régulier sur les CBN à l'occasion des réunions des DIREN.

Elle demande aux DIREN de nommer parmi eux un DIREN référent au plan national, interlocuteur privilégié de la fédération.

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.

¹¹¹ Loi organique relative aux lois de finances – 1 août 2001.

¹¹² Voir *Rapport d'audit CIAP du programme 153* – Rapport conjoint IGE/IGAS – juin 2006.

¹¹³ Voir l'excellent modèle existant entre la DIREN PACA et le CBN de Porquerolles.

¹¹⁴ Voir la convention « expertise » passée entre la DIREN PACA et le CBN de Porquerolles.

¹¹⁵ Voir la convention cadre entre le parc national des Pyrénées et le CBN Midi-Pyrénées.

8.3 La mise en place de contrats d'objectifs

La pérennité du soutien budgétaire de l'État aux CBN a été maintes fois évoquée devant la mission, révélant plus, comme on l'a déjà mentionné, des craintes liées à un déficit de discours politique fort et cohérent de la part de l'État vis à vis des CBN que la réalité factuelle : augmentation de la subvention forfaitaire, demandes d'expertise des DIREN, engagement de l'évaluation de l'état de conservation des habitats et des espèces.

A côté de la constante de l'annualité budgétaire, qui par nature engendre une réduction de la visibilité pour tout organisme recevant des soutiens financiers de l'État et devant fonctionner avec des perspectives, cette demande tout à fait justifiée d'un minimum de garantie trouve aussi son origine dans les régulations budgétaires désormais récurrentes du budget de l'État et dans la globalisation des crédits déconcentrés, désormais non « fléchés », aux préfets/DIREN, ce qui constitue une conséquence incontournable de la LOLF (voir 8.2).

Ces craintes furent aggravées ces derniers temps par la difficulté d'inscrire l'action des CBN dans les nouveaux contrats de projets État-régions (CPER) 2007-2013. Même si la biodiversité, et notamment le système d'information sur la nature et les paysages (SINP voir 5.2), était bien mentionnée dans les mandats de négociation aux Préfets, il n'était pas fait mention explicite des conservatoires. Par ailleurs, ceux-ci se consacrent essentiellement à des études et recherches et sont surtout concernés par des charges de fonctionnement, alors que cette génération de CPER privilégiait les dépenses d'investissement.

Il faut toutefois signaler, au vu des CPER et des conventions interrégionales de massif aujourd'hui signés, que des projets et actions d'inventaires et de connaissance du patrimoine naturel y sont bien présents, et financés –même si les montants sont modestes dans 1 cas sur 2 et que cinq conservatoires botaniques y sont nommément parties prenantes.

Indépendante de la question statutaire¹¹⁶, la solution qui s'est rapidement dégagée pour répondre à l'attente des CBN est celle de passer avec eux des « conventions pluriannuelles d'objectifs » (CPO), en transposant aux conservatoires ce qui est mis en œuvre par l'Etat pour soutenir les associations¹¹⁷, notamment d'environnement. Cette solution, qui constitue une **décision politique forte**, a été annoncée¹¹⁸ aux présidents et directeurs des CBN. Elle est d'ores et déjà à l'étude dans les services du MEDAD.

La mise en place de conventions, ou plutôt de **contrats d'objectifs**, pour les différencier du soutien associatif, engagerait l'État pour une durée de **cinq ans** et non de trois comme pour les CPO- afin de faire logiquement correspondre ce soutien avec la durée de l'agrément.

Elle exige un partenariat étroit avec le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, permettant de mettre en œuvre cet exercice budgétaire nouveau par rapport aux CPER et aux CPO.

¹¹⁶ Dans la mesure où aucun statut quel qu'il soit ne constitue un rempart contre les régulations budgétaires, qu'elles émanent d'ailleurs de l'Etat ou des collectivités territoriales...

¹¹⁷ Circulaire du 1er décembre 2000 relative aux conventions pluriannuelles d'objectifs entre l'État et les associations.

¹¹⁸ Courrier de Nelly Olin, ministre de l'écologie et du développement durable du 11 mai 2007 aux présidents et directeurs des CBN.

RECOMMANDATION

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 (voir 6.6) qu'au niveau budgétaire à court et moyen termes (voir 8.4).

8.4 Le montant financier des contrats d'objectifs

Une estimation financière des contrats d'objectifs, **souhaitable à l'horizon de dix ans** soit deux périodes d'agrément, peut être effectuée, et vérifiée par recoupement d'un certain nombre d'éléments.

Nombre de CBN concernés

En premier lieu, comme il a été présenté au chapitre 7.1, le nombre de CBN devrait à terme se situer entre 13 et 15 sur l'ensemble du territoire (métropole et outre-mer), soit dix à onze conservatoires en métropole et quatre à cinq outre-mer. **La mission se basera ici sur 14 CBN.**

Budget total des CBN

Comme il a également été indiqué au chapitre 3, le budget total des CBN est aujourd'hui proche des 10 millions d'euros, soit une moyenne de 1 250 000 euros par CBN existant. Dès lors, le budget total de 14 CBN passerait mécaniquement à **17, 5 millions d'euros en 2017/2018.**

Part de l'Etat dans ces budgets

Actuellement, la participation totale moyenne de l'État varie selon les CBN et hors Bassin parisien et Porquerolles **entre 10 et 30 % des budgets des établissements**, si l'on additionne la subvention d'agrément (siège et antennes), les subventions ou contrats passés entre les conservatoires et leurs DIREN et d'autres aides ponctuelles de l'État.

La participation moyenne totale de l'État varie donc aujourd'hui de 125 à 375 000 € par CBN, soit un chiffre moyen théorique de 250 000 €.

L'analyse des budgets montre aussi qu'au fil des ans un certain équilibre a été atteint entre les participations financières de l'État et celles des collectivités territoriales, même si aujourd'hui ces dernières mettent en général un peu, quelquefois beaucoup, plus que l'État. Cet équilibre se caractérise par des participations d'environ **un tiers du budget par chacun des deux partenaires**, le dernier tiers ressortant d'origines diverses.

La mission considère très juste cette répartition en ce qu'elle garantit, d'une part, bonne entente et respect entre les parties prenantes, mais aussi, relative indépendance des CBN, eu égard à la diversification de leurs sources de financement.

Montant financier des contrats d'objectifs

En conséquence, la participation financière de l'État devrait à terme atteindre un tiers du budget de chaque CBN et se monter en moyenne à environ **415 000 €** (17 500 000 : 14 : un tiers), ce qui est loin d'être aujourd'hui le cas pour tous.

Bien entendu, cette « normalisation » serait progressive sur 10 ans.

Budget total pour l'État (MEDAD)

Le budget annuel total du MEDAD pour les CBN passerait alors d'environ 2 000 000 euros pour huit CBN (250 000 en moyenne x 8) à **5 810 000 euros pour quatorze CBN** (415 000 x 14), soit un quasi **triplement en dix ans**.

Ce dernier montant global est à peu près celui d'un seul parc national et celui de trois parcs naturels régionaux. L'effort ne semble donc nullement hors de portée en soi. Il ne l'est évidemment pas moins eu égard aux enjeux.

Répartition du montant des contrats d'objectifs

Une manière complémentaire de calculer le montant financier des contrats d'objectifs est de répartir des missions :

Comme il a été présenté au chapitre 6.1, pour la mission de connaissance, cœur de métier des conservatoires, l'équipe permanente de botanistes et phyto-sociologues, chargé de ce travail fondamental d'inventaire, d'acquisition, de traitement, de cartographie et de synthèse des données dans le domaine de la flore et des habitats, devrait être de l'ordre de soixante équivalents temps plein. Il en résulte un nombre moyen de 4,3 personnes par CBN (60 : 14), dont le coût se monterait à environ **215 000 € par CBN** (4,3 x 50 000 €¹¹⁹). Un effort tout particulier devrait être effectué afin de pouvoir financer ces postes dès maintenant afin que le territoire national soit rapidement couvert.

Concernant les autres missions, il faudrait ajouter à la première des parts des missions 2 (*ex situ* – voir chapitre 6.2) et 3 (l'expertise conventionnée, voir chapitre 6.3) pour un montant de **85 à 100 000 euros**, soit une à deux personnes et quelques moyens de fonctionnement associés par CBN pour l'État.

Enfin, la part revenant à l'État pour les frais de structure des conservatoires serait inchangée, soit 70 000 € + une moyenne d'une antenne par CBN, soit 35 000 €, soit un montant recouvrant à peu près la subvention de fonctionnement actuelle **105 000 €**.

On retrouve ainsi un montant total de 215 000 + 95 000 + 105 000 = 415 000 €.

Ce chiffre de 415 000 € recouvre donc bien la participation financière actuelle de l'État au titre de la subvention d'agrément et une moyenne des autres participations du MEDAD¹²⁰. L'utilisation de cette somme est définie dans le « contrat d'objectifs » signé entre l'Etat et le CBN dont les priorités ne peuvent être remises en cause par la DIREN-siège.

Au final, la mission estime le montant financier des contrats d'objectifs à passer entre l'État et chaque CBN à 415 000 euros annuels. Cette participation, à lisser sur dix ans, augmenterait ainsi de 60 % le montant budgétaire actuel moyen de l'État par CBN.

¹¹⁹ Estimation du coût moyen d'un botaniste, toutes charges comprises.

¹²⁰ Reprenant ainsi les termes de la lettre de Nelly Olin dans son courrier du 11 mai 2007 (voir note 118) : « Je propose que l'indispensable consolidation se réalise par la voie d'une contractualisation pluriannuelle des moyens globaux que le ministère accorde au niveau national ou régional ».

9 FAIRE EVOLUER LA SITUATION JURIDIQUE, POLITIQUE ET STATUTAIRE

9.1 La situation juridique

Les Conservatoires botaniques nationaux sont régis par les articles D. 416-1 à D.416.8 de la partie réglementaire du Code de l'environnement, issus du décret 2004-696 du 8 juillet 2004¹²¹ et d'un arrêté du 22 mai 2006. Comme on l'a vu précédemment, la partie législative de ce Code ne mentionne pas les CBN, mais crée des inventaires du patrimoine naturel (article L. 310-1 à 3 et article L. 411-5).

Aucune référence n'a été faite à ces inventaires dans le décret de 2004, qui leur est postérieur. Seul, le décret du 12 avril 1988 faisait référence à la loi de 1976 sur la protection de la nature.

Dans le même esprit, la mission a fait une comparaison instructive avec l'application de la Directive cadre sur l'eau (DCE) de décembre 2000 qui vise à atteindre, comme la Directive Habitats, un « bon état écologique ».

Là où l'État a considéré qu'une loi était nécessaire pour mobiliser l'ensemble des acteurs de l'eau, il ne l'a pas fait pour les espèces et les milieux naturels :

- la DCE a été transposée par une loi spécifique¹²² alors que la directive Habitats l'a été par ordonnance¹²³, sans débat parlementaire,
- la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a été en partie motivée par l'application de la DCE, alors que, si la loi relative au développement des territoires ruraux (LDTR) du 23 février 2005 traite bien de Natura 2000¹²⁴ au titre de la concertation et de l'élaboration des documents d'objectifs, c'est loin d'en être la motivation principale.

L'Inspection générale de l'environnement a déjà souligné dans plusieurs de ses rapports¹²⁵ un certain déficit de cadrage politique global en matière de biodiversité, et notamment sur la connaissance et l'observation.

Si ce n'est pas en théorie un obstacle à l'efficacité des politiques techniques, qui dépendent beaucoup du volontarisme des acteurs locaux qui les portent, ce processus parcellisé et réglementaire, à défaut d'être suffisamment politique, entraîne, dans certains cas, un manque d'adhésion collective, sinon de légitimité, et en tout cas de lisibilité publique, qui peut expliquer en partie le sentiment de malaise que ressentent les CBN aujourd'hui vis à vis de l'État.

¹²¹ Journal officiel du 16 juillet 2004.

¹²² Loi du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

¹²³ Loi du 3 janvier 2001 portant habilitation du gouvernement à transposer, par ordonnances, des directives communautaires et Ordonnance du 11 avril 2001 relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement.

¹²⁴ Articles 140 à 146.

¹²⁵ *Rapport sur les observatoires pour l'environnement* – Rapport IGE – décembre 2001. *Outils institutionnels pour la gestion des espèces sauvages* – Rapport IGE – décembre 2002. *Propositions pour une nouvelle stratégie du patrimoine naturel* – Rapport IGE – avril 2003.

Mais l'objet de la mission n'était pas de réfléchir à la pertinence, maintes fois évoquée, de moderniser la loi de 1976 sur la protection de la nature et de proposer une nouvelle loi sur le patrimoine naturel, en en présentant les avantages et les inconvénients, et au sein de laquelle les CBN auraient pu ou n'auraient pas pu trouver leur place.

Et même si ce cadrage global législatif pourrait être bienvenu, à condition qu'il soit possible, les propositions de la mission pour mieux structurer la politique publique de connaissance de la flore et des habitats et le réseau des Conservatoires botaniques nationaux peuvent être mis en œuvre sans l'attendre et c'était bien l'**objectif premier de la mission**.

Mais il n'est pas interdit de faire des propositions prospectives : la mission pose ainsi une question de fond qui est de s'interroger pour savoir si les CBN doivent être considérés comme des organismes seulement techniques, même s'ils sont agréés par l'État, ou comme des instruments politiques comme le sont les parcs nationaux et les réserves naturelles¹²⁶, préfigurant leur véritable intégration au sein du « service public de l'environnement ».

La réponse à cette question dépend directement de celle de savoir si les enjeux de la connaissance et de l'observation de l'évolution de la biodiversité (voir chapitre 4) justifient une réponse politique, à travers une loi éventuelle définissant objectifs et règles en la matière¹²⁷, et se situant à l'amont de la gestion territoriale du patrimoine naturel et des paysages.

Cette éventualité pourrait s'inscrire dans une contribution du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables à la stratégie de Lisbonne, dans le cadre des programmes nationaux et européens destinés à favoriser l'économie de la connaissance et la recherche dans le domaine de l'environnement.

Même si cette ouverture dépasse le cadre strict de cette mission, la place de la connaissance dans la politique publique du patrimoine naturel mériterait un débat qui ne concerne d'ailleurs pas que le MEDAD, mais aussi les ministères en charge de la santé, de la jeunesse et des sports, de la culture et de la communication, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de l'agriculture et de la pêche, de l'économie, des finances et de l'emploi. **La mission engage la DNP à lancer ce débat.**

9.2 La situation politique

Comme on l'a vu *supra*, la connaissance du patrimoine naturel en général, et les inventaires en particulier, ressortent plus jusqu'ici de l'initiative, sinon de la responsabilité, de l'État que de celle des collectivités territoriales.

¹²⁶ Sans préjudice des parcs naturels régionaux depuis la loi du 14 avril 2006.

¹²⁷ Et qui déclinerait en particulier certains éléments de la stratégie nationale de la biodiversité.

Les compétences décentralisées en matière de biodiversité sont peu nombreuses. Pour les régions : les parcs naturels régionaux et, depuis 2002, si elles le souhaitent, les réserves naturelles, ainsi que la possibilité de réunir le CSRPN¹²⁸ ; pour les départements : les espaces naturels sensibles et les itinéraires de randonnée. Depuis une vingtaine d'années, c'est plus au titre de leurs compétences générales en matière d'aménagement du territoire, de développement économique et de formation pour les régions, d'action sociale et de cadre de vie, de gestion du territoire rural et d'éducation pour les départements que ces collectivités sont intervenues, et interviennent de plus en plus en matière d'environnement : protection et valorisation des milieux naturels, participation à la gestion de l'eau et des déchets, prévention des risques, sensibilisation et information... La plupart des interventions des collectivités territoriales, y compris des communes, concernent d'ailleurs plutôt la gestion de leur territoire que la connaissance proprement dite.

Cependant, les travaux des CBN pour les collectivités montrent une montée en puissance de la demande de celles-ci pour mieux connaître, et partant, mieux gérer leurs territoires : c'est particulièrement vrai pour les espaces naturels sensibles¹²⁹ et les parcs naturels régionaux, mais aussi, comme la mission a pu le constater, par la mise en place progressive de politiques régionales¹³⁰ et départementales spécifiques en faveur du patrimoine naturel et/ou d'observatoires régionaux ou départementaux de l'environnement ou de la biodiversité.

C'est pourquoi il est intéressant d'observer les évolutions de ces dernières années quant à la répartition des tâches entre l'État et les collectivités territoriales dans le cadre du **mouvement de décentralisation** pour mesurer si, comment et quand, des transferts de compétences vont officialiser les prises de responsabilités, les expérimentations et les anticipations des collectivités. En matière de connaissance et d'inventaires, ce mouvement est manifestement en marche.

Ainsi, la loi relative à la Corse du 22 janvier 2002 indique que « l'initiative de l'élaboration des inventaires (en matière d'environnement) appartient à la collectivité territoriale¹³¹ ». La même décentralisation a été décidée pour les objets culturels¹³².

Et la loi de février 2002 « démocratie de proximité », tout en affirmant que l'inventaire du patrimoine naturel se fait « sous l'égide de l'État », ouvre la porte : article 411-5-I « les régions peuvent être associées à la conduite de cet inventaire dans le cadre de leurs compétences. En outre, les collectivités territoriales peuvent contribuer à la connaissance du patrimoine naturel par la réalisation d'inventaires locaux ».

Enfin, si aucune décision n'a été prise en matière d'environnement lors de la deuxième vague de décentralisation en 2004, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a transféré aux régions la responsabilité de l'inventaire général du patrimoine culturel¹³³, l'État restant responsable de la définition des normes nationales ainsi que du contrôle scientifique et technique¹³⁴.

¹²⁸ Articles L 411-5 et R 411-24 du Code de l'environnement.

¹²⁹ Voir la récente Charte des espaces naturels sensibles élaborée par l'assemblée des départements de France.

¹³⁰ Voir par exemple une récente délibération du Conseil régional Rhône-Alpes.

¹³¹ Article 24, alinéa XI.

¹³² Article 9.

¹³³ Articles 95 et 96.

¹³⁴ Décret d'application 2005-835 du 20 juillet 2005.

Même si la mission, au début de son cheminement, a pu considérer que la politique de connaissance publique était plutôt de la responsabilité exclusive de l'État (lancement et financement des ZNIEFF, loi paysages, loi Barnier, loi démocratie de proximité) alors que les politiques de gestion des territoires ressortent depuis longtemps majoritairement de la responsabilité des collectivités territoriales PNR, CREN, création de réserves naturelles « régionales », cette approche quelque peu schématique ne tient pas compte de la réalité :

- d'une part, aucune mesure réglementaire et budgétaire n'a été prise depuis les lois paysages, Barnier et démocratie de proximité pour affirmer une éventuelle exclusivité de la responsabilité de l'État en matière d'inventaire du patrimoine naturel,
- d'autre part, on ne peut exclure, dans le cadre d'une nouvelle étape de décentralisation et compte tenu des évolutions législatives évoquées *supra*, que les inventaires du patrimoine naturel soient à leur tour confiés aux régions et/ou aux départements, tout en laissant à l'État comme pour le patrimoine culturel un rôle de coordination scientifique et méthodologique qui serait assuré par le MNHN et le réseau des CBN et de contrôle,
- enfin et surtout, les collectivités territoriales participent déjà, et largement, à la réalisation de ces inventaires, à travers leur soutien budgétaire et, dans quelques cas, leur appartenance statutaire aux CBN.

L'intervention actuelle des collectivités en la matière, dans le cadre de leurs partenariats avec les CBN, est donc devenue, non seulement pertinente dans ses objectifs pour la gestion territoriale, mais aussi tout à fait légitime.

L'un des intérêts essentiels de l'association des collectivités territoriales aux inventaires patrimoniaux est de leur permettre de combiner l'approche écologique et bio-géographique avec la responsabilité socio-économique, qui ressort de leurs compétences en matière de développement économique et social et d'aménagement du territoire. Le diagnostic partagé qui peut en être le fruit, entre elles et l'État, d'une part, et au niveau des arbitrages entre leurs propres compétences, d'autre part, constitue pour la mission un véritable **enjeu de progrès pour un développement territorial durable**.

Cependant, en regard de ces évolutions, la mission constate qu'actuellement, il existe un décalage patent entre les territoires couverts par l'agrément et l'implication des collectivités dans la gestion des CBN : ainsi, pour la métropole, 17 régions sur 22 et 75 départements sur 100 sont inclus dans les territoires d'agrément des sept CBN existants, alors que seulement 3 régions et 6 départements adhèrent à la structure gestionnaire de quatre de ces CBN !

Pourtant, l'implication des régions, qui ne couvrent souvent qu'une partie du territoire d'agrément des CBN concernés, a fortiori des départements, n'est pas liée à une exigence de « retour sur investissement », ce qui est à souligner.

Pour autant, ce décalage entre les territoires d'agrément arrêtés par l'État et la légitimité politique d'intervention des collectivités s'avère quelque peu antinomique avec la politique partenariale réelle qui préside aux destinées des CBN et avec une gestion cohérente du réseau.

Si cette remarque peut évidemment être d'abord adressée à l'État qui ne participe à la gestion d'aucun conservatoire en regard de ses responsabilités en matière de connaissance et d'inventaires, la participation des collectivités territoriales se trouve pour autant justifiée compte tenu des évolutions évoquées *supra*.

Enfin, en constatant avec intérêt cet investissement par les collectivités territoriales d'un champ, celui de la connaissance et de l'observation, mais sans doute politiquement moins porteur que celui de la gestion, la mission estime nécessaire pour l'avenir des CBN que des parlementaires appuient les efforts des élus locaux en charge des conservatoires pour élargir le soutien politique nécessaire pour une véritable valorisation nationale et internationale de ce champ et de ses acteurs. D'ores et déjà, des initiatives se font jour en ce sens¹³⁵.

RECOMMANDATION

En soulignant la responsabilité partagée des inventaires du patrimoine naturel, la nécessité d'un portage commun de ce chantier et, en corollaire, l'exigence de clarification des rôles respectifs de l'Etat et des collectivités territoriales, la mission recommande à la fédération des CBN de se rapprocher de l'association des 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.

Cette démarche politique essentielle, qui devra être relayée par la DNP, est bien entendu complémentaire avec les recommandations de la mission concernant l'implication de l'État.

9.3 La situation statutaire

La situation statutaire actuelle des CBN est variable, ce qui est logique puisque, pour leur création, les structures porteuses des conservatoires botaniques et le choix de leur statut n'ont pas été réglementés, ni par le décret de 1988, ni par celui de 2004. Dès lors, les diverses structures ont choisi le statut qui leur semblait le plus adapté.

A l'heure actuelle, les huit conservatoires botaniques nationaux sont :

- deux services d'établissement public : le CBN du Bassin parisien, service du MNHN, évoluant vers un statut de GIP ; le CBN de Porquerolles, service du parc national de Port Cros,
- quatre syndicats mixtes : ouverts, pour le CBN Alpin et pour le Massif central, et ouverts élargis pour ceux de Brest et de Midi-Pyrénées,
- deux associations loi de 1901 : le CBN de Bailleul et celui de Mascarin.

Les deux conservatoires botaniques en projet les plus avancés ont choisi le mode associatif (à durée limitée), pour celui de Franche-Comté, et le syndicat mixte ouvert pour celui du Sud-Atlantique.

Cette hétérogénéité n'est pas un obstacle en soi au fonctionnement de chacun des CBN, mais pose au réseau une série de questions : impression de fragilité institutionnelle ; handicap pour la création d'une image collective ; différentiels budgétaires entre les CBN de la part de l'État ; hétérogénéité de la situation des personnels ; décalage entre le champ territorial de certains CBN et celui de leurs adhérents ; inégalités de traitement administratif d'un CBN à l'autre sur la question des interventions rentrant dans le champ concurrentiel...

¹³⁵ Journée d'audition publique sur la biodiversité du 28 mars 2007 au Sénat, à l'initiative des sénateurs Pierre Laffitte et Claude Saunier ; *Le réseau Natura 2000 : pour une mise en œuvre concertée du territoire* – rapport sénatorial de Jean-François Le Grand – octobre 2003.

Par ailleurs, chaque formule statutaire induit ses propres limites : indépendance et image des CBN par rapport aux établissements publics dont certains dépendent ; risques de gestion de fait liés au statut associatif ; non possibilité d'adhésion de l'État dans le cas des syndicats mixtes.

Toutefois, la « souplesse statutaire » est souhaitée par la plupart des partenaires et, contrairement à ce que la mission pouvait initialement penser, la question du statut unique n'a pas véritablement été au cœur des débats. Comme cela a déjà été indiqué, c'est plutôt la place de l'État, et plus précisément la qualité de son soutien politique, technique et budgétaire à chacun des conservatoires botaniques, qui a été posée.

Cette question statutaire est sans doute celle qui a posé le plus de problème existentiel et technique ! à la mission, tant il est vrai qu'aucune solution n'apparaît aujourd'hui idéale et que, partant de la judicieuse formule que « le mieux est l'ennemi du bien », la mission a caressé un temps les bienfaits du statu quo. Pourtant, celui-ci ne s'avère non plus, ni souhaitable, ni vraiment souhaité par la grande majorité des responsables des conservatoires.

Dans ces cas de questions complexes, il faut sérier les problèmes, les analyser et essayer de les résoudre les uns après les autres : c'est ce que la mission¹³⁶ a tenté de faire pour proposer des évolutions du cadre statutaire des CBN.

9.3.1 la situation des personnels

L'hétérogénéité des conservatoires entraîne de fait une hétérogénéité de la situation et de la gestion des personnels : disparité des contrats, précarité des emplois, peu de mobilité inter-CBN, peu ou pas d'évolution de carrière.

La disparité des contrats (statut privé/statut public) est une résultante de leur statut, associatif ou syndicat mixte. Il faut noter que des évolutions sensibles du droit et de la jurisprudence permettent aujourd'hui le passage du droit privé au droit public en cas de transfert d'activités¹³⁷.

Le passage d'emplois à durée déterminée en CDI est lié à la fois aux règles communes, qui ne s'appliquent évidemment pas qu'aux CBN, et aux perspectives budgétaires de ceux-ci.

La mission a également été sensible aux arguments développés par certains présidents ou directeurs sur les risques de perte de compétence pour cause de départ d'agents, après les avoir formés, faute de visibilité sur l'avenir des établissements qui les emploient et du fait de l'absence quasi-totale de possibilité d'évolution de carrière.

La mission considère que la résolution de ces problèmes est en grande partie la résultante du statut de la structure porteuse et surtout de la pérennité des financements et des engagements des différents partenaires, entre autres de l'État dans le cadre de l'agrément.

¹³⁶ Qui tient particulièrement à remercier la sous-direction des affaires juridiques (SDAJ) et Christian Barthod, sous-directeur des espaces naturels (DNP) du MEDAD, ainsi que Yves Haure, secrétaire général du parc national des Pyrénées et Gilles Landrieu, directeur adjoint de Parcs nationaux de France pour leurs conseils avisés.

¹³⁷ Voir *Le transfert des personnes d'une structure de type privé à une collectivité publique* – La gazette des communes – novembre 2001 et la loi 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique (article 20).

9.3.2 la personnalité morale des CBN

En soulignant précédemment la « responsabilité partagée des inventaires du patrimoine naturel et l'exigence de clarification des rôles respectifs de l'État et des collectivités territoriales », la mission a implicitement abordé l'impératif d'indépendance des CBN. Elle l'a explicitement justifiée dans le chapitre relatif aux contrats d'objectifs (voir 8.3 et 8.4).

En effet, dans le domaine de l'environnement comme dans d'autres, les enjeux scientifiques et techniques qui s'attachent à la connaissance et au savoir justifient *de facto* cet impératif :

- pour la mission de connaissance des CBN, comme explicité plus haut, la capacité de la mener à bien, hors de toute contrainte budgétaire,
- pour la mission d'expertise des CBN, la garantie de leur qualité de référents scientifiques et techniques indépendants à la fois de l'administration et des prestataires privés,
- pour la mission d'information et d'éducation des CBN, le devoir d'impartialité pour informer sur l'état de la flore et des habitats et pour éduquer en toute sérénité,
- par rapport aux engagements européens et internationaux de la France, le respect des réglementations ayant trait à l'évaluation environnementale¹³⁸ et à l'information¹³⁹.

Cette indépendance éthique des CBN est bien entendu la condition *sine qua non* de leur intégration dans le « service public de l'environnement » (voir *supra*).

C'est pourquoi la mission considère qu'il est impératif de donner une personnalité morale à chacun des conservatoires botaniques nationaux.

Plusieurs cas sont à examiner :

- les structures qui ne sont encore que des services d'un établissement public d'État : Bassin parisien et Porquerolles,
- les conservatoires, en émergence ou potentiels, qui pourraient n'être que des services de collectivités territoriales ou de leurs établissements publics : Corse, Alsace, mais des projets portés par d'autres régions ou départements, voire des groupements de communes, pourraient émerger dans le cadre des nouvelles politiques locales ou des observatoires de la biodiversité et compte tenu de la variabilité des échelles biogéographiques (voir 7.1). Pour tous ceux-là, se reporter aux recommandations du chapitre 7.1.
- les CBN sous statut associatif loi 1901 : Bailleul, Mascarin, qui, s'ils sont indépendants, courent toujours le risque de la gestion de fait.

Pour le CBN Bassin parisien, la mission a pris acte de la volonté de la direction générale du MNHN de respecter les engagements pris au titre du contrat de développement État-MNHN¹⁴⁰. Cette évolution est en cours et devrait aboutir dans les mois à venir.

¹³⁸ Notes de bas de page 25 et 26 déjà citées.

Voir *Autorité environnementale et étude d'impact* – rapport IGE - mars 2007.

¹³⁹ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, dite Convention d'Aarhus – juin 1998-, ratifiée par la France en 2002.

Directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003, concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

Directive 2007/2/CE du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE).

¹⁴⁰ Contrat de développement 2003-2008, signé le 26 juillet 2004.

Pour les autres CBN concernés, la mission fait les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION

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.

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 oeuvre.

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.

9.3.3 la question du statut unique

Pour la mission, la pertinence d'un statut unique pour les CBN se discute. En effet, elle n'a pas enregistré d'argument véritablement décisif pour justifier d'un statut unique : on peut certes considérer que l'exercice des mêmes missions pourrait justifier d'un même statut, mais la situation actuelle où les statuts sont différents ne paraît pas grandement handicaper la réussite desdites missions ! On peut arguer qu'un même statut permettrait une meilleure gestion collective des personnels, ce qui est en partie vrai, mais on a vu aussi *supra* que les règles de gestion des personnels sont loin de dépendre d'un statut unique collectif !

D'ailleurs, à partir du moment où des acteurs locaux volontaristes, comme la plupart de ceux rencontrés, se sont mis d'accord pour tel ou tel statut – l'État n'a rien imposé à quiconque en la matière-, on ne voit pas au nom de quoi il serait légitime de le faire aujourd'hui, *a fortiori* en regard des perspectives, réelles ou potentielles, de décentralisation évoquées *supra*.

D'un autre côté, il est vrai qu'un statut unique pour les conservatoires botaniques nationaux bénéficierait à l'image du réseau, favoriserait le fonctionnement de la fédération et ses évolutions et constituerait un signe politique fort pour la politique publique de la connaissance.

Bien entendu, la perspective d'une loi sur la connaissance et l'observation de l'évolution de la biodiversité (voir chapitre 9.1) ouvrirait officiellement ce débat et pourrait aboutir à une décision.

Dans le contexte actuel et compte tenu du partenariat qui préside aux destinées de la majorité des CBN, une telle évolution ne peut être décidée par l'État seul, qui n'en a pour l'instant ni le pouvoir juridique, ni surtout l'argument budgétaire.

RECOMMANDATION

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 (voir 9.1), 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 formulations¹⁴¹ – indépendamment du choix du statut- que l'article 46 de la loi dite Barnier du 2 février 1995.

9.3.4 le choix du statut

Sur les dix CBN (huit existants et deux en instance de création) en place et futurs à l'horizon 2008, les statuts choisis -cinq syndicats mixtes et trois associations loi 1901- l'auront été avant tout parce que ces conservatoires ont été créés par des collectivités territoriales seules et qu'il n'existe pas d'autres possibilités statutaires plus souples et plus adaptées (régie, société d'économie mixte, établissement public de coopération intercommunale, société commerciale, fondation...).

Le principe de la participation de l'État aux structures de gestion

Jusqu'alors, l'État (DNP), impliqué dans les CBN de par sa fonction régaliennne éditrice et garante du droit (l'agrément) et dans le cadre de sa politique publique de sauvegarde de l'environnement, ne participe pas à leurs structures de gestion : il ne peut, de par la loi, faire partie d'un syndicat mixte ; concernant sa participation à une association de droit privé, si elle est juridiquement possible quoi qu'antinomique avec sa nature publique, le risque de transparence du fait de la subvention de fonctionnement et des autres soutiens budgétaires de l'Etat tend à l'exclure *a priori* par prudence.

La question posée à l'État par les CBN -et qu'il se pose aussi à lui-même- est de savoir s'il doit –et peut- participer aux structures de gestion des CBN. Une réponse positive à cette question induit dès lors un changement de statut.

Deux raisons différentes justifient cette interpellation de l'État :

- la politique publique de la connaissance du patrimoine naturel étant, comme on l'a vu, partenariale, il pourrait sembler contradictoire que l'État ne participe pas, au même titre que les élus, à l'administration locale d'une politique qu'il impulse et soutient au niveau national,
- la participation de l'État aux structures de gestion des conservatoires garantirait à ceux-ci la pérennité de son soutien, notamment budgétaire.

¹⁴¹ « L'aménagement et la gestion des parcs naturels régionaux, créés à compter de la date de publication de la loi n 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, sont confiés à un syndicat mixte au sens des articles L. 166-1 et suivants du code des communes, regroupant les collectivités territoriales et leurs groupements ayant approuvé la charte." – article devenu l'article L .333-3 du Code de l'environnement.

Concernant d'abord cette seconde raison, il faut redire que, malheureusement, aucun statut quel qu'il soit ne constitue un rempart contre les régulations budgétaires, qu'elles émanent d'ailleurs de l'État ou des collectivités territoriales. D'autre part, la mise en œuvre de contrats d'objectifs (voir 8.3) a justement pour but de répondre à cette légitime demande de garanties. Enfin, les mesures proposées en 8.1 et 8.2 cherchent à mieux assurer la permanence du suivi administratif des conservatoires par le MEDAD et ses services.

La première raison est tout à fait pertinente et le serait encore plus si les CBN étaient dans la même position juridique que les parcs nationaux ou les réserves naturelles¹⁴² (voir 9.1), c'est-à-dire créés par voie législative directe, ce qui n'est pas aujourd'hui le cas. Toutefois, rien ne s'oppose juridiquement à cette participation dans le cas des CBN, à condition bien sûr de changer de statut (voir 9.3.3).

Un statut nouveau quel qu'il soit avec présence de l'État se heurte malgré tout à deux difficultés, l'une de droit, l'autre d'ordre politique.

La première difficulté a été mise en relief par une analyse juridique de la sous-direction des affaires juridiques du MEDAD et, à plusieurs reprises, présentée devant les CBN par la mission : « L'État serait amené à agréer une instance à laquelle lui-même est partie. Il ne s'agit plus alors d'une entité distincte que l'État pourrait agréer comme CBN. La participation de l'État à un GIP, puis la délivrance par l'État d'un agrément CBN au même GIP revient pour l'État à confier des missions à une entité tout en contribuant lui-même à réaliser ses missions par sa participation au GIP.

Une telle situation vide l'agrément de son sens, puisque la décision même de l'État de participer ou non au GIP sera guidée par les mêmes considérations que celles qui président à la délivrance de l'agrément. Le retrait d'agrément sera également délicat et il signifiera pour l'État logiquement un retrait du GIP ».

En termes simplifiés, l'État deviendrait juge et partie.

Même si cette participation n'est pas explicitement exclue par la réglementation, elle peut entraîner un risque non négligeable de contentieux pour rupture d'égalité vis à vis d'autres organismes (voir 6.3 et 6.5). Le principe de bonne administration doit alors prévaloir sur le risque juridique.

La mission considère par ailleurs incongru de remettre en cause l'agrément, qui constitue un acquis fondamental des conservatoires et d'ailleurs, lorsque cette hypothèse a été évoquée avec les CBN, elle a été rapidement évacuée. Seule, la préparation d'une loi nouvelle, évoquée *supra*, justifierait l'abandon de l'agrément, au profit d'une légitimité plus forte.

Au final, cette difficulté se transforme en obstacle qui apparaît dirimant à la mission qui, malgré sa volonté de trouver une solution, ne peut que proposer au ministre de le prendre en considération.

La seconde difficulté, moins grave, est d'ordre politique. En réalité, les CBN s'apparentent fortement, sur cette question de la participation de l'État à leur gestion, aux parcs naturels régionaux, qui reçoivent de l'État (MEDAD/DNP) le classement « PNR » d'une durée renouvelable de dix ans, en fonction là aussi de la présentation d'un projet de « charte de territoire » ou de sa révision.

¹⁴² Mais les réserves naturelles n'ont pas de personnalité juridique.

Pourtant, l'État ne fait pas partie des structures de gestion PNR, cette fois parce que, d'une part, ce sont toutes des syndicats mixtes depuis la loi Barnier (voir 9.3.3) et parce que, surtout, les PNR sont des instruments clairement décentralisés (voir 9.2). Mais, pour autant, la relation technique et budgétaire avec l'État est suivie et confiante, sans doute il est vrai en partie parce que les PNR sont contractualisés au sein des CPER ce qui est une raison supplémentaire pour passer des contrats d'objectifs avec les CBN, mais aussi parce que les PNR, plus nombreux que les CBN, bénéficient d'un poids politique plus important ce qui ramène à la question de la nature politique ou technique des CBN (voir 9.1).

Il n'y a aucune automaticité entre attribution d'un label par l'État et participation de sa part à la gestion d'une structure labellisée : l'autonomie de gestion par les élus est évidemment et heureusement pleine et entière. Et dans le contexte décentralisé ici évoqué et dont des perspectives ont été présentées en 9.2, il ne faudrait pas non plus qu'une éventuelle participation de l'État à la gestion des conservatoires devienne à l'usage, au mieux, un vecteur injustifié et inutile de contrôle de la structure par l'administration et, au pire, se situe à contre-courant d'une nouvelle étape de décentralisation.

L'analyse de différents statuts

La mission a procédé ensuite à une analyse des avantages et inconvénients de différents statuts possibles en regard des éléments qui précèdent et avec l'aide de nombreux documents¹⁴³, l'objectif étant de trouver la meilleure adéquation possible entre la gouvernance partenariale qui sied aux conservatoires et leur forme juridique.

Le groupement d'intérêt public (GIP)

Les groupements d'intérêt public¹⁴⁴ (GIP) sont des personnes morales de droit public, qui permettent à des partenaires publics et privés d'exercer en commun des activités de nature particulière ou de gérer des équipements ou des services d'intérêt commun nécessaires à ces activités. Ils sont créés par arrêté interministériel ou préfectoral approuvant une convention constitutive pour une durée déterminée. La loi Barnier du 2 février 1995 a permis de constituer ces groupements dans le « domaine de la protection de la nature¹⁴⁵ », ce qui facilite la possibilité de créer des GIP CBN.

Ce statut est effectivement pertinent pour asseoir une collaboration institutionnalisée entre partenaires, notamment avec l'État, d'une façon plus souple qu'avec un établissement public. L'autre atout du GIP est d'être clairement identifié comme un instrument de gestion d'un service public ou d'une mission de service public, ce qui correspond bien aux conservatoires (voir chapitre 6). Enfin, il bénéficie des ressources permanentes constituées par les participations de toutes natures de ses membres.

¹⁴³ Notamment : *Réflexions sur l'avenir des CBN - propositions pour une évolution du réseau* – document collectif de travail – juin 2006,

Éléments de réflexion et de documentation sur les solutions juridiques au problème statutaire des CBN – Daniel Malengreau – juin 2006,

Note sur la création d'établissements publics de coopération pour le patrimoine culturel et naturel – Mauricette Steinfelder/DIREN Languedoc-Roussillon – janvier 2004,

Les groupements d'intérêt public – guide méthodologique – Ministère de l'économie et des finances – décembre 2003.

Bulletin officiel de la comptabilité publique – instructions codificatrices relatives aux EPN.

¹⁴⁴ Loi du 15 juillet 1982 sur la recherche et le développement technologique.

¹⁴⁵ Décret d'application 95-636 du 6 mai 1995 – articles L. 131-8 et D. 131-27 à 34 du Code de l'environnement.

Mais, comme le reconnaît elle-même la fédération, son intérêt diminue si l'État ne veut, ou ne peut, en être membre. Or, comme on l'a vu, les risques de contentieux apparaissent trop importants à la mission pour qu'elle prône la participation de l'État à des GIP CBN. D'ailleurs, l'argument juridique invoqué a semblé à la mission être compris et admis par la plupart des conservatoires, qui préfèrent sauvegarder le principe de l'agrément, et des possibilités d'ouverture qu'il offre.

Toutefois, cette réserve, non juridiquement fondée et donc susceptible d'être levée, ne constitue pas la seule qui se pose à l'État et aux CBN quant à la solution GIP :

- Si la décision de créer un statut unique était prise et que ce statut soit le GIP, cela signifierait que l'État intègre à terme 14 GIP de même nature¹⁴⁶ ! Est-ce bien raisonnable par rapport à une autre éventuelle solution de créer par une loi un seul établissement public CBN (voir *infra*) ?
- Quoiqu'il s'agisse d'un instrument réputé souple, la présence de l'État, certes souhaitée, pourrait s'avérer fonctionnellement, sinon politiquement, pesante dans un contexte, on l'a vu, décentralisé (directeur nommé après avis du ministre, représentant de l'État au conseil d'administration, commissaire du gouvernement, contrôle économique et financier),
- Les problèmes d'interprétation posés par le recrutement du personnel propre (« à titre subsidiaire ») limitent la souplesse de leur fonctionnement et les mises à disposition sont devenues denrées rares,
- Sauf à créer le GIP pour la durée de l'agrément, ce qui serait notoirement court, il faudrait modifier la durée de l'agrément pour la faire correspondre à une durée de vie raisonnable du GIP, de dix ans par exemple. Un nouveau décret s'avèrerait ainsi nécessaire.

Il faut rappeler enfin que les GIP ont un caractère temporaire, même si certains GIP existants ont tendance à se pérenniser. Certes, on peut considérer que l'évaluation faite au moment de l'examen du dossier d'agrément d'un CBN correspond bien à l'évolution de l'objectif poursuivi qui préside au renouvellement de l'arrêté d'approbation de la convention constitutive d'un GIP. Mais l'esprit de la création d'un GIP est de porter un projet collectif pour une durée déterminée, préalable ou non à la création d'une activité permanente et d'une structure juridique pérenne.

Or, les huit CBN existants ne sont plus des projets ! Ils existent bel et bien, la plupart depuis dix ans, certains depuis plus de 15 ! Ce statut est-il dès lors vraiment adapté sur le fond ? Ne constitue-t-il pas *a contrario* une sorte de retour en arrière symbolique, que la mission, comme les CBN, ne souhaitent pas mettre en exergue tant est patent aujourd'hui leur positionnement institutionnel (voir chapitre 4) ?

L'établissement public de coopération culturelle (EPCC)

L'établissement public de coopération culturelle¹⁴⁷ (EPCC) est destiné à associer plusieurs collectivités territoriales pour gérer et financer des équipements ou des services culturels importants. L'État peut en être membre, mais pas ses établissements publics nationaux. Cet EPCC ne nécessite pas d'arrêté ministériel de création, mais seulement préfectoral, et n'a pas de durée déterminée. On pourrait le qualifier de « GIP pérenne » et plus facile à mettre en place.

¹⁴⁶ Cette remarque vaut pour chacun des statuts analysés, sauf l'EPN.

¹⁴⁷ Loi du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle.

L'extension du champ de compétence des EPCC au patrimoine naturel a été travaillée au sein du ministère chargé de l'environnement à plusieurs reprises ainsi que par la fédération des CBN : elle nécessiterait une modification législative qui n'est pas aujourd'hui à l'ordre du jour, mais qui n'est pas exclue en soi.

Hormis cette exigence, les avantages et les inconvénients sont peu ou prou les mêmes que pour le GIP. Si l'assurance de la pérennité et le fait que l'État, s'il en fait partie, soit minoritaire pour aller dans le sens de la décentralisation constituent des spécificités qui peuvent lever certaines réserves évoquées *supra*, le risque de contentieux existe toujours.

Dans une perspective de moyen terme, ce statut apparaît néanmoins à la mission plus souple que le GIP, mieux adapté au respect des pouvoirs locaux et susceptible de constituer la déclinaison territoriale d'un établissement public national.

L'établissement public national (EPN)

L'établissement public national¹⁴⁸ (EPN) est une personne morale de droit public disposant d'une certaine autonomie administrative et financière afin de remplir une **mission d'intérêt général**, précisément définie sa « spécialité », sous le contrôle de l'État. Une loi est nécessaire pour sa création.

Si la mission d'intérêt général exercée par les CBN est nécessaire pour justifier en soi un tel établissement, elle peut s'avérer cependant insuffisante. En effet, l'expérience montre qu'il est également nécessaire de le plaider en vertu d'une valeur ajoutée réelle par rapport à la situation actuelle ou d'un complément de services et de prestations à offrir à ses membres, ce qui en l'espèce ne semble pas évident à démontrer par rapport à une extension du rôle et des moyens de la fédération (voir chapitre 10). D'autant que la mise en place des contrats d'objectifs prive l'EPN projeté d'une bonne part de cette justification.

Par ailleurs, un EPN coordonnant –dans la situation actuelle– des syndicats mixtes n'apparaît pas comme ressortant de la meilleure pertinence politique dans un contexte voulu comme partenarial, *a fortiori* de décentralisation. Du reste, les 45 PNR ne sont pas coordonnés par un EPN, mais, comme les CBN, par une fédération qui fonctionne parfaitement et qui rend, grâce à ses moyens et à son portage politique, de grands services à ses membres.

Il faudrait donc préalablement ou de manière concomitante créer des EPCC « patrimoine naturel », ce qui nécessite une autre loi, ou la même, portée par une volonté politique globale forte. C'est d'ailleurs l'hypothèse évoquée par la fédération des conservatoires.

Si la solution de l'EPN est envisageable à terme, elle nécessite de résoudre plusieurs préalables et en premier lieu l'objet même de l'établissement et de ses missions au titre de l'État, notamment dans les perspectives évoquées en 9.1.

Comme il est dit *supra*, il ne peut se substituer à la fédération actuelle en ne jouant uniquement que le rôle dévolu à celle-ci. Cet établissement doit pouvoir non seulement coordonner le travail des CBN, mais surtout fournir un travail de synthèse original et innovant et devenir l'interlocuteur privilégié de l'État en matière de connaissance, de conservation et d'expertise pour la flore et les habitats naturels et semi-naturels.

¹⁴⁸ Article 34 de la Constitution française.

Avant de mettre en place un tel établissement, cela nécessite donc une analyse approfondie des missions dévolues dans les domaines de la connaissance et de l'expertise en matière de flore et d'habitats aux établissements publics existants (MNHN, CIRAD, IRD, notamment).

Ce n'est qu'après ce travail de définition, qu'un processus législatif peut être enclenché afin de créer l'établissement ad hoc avec la composition de son conseil d'administration, ses moyens financiers et humains.

L'association loi de 1901

Si ce n'était le problème récurrent de la maîtrise des risques de transparence ou de gestion de fait, liés aux financements des collectivités, le statut associatif a fait ses preuves depuis plus d'un siècle et les deux CBN qui l'ont déjà choisi ne fonctionnent, ni plus mal, ni moins bien que les autres conservatoires.

Mais si l'État en faisait partie, ce statut, souple par essence, ne répondrait cependant à l'exigence partenariale qu'avec les mêmes risques, et de transparence, et de contentieux.

Il est enfin à noter que les transferts de personnel liés au passage du droit privé au droit public en cas de transfert d'activités, par exemple vers un syndicat mixte, sont maintenant facilités par les textes et la jurisprudence (voir 9.3.1).

Le syndicat mixte

Régi par le Code général des collectivités territoriales¹⁴⁹, le syndicat mixte est un établissement public local constitué par des collectivités territoriales « en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité collective pour chacune de ces personnes morales », ce qui correspond bien à la vocation des conservatoires.

Formule elle aussi largement éprouvée, quatre CBN l'ont choisi comme statut et fonctionnent de façon satisfaisante. Toutefois, il n'apporte pas de réponse au partenariat avec l'État et, comme l'association, ne bénéficie pas de l'assurance de la permanence des ressources permettant une programmation budgétaire pluriannuelle sécurisée.

Les établissements publics pouvant en faire partie c'est le cas de deux CBN, le syndicat mixte devient alors « ouvert élargi ». C'est cette dernière caractéristique qui avait un temps incliné la mission à imaginer de « faire représenter », pour marquer, même indirectement, sa présence, l'État par un EPN existant. Cet EPN aurait pu être le Museum national d'histoire naturelle. Cependant, à la réflexion, cette idée, si tant est que le MNHN l'accepte, risquait d'engendrer la confusion avec son rôle de responsable scientifique au niveau national et, au niveau local, avec les CSRPN (voir chapitre 5.3).

¹⁴⁹ Articles L5721-1 et suivants.

A l'issue de cette recherche, la mission est amenée à constater qu'aucune solution ne permet aujourd'hui une parfaite adéquation gouvernance/statut. C'est finalement « par élimination » que la mission arrive à la conclusion que le statut de syndicat mixte est, sinon le plus adapté à la situation des CBN, tout au moins le moins problématique, en tout cas dans le contexte juridique actuel –c'est-à-dire sans perspective législative ambitieuse (voir 9.1)- et dans le cadre de la montée en puissance des pouvoirs locaux. Mais ce constat n'est évidemment admissible que sous condition que l'implication de l'Etat soit sensiblement renforcée sur les plans technique et budgétaire comme la mission l'a proposé tout au long de ce rapport et que la fédération se voit sensiblement confortée (voir chapitre 10). Dans le cas d'une décision rendant ce statut comme devant être unique (voir 9.3.3), les CBN de statut associatif devraient se transformer.

10 CONFORTER LE ROLE DE LA FEDERATION COMME STRUCTURE POLITIQUE, SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE DU RESEAU

C'est en 1983, à l'initiative du ministère en charge de la protection de la nature, qu'est créée l'AFCEV, association française pour la conservation des espèces végétales, avec parmi les fondateurs, les conservatoires botaniques de Brest, de Nancy, de Porquerolles, ainsi que le Muséum national d'histoire naturelle.

Ce réseau de compétences dans le domaine de la sauvegarde des espèces végétales, sauvages et cultivées en voie de disparition était constitué de divers organismes d'origines et de statuts variés : ministères, organismes de recherche, jardins botaniques, gestionnaires d'espaces protégés, gestionnaires de collections, professionnels du monde agricole et horticole, amateurs éclairés. C'est entre autre, dans ce cadre que fut élaboré le premier cahier des charges des conservatoires et que les réflexions pour la mise en place de politiques de conservation furent discutées entre les membres.

Avec l'augmentation du nombre des CBN, l'AFCEV s'est trouvée peu adaptée pour résoudre la spécificité de leurs problèmes¹⁵⁰. La nécessité de trouver une nouvelle structure s'est alors faite jour et c'est ainsi que les divers conservatoires se sont regroupés en 1999 en une fédération à statut associatif¹⁵¹, déclarée sous le nom de **Fédération des conservatoires botaniques nationaux**.

Il est clair pour la mission que la couverture progressive du territoire national, la diversification de la nature des missions des conservatoires, flore et habitats, la mise en cohérence de la politique nationale de l'État et des collectivités territoriales, nécessite une Fédération avec un pouvoir réel de discussion, de décision sur les méthodologies et de coordination des actions scientifiques et techniques de chacun des conservatoires et ce, dans le strict domaine de l'agrément.

Concernant l'**organisation de la fédération**, la mission estime qu'il est nécessaire de **clarifier deux fonctions** :

- la fonction scientifique et technique qui réunit l'ensemble des **directeurs** sous la responsabilité du directeur de la fédération : cette instance ferait l'interface avec le ministère en charge de la protection de la nature, les organismes scientifiques comme le Muséum national d'histoire naturelle, et les autres interlocuteurs gestionnaires d'espaces,
- la fonction politique, représentative des **présidents** des structures porteuses des conservatoires, avec pour objectif de défendre un certain nombre d'intérêts communs (faire du « lobbying ») dont les ressources financières, que ce soit auprès de l'État ou des collectivités territoriales, ou de proposer des évolutions à caractère législatif ou réglementaire.

Il apparaît en particulier que la présidence de la fédération devrait revenir à un président de CBN, parlementaire ou élu local.

¹⁵⁰ L'AFCEV poursuit ses actions avec des groupes de travail thématique et en organisant régulièrement des colloques sur ou autour des végétaux (La biodiversité végétale : des plantes pour l'avenir ; Les collections végétales vivantes exotiques ; Les herbiers : un outil pour l'avenir...).

¹⁵¹ Créée par arrêté ministériel du 7 juin 1999 paru au journal officiel le 24 juin.

Concernant les **fonctions de la fédération**, sans préjuger des accords, contrats ou conventions passés localement par chaque conservatoire, la fédération devrait au nom du réseau des conservatoires agréés :

- être l'interlocuteur et le partenaire, au plan scientifique et technique, du ministère en charge de la protection de la nature, des organismes scientifiques en charge des indicateurs, des références taxonomiques, de la validation des méthodologies...

Par ailleurs, afin d'éviter la dispersion à la fois des énergies et des moyens dans un domaine qui n'est pas toujours scientifiquement très porteur, la fédération devrait analyser les besoins de recherche, à caractère fondamental et appliqué, de l'ensemble des conservatoires et proposer aux institutions scientifiques des thèmes de recherche sur les sujets liés à la flore et aux habitats.

- pour chaque conservatoire, être le garant de la cohérence des actions, et pour chaque territoire, rappeler et replacer les enjeux nationaux.

Dans le même esprit et dans un souci de continuité et de non perte des acquis, la fédération devrait avoir également la capacité de se substituer aux conservatoires défaillants pendant la période transitoire afin que la couverture nationale soit continue et permanente.

- être habilitée à répondre aux demandes d'expertises nationales, être en charge de la rédaction des cahiers techniques (voir 6.6) et être l'interlocuteur privilégié dans le cadre de la stratégie nationale de conservation des plantes...

- représenter le réseau des conservatoires auprès des autres réseaux de gestionnaires d'espaces protégés ou non, et être présent dans les instances internationales travaillant sur et autour de la protection de la flore et des habitats.

Dans cette optique, la mission considère que l'adhésion à la fédération devrait être obligatoire et ce, au moment de l'agrément par l'État du conservatoire botanique, comme Conservatoire botanique national[®]. Puisqu'elle ne peut être juridiquement fondée, cette « obligation » morale pourrait faire partie de la charte proposée en 6.5.

Concernant les **moyens de la fédération**, dans la situation actuelle, compte tenu de la montée en puissance des CBN, la fédération, très active et bien organisée, est manifestement confrontée à un problème d'adéquation missions/moyens. Elle reçoit chaque année une aide spécifique de la DNP (40 000 € en 2007) qui participe à la couverture du salaire du directeur, seul salarié de la fédération.

Or, afin de remplir l'ensemble des missions de coordination scientifique et technique outils et méthodes de connaissance, travaux communs et recherche dans le domaine de la conservation, animation de l'expertise, de répondre aux sollicitations des divers partenaires et des membres du réseau, d'assurer sa représentativité dans un certain nombre d'instances et de mettre en place une politique de communication, la mission estime qu'il faudrait entre 7 et 10 personnes et les moyens de fonctionnement corollaires.

S'il est clair que la montée en puissance d'une telle structure ne peut être que progressive, elle nécessitera bien entendu des moyens nouveaux associant aides financières publiques et privées, augmentation de la cotisation des membres, recherche de mécénat...et dotation globale de l'État sensiblement augmentée, à la hauteur de son engagement politique et budgétaire dans une politique publique relancée de la connaissance et de l'observation de la biodiversité.

En relation avec l'association « Réserves naturelles de France » (RNF), la mission a eu connaissance de la convention pluriannuelle d'objectifs (CPO¹⁵²) 2004-2006, passée entre elle et le MEDAD.

Comme on l'a dit, le budget total actuel des CBN est aujourd'hui à peu près équivalent à celui des réserves naturelles et le dépassera d'ici 10 ans. C'est pourquoi la mission propose, d'une part, de passer avec la fédération des CBN une convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) spécifique et, d'autre part, d'en établir le montant en équivalence avec celle des réserves (500 000 € par an). Une autre CPO passée par le MEDAD avec la fédération des PNR se monte à plus de 600 000 € par an.

Concernant le **statut de la fédération**, le parallèle avec la fédération des parcs naturels régionaux, déjà évoqué en 9.3.4, ou avec l'association « Réserves naturelles de France » (RNF), inclinerait au maintien de la forme associative.

Toutefois, les difficultés présentées précédemment pour faire évoluer le cadre statutaire des CBN pourraient amener à réfléchir à l'évolution de la fédération vers un Groupement d'intérêt public CBN, en l'attente ou non d'une formule plus forte (loi ad hoc et/ou EPN). Cette solution pourrait être mise en œuvre rapidement par arrêté interministériel.

Ce GIP, dont l'État ferait alors bien sûr partie, permettrait une institutionnalisation lisible de l'instrument public conservatoire, notamment vis à vis de l'international.

Dans cette hypothèse, les obstacles présentés *supra* disparaissent : les risques de contentieux n'ont plus lieu d'être puisqu'il n'y a pas de raisons d'agréer ce GIP ; il n'y aurait aucune interférence avec les pouvoirs locaux, quels que soit l'évolution de la décentralisation ; une durée de dix ans permettrait à son terme la nécessaire évaluation de l'intérêt du groupement.

Bien entendu, cela signifie que les partenaires se mettent d'accord sur leur participation concrète au groupement. Si la part de l'État, chiffré *supra*, nécessite une décision politique et budgétaire, il en va de même pour les collectivités territoriales qui seraient amenées à mettre à disposition des personnels ou un budget qui devrait concerner chacun des CBN.

¹⁵² Au titre de la circulaire du 1er décembre 2000 relative aux conventions pluriannuelles d'objectifs entre l'État et les associations.

RECOMMANDATION

En attendant les éventuelles évolutions juridique et statutaire, la mission :

- considère que, dans le cadre de sa mission scientifique et technique, la fédération des CBN doit être au plus vite, c'est-à-dire dès 2008, confortée dans ses missions, son rôle, et ses moyens financiers et humains :

- recommande à la fédération de réserver sa présidence à un président de CBN, parlementaire ou élu local,

- considère que l'adhésion à la fédération devrait être obligatoire et ce, au moment de l'agrément par l'État du conservatoire botanique, comme Conservatoire botanique national[®],

- préconise que la DNP passe avec la fédération des CBN une convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) spécifique et d'en établir le montant en équivalence avec celle des réserves naturelles (500 000 € par an),

- recommande à la DNP d'engager une concertation avec la fédération des CBN, et notamment leurs présidents, pour évaluer la pertinence de création d'un GIP CBN en lieu et place de la fédération.

11 RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

STRUCTURATION DU RESEAU DES CBN : OPTIMISER, SECURISER ET RECENTRER LES MISSIONS

→ 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.

Elle recommande que l'État 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'État au réseau des conservatoires botaniques nationaux dans la connaissance en matière de flore et d'habitats naturels et semi-naturels.

→ 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.

→ 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.

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.

→ 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.

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.

→ 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.

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.

→ 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.

→ 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**. Elle demande dans le même temps d'entreprendre une réflexion collective sur les conseils scientifique des CBN, associant le DNP, la Commission des CBN et la fédération.

STRUCTURATION DU RETSEAU DES CBN : COMPLETER LA COUVERTURE TERRITORIALE

→ 7.1 La mission recommande qu'une impulsion politique forte du ministère en charge de l'environnement permette d'**achever le plus rapidement possible la couverture territoriale** métropolitaine et des départements d'outre-mer par des CBN ; d'inciter le ministère en charge de l'outre-mer à contribuer à créer des structures similaires dans les pays d'outre-mer ; 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 ; 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.

→ 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.

STRUCTURATION DU RESEAU DES CBN : CONSOLIDER LE SOUTIEN TECHNIQUE ET BUDGETAIRE DE L'ETAT

→ 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.

→ 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**. Elle demande aux DIREN de nommer parmi eux un DIREN référent au plan national, interlocuteur privilégié de la fédération. 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**.

→ 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 € par an et par CBN**.

STRUCTURATION DU RESEAU DES CBN : FAIRE EVOLUER LE CADRE JURIDIQUE, POLITIQUE ET STATUTAIRE

→ 9.2 La mission recommande à la fédération des CBN, en liaison avec la DNP, de se rapprocher de l'**association des 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.

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 oeuvre.

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.

→ 9.3.3 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.

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 :

Il conviendrait d'abord de réserver sa présidence à un président de CBN, parlementaire ou élu local,

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,

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 € par an,

La mission recommande à la DNP d'engager une concertation avec la fédération des CBN, et notamment leurs présidents, pour évaluer la pertinence de création d'un **GIP CBN** en lieu et place de la fédération.

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.

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.

Elle incite le réseau des conservatoires, en liaison avec le réseau des jardins botaniques français, à être plus présent au niveau international dans le cadre des structures mises en place par le BGCI .

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.

→ 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 (UNCPPIE) et le **réseau des centres de culture scientifique, technique et industrielle** (CCSTI).

→ 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'Etat et de définir des modalités de coopération et d'échanges des informations et des données.

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.

sur les relations des CBN avec d'autres acteurs de la connaissance de la biodiversité

→ 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.

→ 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.

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...).

→ 5.3.2 Compte tenu de la mission octroyée au **Conseil national de la protection de la nature** (CNP), 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.

→ 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 CSRNP de leur territoire d'agrément soit régulièrement effectuée.

Elle demande aussi à la DNP de s'assurer de la cohérence des instructions qu'elles donnent 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.

sur l'acquisition et la diffusion des données

→ 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, 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.

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.

12 PROPOSITIONS DE PRIORITÉS ET DE CALENDRIER

DE TOUTE URGENCE

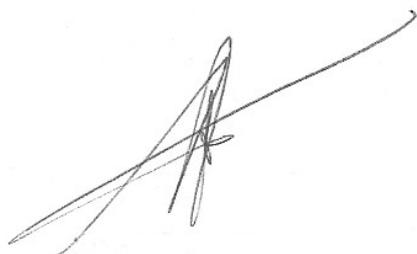
- * Déposer un nouveau dossier d'enregistrement de la marque « conservatoire botanique national » à l'Institut national de la propriété industrielle **(6.6)**.
- * Confier à la fédération des CBN la mission d'élaborer la Stratégie nationale de conservation des plantes : signal fort à la veille du SBSSTA de juillet 2007 **(4.3)**.

À COURT TERME (2007)

- * Préparer, en relation avec le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, la mise au point des contrats d'objectifs avec les CBN : à compter de 2008 **(8.3 et 6.4)**.
- * Définir un nouveau dispositif de coordination du suivi des CBN au niveau de la DNP et restituer les conclusions de la mission devant les DIREN, en les incitant à de nouveaux partenariats avec les conservatoires : septembre **(8.1 et 8.2)**.
- * Préparer une convention pluriannuelle d'objectifs avec la fédération des CBN : budget 2008 **(10)**.
- * Engager une réflexion prospective sur la politique de connaissance et d'observation de la biodiversité et en tirer des premiers éléments de communication politique : septembre **(9.1)**.
- * Retravailler sur le cahier des charges nouvelle formule **(6.6)**.
- * Préparer un cadre nouveau pour la mission « expertise » **(6.3)**.

À MOYEN TERME (2008)

- * Engager avec la fédération des CBN plusieurs chantiers techniques évoqués dans ce rapport :
 - Evolution statutaire **(9.3.3)**.
 - Découpage biogéographique **(7.1)**.
 - Charte de recentrage des missions **(6.5)**.
 - Banques de semences et de graines **(6.2)**.
 - Partenariats **(4.1 , 5.3 , 6.4 , 9.2)**.



Yves-Marie ALLAIN



Georges RIBIERE

13 ANNEXES

13.1 ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION

Direction
de la Nature
et des Paysages



Paris, le 17 04 2010

**Le directeur de la nature
et des paysages**

à

**Monsieur le chef du service
de l'Inspection Générale
de l'environnement**

Objet : réseau des conservatoires botaniques

Afin de connaître, de protéger et de sauvegarder la flore française sauvage menacée, rare ou en voie de disparition fut imaginée, sous l'impulsion de sociétés savantes et de personnalités du monde de la botanique, une structure, spécifique à la France : un réseau de conservatoires botaniques. Les articles D.416-1 et suivants du code de l'environnement précisent le rôle et les missions des conservatoires botaniques nationaux.

Pour officialiser le travail de connaissance et de protection effectué par des structures aux statuts juridiques par ailleurs fort divers, le ministère chargé de l'environnement a mis en place une procédure d'agrément, assortie d'un cahier des charges auquel chaque structure agréée doit se conformer. L'agrément est accordé par arrêté ministériel pour un territoire donné et pour une durée de cinq ans renouvelable. Le premier conservatoire botanique national fut agréé en 1990.

A l'heure actuelle, les huit conservatoires agréés, sept en métropole, un outre-mer, couvrent la majorité des départements. Au moins trois conservatoires sont à l'étude et le ministère de l'écologie et du développement durable souhaite compléter le réseau afin que tous les départements métropolitains et d'outre-mer soient couverts.

Les missions des conservatoires ont évolué au cours des dernières années mais les objectifs fondamentaux restent la connaissance de l'état et de l'évolution de la flore sauvage et de ses habitats, l'identification et la conservation *in situ* et *ex situ*, des espèces rares et menacées, le concours technique et scientifique pour le compte de l'Etat et des collectivités territoriales, enfin l'information et l'éducation du public.

Aucune disposition réglementaire spécifique ni aucun cadrage par l'Etat d'une autre nature ne précisent l'organisation, le fonctionnement et le financement des CBN, ces éléments résultant finalement d'une démarche pragmatique élaborée au coup par coup souvent en fonction des initiatives de collectivités territoriales motivées.

Il demeure que les conservatoires sont des outils majeurs de la mise en œuvre de la politique de l'Etat dans le cadre des conventions internationales, des directives européennes, de la législation nationale, pour la protection de la flore sauvage spontanée. Ils sont également des outils au service des collectivités territoriales dont le concours doit être recherché, pour la mise en œuvre de leurs initiatives en faveur de la protection de la biodiversité.

Ministère de l'Écologie et du Développement Durable
20, Avenue de Ségur - 75302 PARIS 07 SP
Tél : 01 42 19 20 21 - www.ecologie.gouv.fr

Devant l'hétérogénéité des structures juridiques accueillant les conservatoires, de leur mode de financement (Etat / collectivités territoriales), des ressources financières de chaque structure, il devient nécessaire d'en faire l'analyse afin de trouver des solutions de nature à pérenniser les activités des conservatoires, la situation actuelle à défaut de cadrage étant susceptible à plus ou moins brève échéance de nuire au maintien d'une participation de haute qualité des conservatoires en faveur de la protection de la nature.

Dans le contexte qui vient d'être rappelé, je souhaite que vous analysiez la situation actuelle des conservatoires botaniques et que vous fassiez des propositions afin d'optimiser leurs missions et de garantir la pérennité de l'ensemble du réseau des conservatoires botaniques agréés.

Sans que cela soit exhaustif, l'analyse devra, au moins, aborder les thèmes suivants :

- la place de l'Etat dans les orientations stratégiques et le mode de pilotage exercé par le ministère chargé de l'écologie et du développement durable,
- les missions des conservatoires vis à vis des services déconcentrés de l'Etat et des collectivités territoriales,
- l'implication des collectivités territoriales dans les conservatoires,
- le rôle des conservatoires et de leur conseil scientifique dans les recueils de données floristiques, leur validation, leur place au regard d'autres structures dont les conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN) et le système d'information sur la nature et les paysages en cours de construction,
- l'analyse du statut des structures, du statut des personnels et des financements actuels des activités liées aux missions *sensu stricto* des conservatoires.

Il est également demandé à la mission de faire des propositions sur :

- un nouveau cadre institutionnel et juridique qui pourrait être commun à tous les conservatoires agréés,
- un statut du personnel permanent dans un but de pérennité et de sécurisation,
- la couverture territoriale optimale de chaque conservatoire,
- la structure fédératrice actuelle au regard des missions qu'elle peut exercer aux fins d'optimiser le réseau des conservatoires dans le cadre des évolutions qu'ils pourraient connaître.

La mission pourra éclairer ses réflexions par l'analyse de la pertinence de divers autres réseaux présents en France sur un champ similaire et par quelques comparaisons avec les structures en charge de la flore sauvage dans divers pays européens.

Je souhaite que la mission puisse remettre son rapport pour l'automne de l'année 2006, et

complète ainsi un premier travail conduit par l'IGE, à l'occasion de l'inspection des parcs nationaux et de l'examen de cas particuliers du CBN Gap-Chaumont.

LE DIRECTEUR DE LA NATURE ET DES PAYSAGES

Jean-Marc MICHEL

13.2 ANNEXE 2 : PERSONNES ET ORGANISMES RENCONTRÉS OU CONTACTÉS

9 mai 2006

Michel PERRET, chef du bureau de la faune et de la flore sauvages, Hervé HOYAMI, protection des espèces de la flore française et suivi des conservatoires botaniques nationaux, direction de la nature et des paysages, ministère de l'écologie et du développement durable.

17 mai

Assemblée générale de la Fédération des conservatoires botaniques nationaux-Paris.

17 et 18 mai (en Guadeloupe)

Dominique DEVIERS, directeur et Louis REDAUD, chef de service de la nature, des sites et des paysages, direction régionale de l'environnement de la Guadeloupe, Basse-Terre, Guadeloupe.

Conservatoire botanique des Antilles françaises, antenne de la Guadeloupe, Basse-Terre

Pierre LOMBION, président, Jacques PORTECOP, vice-président, Jean-Marie FLOWER, directeur.

29 mai

Gérard LARGIER, président, Daniel MALENGREAU, directeur, Fédération des conservatoires botaniques nationaux, Paris.

8 juin (à Bailleul et à Lille)

Michel PASCAL, directeur, Barbara BOUR-DESPREZ, Isabelle DORESSE, direction régionale de l'environnement Nord-Pas-de-Calais – Lille.

Conservatoire botanique national de Bailleul, Bailleul

Pascale PAVY, présidente, Dominique HALLYNCK, administrateur, Frédéric HENDOUX et Françoise DUHAMEL, directeurs
Madame GEHU, fondatrice du Conservatoire.

20 et 21 juin (à Brest)

Conservatoire botanique national de Brest, Brest

Marie-Thérèse ROGER, présidente du syndicat mixte, Pierre FOURNEL, Eric DESLANDES, Jean-Pierre VIGOUROUX, membres du comité syndical,

Dominique DHERVE, directeur, Sylvie MAGNANON, Katia GOETTEL, Fanch LE HIR, Jean-Yves LE SOUEF, membres du Conservatoire botanique,

Bertrand UGUEN, directeur général adjoint de la communauté urbaine de Brest,

Joël VIGNER, trésorier principal de Brest.

23 juin

Bertrand-Pierre GALEY, directeur général, Vincent GRAFFIN, conseiller développement durable et expertise, Muséum national d'histoire naturelle, Paris.

28 juin – 3 juillet (Ile de la Réunion)

Laurent CAYREL, préfet de la Région Réunion,
Roger KERJOUAN, directeur, Dominique WEINLING, Marc-Henri DUFFAUD,
direction régionale de l'environnement de la Réunion.

Conservatoire botanique national de Mascarin

Georges CASSIRAME, président, Jeannine CADET, vice-présidente,
François Van MEERHAEGHE, membre du conseil d'administration.

Daniel LUCAS, directeur général, Vincent BOULLET, directeur scientifique,
Monique PATERNOSTER, Sonia FRANCOISE, Véronique HOARAU,
Olivier RIVIERE, Jean-Marc RIVIERE, Stéphane BARET, responsables de
service,

Dominique VIRASSAMY-MACE, Christophe LAVERGNE, Marie-Antoinette
BOTOTELEAU, Hervé FOSSY, délégués du personnel des 1^{er} et 2^e collèges.

Conseil régional : Philippe BERNE, vice-Président.

Conseil général : Daniel GONTHIER, vice-président, Ismaël LOCATE, directeur
général adjoint, Valérie PICARD, Philippe BREUIL.

Sonia RIBES, Conservateur du Muséum d'histoire naturelle de Saint-Denis.

Jacques MERLIN, chef de la mission, Lucien TRON, mission de création du parc
national de la Réunion.

Thomas KREJBICH, Commissaire à l'aménagement des Hauts, Diact.

Catherine LATREILLE, responsable océan Indien, Conservatoire de l'espace
littoral et des rivages lacustres.

Bertrand LEFEBVRE, directeur régional, Alain BRONDEAU, Office national des
forêts.

7 juillet (à Brest)

Conservatoire botanique national de Brest : trentième anniversaire du
conservatoire, visite et discours à Brest de Madame Nelly OLIN, ministre de
l'écologie et du développement durable.

10 juillet (à Chambéry)

Hélène JACQUET-MONSARRAT, chargée de mission montagne à la Diact,
Jean-Pierre CHOMIENNE, commissaire à l'aménagement des Alpes, Olivier
MARCO, Diact,
Guido PLASSMANN, directeur du Réseau alpin des espaces protégés (Alparc).

30 août

Corinne ETAIX, directrice-adjointe, Michel PERRET, Hervé HOYAMI, direction
de la nature et des paysages.

5 septembre

Maïté DELMAS, présidente, Philippe RICHARD, association des Jardins botaniques de France et des pays francophones.

Benoît DAVID, chef de projet, Xavier HINDERMEYER, système d'information sur la nature et les paysages, direction de la nature et des paysages, ministère de l'écologie et du développement durable.

6 septembre

François BLAND, directeur de projet Natura 2000,
Henri JAFFEUX, chargé de mission,
direction de la nature et des paysages, ministère de l'écologie et du développement durable.

7 septembre

Jacques TROUVILIEZ, chef du service du patrimoine naturel,
Muséum national d'histoire naturelle.

12 et 13 septembre (à Clermont-Ferrand et Chavaniac-Lafayette)

François NOISETTE, directeur, Gérard DELAITE, Danièle AUROUX, Christian BAUDRY, direction régionale de l'environnement Auvergne, Clermont-Ferrand.

Yvon EMILE, commissaire, Jacques BOURDREUX, commissaire-adjoint à l'aménagement du massif central, Diact.

Luc BLONDEL, Florence SEMIOND, direction de la qualité de la vie et du développement durable, service environnement, Conseil régional d'Auvergne.

Conservatoire botanique national du Massif central – Chavaniac-Lafayette

Robert FLAURAUD, président du conseil syndical, Jean-Claude PEYROUX, vice-président, Roland RIVIERE, vice-président.
Jean-Pierre BARBE, directeur.

Conseil général de la Haute Loire,
Gérard ROCHE, président, Gérard BRETIERE, directeur de l'espace rural et du développement local, Véronique MOREL, chargée de la politique Espaces naturels sensibles, Stéphane FRAYCERON, chef du service environnement.

14 septembre

Denis DELCOUR, directeur, direction régionale de l'environnement Alsace, entretien téléphonique.

18 septembre

Paul MICHELET, directeur, direction régionale de l'environnement Lorraine, entretien téléphonique.

19, 20 et 21 septembre (à Gap)

Jean-François SAVY, préfet, Alain DERANCOURT, directeur des affaires interministérielles, préfecture des Hautes-Alpes.

Christian GROSSAN, directeur, conseil général des Hautes-Alpes,
Marie-Christine BOUCHEZ, conseillère régionale Provence-Alpes-Côte d'Azur,
Michel SOMMIER, directeur du Parc national des Ecrins,
Jean CARLES, président d'honneur du Conservatoire botanique national alpin,
Edouard CHAS, société alpine de protection de la nature, Gap.

Conservatoire botanique national alpin (CBNA)

Pierre BERNARD-REYMOND, ancien ministre, président du comité syndical,
Christian SEARD, Jean-Yves DUSSEY, conseillers généraux des Hautes-Alpes,

Pierre-Yves MOTTE, représentant le parc national des Ecrins, François BOILLOT, représentant le parc national de Port-Cros, membres du conseil syndical,

Jean-Guy BAYON, directeur du service environnement, conseil général de l'Isère,
Bruno CABON, Diren PACA, Philippe SCHARDT, trésorerie principale, Gap,

Sandrine GARDET, directrice, Jean-Pierre DELMAS, conseiller scientifique,
Myriam REYNAUD-BANUS, secrétaire générale, Noémie FORT, chargée du service conservation, Conservatoire botanique national alpin.

25 septembre

Gilles KLEITZ, chargé de la stratégie nationale pour la biodiversité, direction de la nature et des paysages, ministère de l'écologie et du développement durable.

26 septembre

Conservatoire botanique national du Bassin parisien

Jacques MORET, directeur.

3 octobre

Visite au conservatoire botanique national de Brest
Daniel MALENGREAU, Directeur de la fédération des CBN.

4 octobre

Frédéric BIORET, membre de la Commission des conservatoires botaniques nationaux, représentant du conseil national de la protection de la nature.

9 octobre

Corinne ETAIX, directrice-adjointe, direction de la nature et des paysages

19 et 20 octobre (à Besançon)

Conservatoire botanique de Franche-Comté, Besançon

Daniel FABREGUES, président, Max ANDRE, vice-président, Christian BOUDAY, vice-président, Pierre MILLET, membres du conseil d'administration, François DEHONDT, directeur du conservatoire, Yorick FERREZ, botaniste,

André BACHOC, directeur, Michel CARTERON, chargé de mission, direction régionale de l'environnement de Franche-Comté.

Michel HALLIEZ, directeur de l'environnement, conseil régional de Franche-Comté,

Philippe PELT, directeur de l'environnement, conseil général du Territoire de Belfort,
Sébastien MESLIN, direction de l'économie, de l'environnement et des collectivités locales, service de l'environnement, conseil général du Doubs.

Congrès des conservatoires régionaux d'espaces naturels (CREN), Salins-les-Bains

Alain AUVE, cabinet de la ministre de l'écologie et du développement durable,
Serge MULLER, président de la commission flore du CNPN, membre de la commission des conservatoires botaniques nationaux,
Gérard LARGIER, président de la fédération des CBN.

23 et 24 octobre (en Corse)

Michel DELPUECH, préfet de la région Corse – Ajaccio.
Brigitte DUBEUF, directrice, Dominique TASSO, directeur adjoint,
direction régionale de l'environnement de Corse.

Jérôme POLVERINI, président de l'office de l'environnement de la Corse.

Monsieur PARADIS, botaniste, membre du CSRPN de Corse,
Jacques LEENHARDT, président de l'association des amis du parc naturel régional de Corse, président du CREN de Corse.

Jacques MERIC, directeur régional de l'agriculture et de la forêt, Alain DENECHAUD, directeur départemental délégué, Carole TIMSTIT, service environnement et forêt,
Monsieur ASTORG, direction régionale de l'ONF.

Office de l'environnement de la Corse, Corte

Roger PANTALACCI, directeur,
Laetitia HUGOT, Paula SPINOSI, conservatoire botanique de Corse.

9 novembre

Conservatoire botanique national du bassin parisien, Paris

Jacques MORET, directeur, Raymond BAUDOIN, directeur systèmes d'information,
Frédéric VEST, Sébastien FILOCHE, représentants du personnel.

13 novembre

Paul LAVILLE, commissaire à l'aménagement des Pyrénées, Diact.

17 novembre

Philippe CARON, cabinet de la ministre de l'écologie et du développement durable,
Jean-Marc MICHEL, directeur de la nature et des paysages.

22 novembre

Jacques WEBER, directeur de l'Institut français de la biodiversité, Paris.

25 novembre

François LETOURNEUX, président, Sébastien MONCORPS, directeur du comité français de l'UICN.

27 et 28 novembre (à Bordeaux et au domaine de Certes)

Jean-Pierre THIBAUT, directeur, Marie-Françoise BAZERQUE, directrice adjointe, Yann de BEAULIEU, direction régionale de l'environnement d'Aquitaine.

Conservatoire botanique du sud-atlantique

Christian GAUBERT, président du conservatoire,
Frédéric BLANCHARD, directeur,
Eric des GARETS, directeur général adjoint, conseil général de la Gironde.

Philippe RICHARD, conservateur du jardin botanique, ville de Bordeaux.

30 novembre et 1 décembre (à Hyères et Porquerolles)

Conservatoire botanique national méditerranéen de Porquerolles

Jean-Paul GIRAN, député, président du Parc national de Port-Cros,
Christine SANDEL, conseillère régionale, membre du conseil d'administration du Parc national,
Jean-Pierre NICOL, directeur du Parc national,
François BOILLOT, directeur du conservatoire botanique national.

4, 5 et 6 décembre (à Tarbes, Bagnères-de-Bigorre et Toulouse)

Emmanuel BERTHIER, préfet des Hautes-Pyrénées,
Philippe SENEGAS, directeur, Paula FERNANDES, coordinatrice pôle nature, direction régionale de l'environnement de Midi-Pyrénées.

Sylvie SOUMET, adjointe au commissaire à l'aménagement des Pyrénées, Diact.

Emmanuel DIDON, adjoint au directeur départemental de l'agriculture et de la forêt, Hautes-Pyrénées.

Rouchdy KBAIER, directeur, Yves HAURE, secrétaire général, Parc national des Pyrénées.

René-Marc WILLEMOT, directeur, Pascal BEER-DEMANDER, directeur-adjoint, Dominique RONDI, responsable du bureau environnement, conseil régional de Midi-Pyrénées.

Pascale MAHE, association régionale Nature Midi-Pyrénées.

Conservatoire botanique national de Midi-Pyrénées

Jacques BRUNE, président, Pierre FORGUES, député, Roland CASTELLS, Robert MARQUIE, administrateurs, syndicat mixte du conservatoire botanique pyrénéen,
Michel CAPERAN, directeur de l'environnement, Conseil général des Pyrénées atlantiques,
Thierry GAUGUÉLIN, président du conseil scientifique,

Gérard LARGIER, directeur, Gilles CORRIOL, coordinateur connaissance flore, fongi, habitats naturels, Jocelyne CAMBACEDES, coordinatrice actions de conservation.

8 décembre

Mauricette STEINFELDER, directrice régionale de l'environnement Languedoc-Roussillon,
Catherine CARO, ancienne sous-directrice, direction de la nature et des paysages,
Marie-Odile GUTH, ancienne directrice, direction de la nature et des paysages.

13 décembre

Christophe GALLEMANT, adjoint au directeur de l'environnement et du développement durable – Office national des forêts,
Fabienne ALLAG-DHUISME, ancienne conseillère auprès du directeur, direction de la nature et des paysages
Christiane BARRET, ancienne directrice, direction de la nature et des paysages.

18 décembre

Léon BERTRAND, ministre délégué au Tourisme,
François QUINTIN, cabinet du Ministre

19 décembre

Direction de la nature et des paysages, ministère de l'écologie et du développement durable
Jean-Marc MICHEL, directeur, Corinne ETAIX, directrice-adjointe,
Patrice BLANCHET, sous-directeur de la chasse, de la faune et de la flore sauvages, Michel PERRET, chef du bureau de la faune et de la flore sauvages,
Hervé HOYAMI,
François BLAND, directeur de projet Natura 2000

21 décembre

Bruno GASTAL, directeur de l'Institut français de formation à l'environnement
Yves VERILHAC, directeur de l'Atelier technique des espaces naturels (Aten),
Véronique PETIT-UZAC, chargée de formation à l'Aten.

3 janvier 2007

Patrick SINGELIN, chef du service nature et paysages, Michel BACLE, adjoint direction régionale de l'environnement de Bretagne.

7 au 20 janvier 2007

Mission en Guyane, couplée avec une autre mission de l'Inspection générale de l'environnement
Jean-Pierre LAFLAQUIERE, préfet de la région Guyane,
Jean LEDUC, directeur, Guy TIEGO, faune et flore sauvages, direction régionale de l'environnement de Guyane.

Pierre CHARLES DOMINIQUE, directeur de recherche, CNRS.

Jean-Jacques de GRANVILLE, conservateur de l'Herbier de Guyane, Sophie GONZALEZ, ingénieur, Institut de recherche pour le développement (IRD).

Pascal GOMBAULD, directeur, Laurent GARNIER, parc régional naturel de Guyane.

Jean BARJOU, adjoint au maire de Sinnamary.

31 janvier 2007

Conservatoire botanique d'Alsace, Strasbourg

Sandrine GODFROID, secrétaire générale pour les affaires régionales et européennes, préfecture de la région Alsace,
Denis DELCOUR, directeur, direction régionale de l'environnement d'Alsace,

Conseil régional d'Alsace

Danièle MEYER, conseillère régionale,
Jean-Luc SADORGE, directeur de l'agriculture, de la forêt, du tourisme et de l'environnement,

Conseil général du Haut-Rhin

Pierre SCHMITT, conseiller général, président de la commission environnement,
Jean-Claude JACOB, chargé de mission,

Conseil général du Bas-Rhin

Jean-Luc MANTELET, directeur général adjoint,
Denis SCHWAB, adjoint au chef du service des espaces ruraux et naturels,

Ville de Strasbourg

Hugues GEIGER, adjoint au maire,
Rémy GENTNER, direction des espaces verts, responsable des forêts,

Ville de Mulhouse

Jean-Pierre REDURON, directeur du développement durable et du conservatoire botanique de Mulhouse,

Université Louis Pasteur, Strasbourg,

Michel HOFF, maître de conférence, responsable de l'herbier, président de la Société botanique d'Alsace.

1 mars 2007

Anne-Marie STASIAK, déléguée nationale aux labels,
Union nationale des centres permanents d'initiatives pour l'environnement (UNCPPIE).

5 mars 2007

Christian HOSY, responsable pôle nature à France Nature Environnement.

9 mars 2007

Ministère de l'environnement et du développement durable

Bernard BRILLET, directeur-adjoint de cabinet,
Alain AUVE, conseiller technique, politiques partenariales sur la nature et les paysages,
Patrice BLANCHET, sous-directeur de la chasse, de la faune et de la flore sauvages, Michel PERRET, chef du bureau de la faune et de la flore sauvages.

14 mars 2007

restitution provisoire de la mission d'inspection générale devant les élus et directeurs des conservatoires botaniques nationaux, des conservatoires botaniques émergents, et de la fédération.

29 mars 2007

Assemblée générale extraordinaire de la fédération des CBN, en présence de Nelly OLIN, ministre de l'écologie et du développement durable.

13.3 ANNEXE 3 : PRÉSENTATION DES CONSERVATOIRES BOTANIQUES NATIONAUX

CONSERVATOIRES BOTANIQUES EXISTANTS

Conservatoire botanique national alpin
Domaine de Charance – 05000 Gap – 04 92 53 56 82
<http://cbn-alpin.org>

Statut juridique : syndicat mixte ouvert restreint (ville de Gap et département des Hautes-Alpes).

Date du premier agrément : arrêté du 24 mai 1993.

Date du dernier agrément : arrêté du 8 février 1999, jusqu'au 15 juin 2003.

Territoire d'agrément actuel : dans la région Rhône-Alpes, les départements de l'Ain, Drôme, Haute-Savoie, Isère, Savoie ; dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, les départements des Alpes-de-Haute-Provence et des Hautes-Alpes, soit sept départements.

Nombre d'antennes : 1 (Bourget du Lac).

Personnels : 24 personnes.

Budget : 956 000 € (2006).

Éléments de lisibilité :

Installé depuis 1989 dans une partie du château et du magnifique domaine de Charance, avec un jardin formel dominant la vallée. En plus de ses terrains de culture, le conservatoire a la responsabilité du verger conservatoire de Rosacées (pommiers-rosiers). Il est parfois identifié à cette seule activité.



Conservatoire botanique national de Bailleul
Hameau des Haendries – 59270 Bailleul – 03 28 49 00 83
<http://www.cbnbl.org>

Statut juridique : association loi 1901 de collectivités territoriales (région Nord-Pas-de-Calais, départements du Nord et du Pas-de-Calais, ville de Bailleul).

Date du premier agrément : arrêté du 3 mai 1991.

Date du dernier agrément : arrêté du 20 mai 2003, jusqu'au 17 mai 2006.

Territoire d'agrément actuel : régions Nord-Pas de Calais, Picardie, Haute-Normandie, soit sept départements au total.

Nombre d'antennes : 2 (Amiens et Rouen).

Personnels : 40 personnes.

Budget : 1 800 000 € (2006) – ce montant s'explique en partie par la gestion de la Bibliothèque nationale de phytosociologie.

Éléments de lisibilité :

Beaux bâtiments de style traditionnel et propriété foncière, avec plusieurs jardins, dont un pédagogique sur les flores et milieux de leur zone d'agrément.

Bien que surtout connu des spécialistes, la bibliothèque, une des plus riches d'Europe, fait référence dans le domaine de la phytosociologie, mais n'est pour l'instant pas accessible en ligne.



Conservatoire botanique national du Bassin parisien

61 rue Buffon- 75005 Paris – 01 40 79 35 54

<http://www.mnhn.fr/cbnb>

Statut juridique : depuis novembre 1994, service du Muséum national d'histoire naturelle de Paris, établissement public d'Etat.

Un accord MNHN/DNP, en liaison avec les collectivités territoriales intéressées, est en cours pour doter le conservatoire d'une personnalité morale indépendante (GIP ou syndicat mixte ouvert élargi).

Il devra ensuite trouver un nouveau site d'implantation et une structure d'accueil.

Date du premier agrément : arrêté du 10 juin 1998.

Date du dernier agrément : arrêté du 26 décembre 2003, pour 5 ans jusqu'au 29 janvier 2009.

Territoire d'agrément actuel : régions Ile-de-France, Centre, Bourgogne, Champagne-Ardenne et, dans la région Pays de la Loire, le département de la Sarthe, soit 23 départements au total.

Nombre d'antennes : 3 (Orléans, PNR du Morvan, Châlons-en-Champagne).

La quatrième antenne installée dans la Sarthe (Cherré) a été fermée au cours de l'année 2006. Le rattachement de ce département au conservatoire de Brest serait à envisager lors de son prochain renouvellement d'agrément.

Personnels : 36 personnes.

Budget : 1 476 000 € (2005).

Eléments de lisibilité :

Installé dans des locaux du Muséum national d'histoire naturelle à Paris. Cour agréable, mais aucun local, ni jardin spécifiques ne permettent d'identifier le conservatoire.



Conservatoire botanique national de Brest
52 allée du Bot – 29200 Brest – 02 98 41 88 95
[http :// www.cbnbrest.fr](http://www.cbnbrest.fr)

Statut juridique : syndicat mixte ouvert élargi : Brest Métropole Océane, ville de Brest, ville de Guipavas, université de Bretagne occidentale, PNR d'Armorique.

Date du premier agrément : arrêté du 9 avril 1990.

Date du dernier agrément : arrêté du 22 avril 2005, jusqu'au 25 avril 2006.

Territoire d'agrément actuel : régions Bretagne, Basse-Normandie, Pays de la Loire -à l'exception du département de la Sarthe-, soit 11 départements.

Nombre d'antennes : 2 (Pays de la Loire – Basse-Normandie).

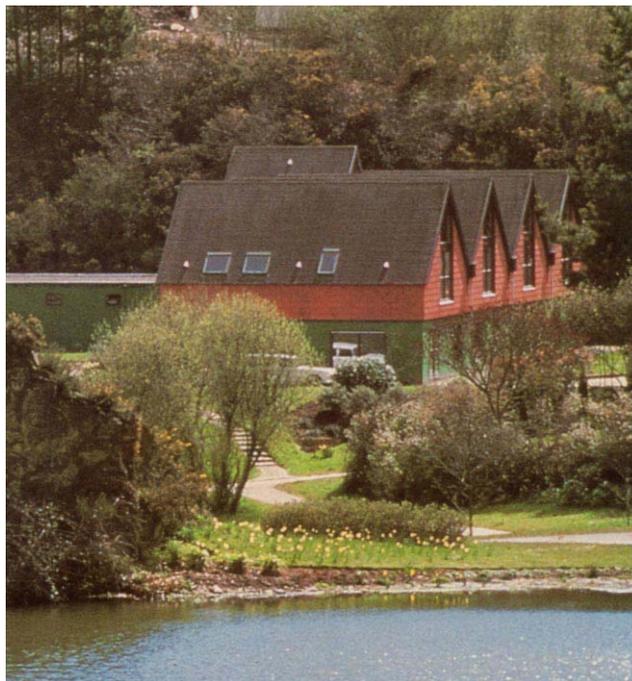
Personnels : 26 personnes.

Budget : 1 128 000 € (2005).

Eléments de lisibilité :

Très beau parc paysager du vallon du Stang Alar de 22 hectares, inclus dans l'agglomération brestoise, avec de très nombreuses collections de plantes, le plus souvent exogènes. Cette présentation, de grande qualité et de très bon entretien, qui attire un public nombreux et intéressé, donne une bonne image de ce que peut être la diversité floristique du monde et des actions internationales entreprises sous l'égide du conservatoire.

Mais, à l'inverse, tout cela ne permet pas de bien appréhender les actions spécifiques du conservatoire sur son territoire d'agrément.



Conservatoire botanique national de Mascarin

2 rue du Père Georges – Colimaçons - 97436 Saint-Leu – Ile de la Réunion - 02 62 24 92 27

Statut juridique : association loi de 1901, créée en 1986, comprenant des collectivités territoriales (conseil général, conseil régional, commune de Saint-Leu) et des membres, personnes physiques.

Date du premier agrément : arrêté du 30 juillet 1993.

Date du dernier agrément : arrêté du 8 février 1999, jusqu'au 18 août 2003.

Territoire d'agrément actuel : île de la Réunion.

Dans le cadre de la demande de renouvellement de l'agrément, une extension du territoire sur Mayotte a été demandée.

Le positionnement sur l'Océan indien donne au CBN une place privilégiée pour ses relations avec l'archipel des Mascareignes, avec Madagascar et avec les TAAF.

Personnels : 40 personnes.

Budget : 1 251 000 € (2006).

Eléments de lisibilité :

Installé dans les Hauts, sur l'ancien domaine agricole de la famille de Chateaufieux, le bâtiment principal est dans le style créole avec, autour, 12 hectares transformés en magnifiques jardins thématiques. Si le site est remarquable, son accès actuel n'est pas des plus aisés.

Par ailleurs, les thèmes abordés par le jardin ne permettent pas d'avoir une lecture facile de l'action du conservatoire, sauf pour la partie pédagogique dans le cadre du CPIE.



Conservatoire botanique national du Massif central

Le Bourg – 43230 Chavaniac-Lafayette – 04 71 77 55 65

Statut juridique : syndicat mixte ouvert, créé en 1996 (cinq membres : département de la Haute-Loire, région Auvergne, PNR Livradois-Forez, Syndicat mixte d'aménagement territorial du Haut-Allier, communauté de communes de Paulhaguet)

Date du premier agrément : arrêté du 10 juin 1998.

Date du dernier agrément : arrêté du 26 décembre 2003, pour 5 ans jusqu'au 30 janvier 2009.

Territoire d'agrément actuel : régions Auvergne (Allier, Cantal, Haute-Loire, Puy-de-Dôme), Limousin (Corrèze, Creuse, Haute-Vienne) et, en région Rhône-Alpes, les départements de l'Ardèche, de la Loire et du Rhône, soit au total dix départements

Une des caractéristiques du CBN est d'intervenir à l'échelle du massif (70 % de l'entité massif central au titre de la loi montagne).

Nombre d'antennes : 1 (Limoges).

Personnels : 20 permanents.

Budget : 1 053 000 € (2006).

Eléments de lisibilité :

Installé depuis 1997 sur un site de qualité, à proximité du château de la famille Lafayette, dans un beau bâtiment d'architecture résolument contemporaine.

Les futurs jardins de présentation sur les terres avoisinantes devraient permettre de mieux faire comprendre les objectifs du conservatoire tout en créant un espace touristique fonctionnant en jumelage avec le château (30 000 visiteurs).

Une collection d'arbustes à petits fruits occupe actuellement une partie des terrains.



Conservatoire botanique national Midi-Pyrénées
Vallon de Salut – 65203 Bagnères-de-Bigorre – 05 62 95 85 30

Statut juridique : syndicat mixte ouvert élargi, fondé en 1999, formé de collectivités territoriales –région Midi-Pyrénées, départements des Hautes-Pyrénées et des Pyrénées-Atlantiques, communauté de communes de Haute-Bigorre, ville de Bagnères- et de trois établissements publics - parc national des Pyrénées, université Paul Sabatier de Toulouse, Office national des forêts.

Date du premier agrément : arrêté du 11 janvier 2001, pour cinq ans.

Date du dernier agrément : agrément à renouveler.

Territoire d'agrément actuel : région Midi-Pyrénées (départements des Hautes-Pyrénées, de Haute-Garonne, de l'Ariège, de Tarn-et-Garonne, du Gers, du Tarn, du Lot et de l'Aveyron), soit huit départements au total.

Le massif des Pyrénées, au titre de la loi montagne, est partagé avec le CBN de Porquerolles (pour l'Aude et les Pyrénées-Orientales). Le département des Pyrénées-Atlantiques, en entrant dans le syndicat mixte, a demandé que la partie 'montagne' soit traitée par ce conservatoire et la partie 'plaine' par celui du Sud-Atlantique en cours de création.

Nombre d'antennes : 0

Personnels : 18 personnes.

Budget : 1 523 000 € (2006).

Éléments de lisibilité :

Installé près de Bagnères-de-Bigorre, dans un superbe bâtiment historique du début du XIX^e siècle, les anciennes thermes de Salut, à l'extrémité d'un vallon transformé en parc paysager en 1923 et classé.

Il n'existe pas de jardin de présentation liée aux activités du conservatoire.



Conservatoire botanique national méditerranéen de Porquerolles

Le Hameau agricole – île de Porquerolles – 83400 Hyères – 04 94 58 31 16

Le Castel Sainte-Claire – 83418 Hyères – 04 94 12 82 31

Statut juridique : créé en 1979, service du Parc national de Port-Cros, établissement public de l'Etat. Le budget est voté par le conseil d'administration du Parc national. Le responsable juridique des activités du conservatoire est le directeur du Parc.

Concernant l'évolution de ce portage par le PN, pour le moment, force est de constater qu'aucune collectivité ne semble être prête à s'engager pour porter une structure indépendante du Parc et ainsi donner une personnalité morale au conservatoire. Cette autonomie sera à rechercher au cours de la prochaine période d'agrément.

Date du premier agrément : arrêté du 9 avril 1990.

Date du dernier agrément : arrêté du 22 avril 2001, jusqu'au 25 avril 2006.

Territoire d'agrément actuel : régions Corse, Languedoc-Roussillon et, dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, départements des Alpes maritimes, Bouches-du-Rhône, Var et Vaucluse, soit au total 11 départements.

Le positionnement du CBN l'ouvre sur le Maghreb et sur l'ensemble des pays de la Méditerranée.

Nombre d'antennes : au moment de l'agrément 2, actuellement 1 (Montpellier).

Depuis 2005, pour des raisons diverses, il faut considérer que l'antenne Corse n'est plus rattachée au conservatoire méditerranéen et fait, *de facto*, partie des conservatoires émergents.

Personnels : 20 personnes.

Le statut actuel, qui lie le CBN au PN et à ses contraintes d'effectifs budgétaires autorisés, ne permet pas de recruter du personnel supplémentaire.

Budget : 952 000 € (2004).

Éléments de lisibilité : Bâtiments et terres agricoles sur l'île de Porquerolles, avec des collections de sauvegarde d'un certain nombre de genres d'arbres fruitiers méditerranéens, dont le figuier. La beauté des lieux est manifeste et l'ampleur et la disposition des installations s'apparentent à une ferme entretenant des terres et un paysage.



NON RENOUVELLEMENT DE L'AGREMENT

Conservatoire botanique national de Nancy

Date du premier agrément : arrêté du 9 avril 1990.

La modification des statuts initiaux n'ayant pas abouti, aucun dossier de renouvellement d'agrément n'a été déposé par les jardins et conservatoires botaniques de Nancy. L'agrément a donc cessé en 2002. Néanmoins, la région Champagne Ardenne a été incluse dans le territoire d'agrément du conservatoire botanique national du Bassin parisien au moment du renouvellement de son agrément. En revanche, les régions Lorraine et Alsace ne sont plus couvertes.

CONSERVATOIRES BOTANIQUES EMERGENTS

Conservatoire botanique de Franche-Comté

Porte Rivotte – 25000 Besançon – 03 81 83 03 58

<http://www.conservatoire-botanique-fc.org>

Statut juridique : association loi 1901 à durée limitée, créée en 2003.

Territoire d'agrément demandé : région de Franche-Comté, soit quatre départements.

Le CBN a une vocation transfrontalière avec la Suisse.

Il peut en outre constituer, sous certaines conditions, le moteur d'un CBN couvrant l'ensemble du Grand Est.

Dépôt du dossier : 2006.

Eléments de lisibilité :

Situé dans une belle porte de la ville de Besançon, le conservatoire ne possède cependant pas encore d'élément suffisant permettant de l'identifier. Abritant déjà dix personnes, ces locaux seront à terme insuffisants : une nouvelle implantation est envisagée.

Conservatoire botanique de Corse

Avenue Jean Nicoli – 20250 Corte – 04 95 45 04 00

Statut juridique : service de l'Office de l'environnement de la Corse, instrument de la collectivité territoriale de la Corse.

Territoire d'agrément demandé : île de Corse.

Des partenariats pourraient se formaliser avec les îles méditerranéennes voisines (non françaises).

Dépôt du dossier : 2007.

Eléments de lisibilité :

Situé dans des locaux de l'Office de l'environnement de la Corse à Corte, le conservatoire ne possède pas d'élément attractif permettant de l'identifier.

Conservatoire botanique des Antilles françaises

Statut juridique : association fédérative de deux associations (Guadeloupe et Martinique).

Territoire d'agrément demandé : les îles françaises des Antilles.

Nombre d'antennes prévues : 1

Dépôt du dossier : 2007.

Eléments de lisibilité :

Difficile à déterminer, bien que l'antenne de Guadeloupe soit installée dans l'ancien jardin botanique de Basse-Terre.

Conservatoire botanique du sud-atlantique

Domaine de Certes – 31138 Lanton

Statut juridique : syndicat mixte ouvert, créé en 2006 (départements de Gironde et des Pyrénées-Atlantiques, régions Aquitaine et Poitou-Charentes, communauté d'agglomération de Poitiers, cinq communes dont la ville de Bordeaux).

Territoire d'agrément demandé : régions Aquitaine et Poitou-Charentes (9 départements).

Nombre d'antennes prévues : 1 (Poitiers) et un relais local dans le département des Pyrénées-Atlantiques.

Dépôt du dossier : 2007.

Eléments de lisibilité :

Installé dans les dépendances d'une propriété rurale avec maison de maître, parc et terres agricoles en bordure du bassin d'Arcachon (domaine de Certes), il existe de réelles possibilités de reconnaissance.

ZONES GEOGRAPHIQUES SANS PROGRAMMATION DE COUVERTURE ET DE CREATION D'UN CONSERVATOIRE BOTANIQUE NATIONAL AGREE

Régions administratives non couvertes :

en métropole : les régions Lorraine et Alsace.

outre-mer : la région Guyane.

Autre partie du territoire français non couverte :

l'ensemble des Pays d'outre-mer, Nouvelle Calédonie, Polynésie française,

les îles éparses de l'océan indien,

les îles de Saint-Pierre et Miquelon.