



AVIS

sur la stratégie immobilière de la future agence française pour la biodiversité

Vu le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 modifiant le décret n° 2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu l'avis n° 2015-16 en date du 8 juillet 2015 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'agence de l'eau Loire-Bretagne ;

Vu l'avis n° 2015-24 en date du 8 juillet 2015 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'agence de l'eau Seine-Normandie ;

Vu l'avis n° 2015-27 en date du 8 juillet 2015 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'agence de l'eau Rhin-Meuse ;

Vu l'avis n° 2015-41 en date du 16 décembre 2015 sur la stratégie immobilière de l'agence de l'eau Artois Picardie ;

Vu l'avis n° 2015-42 en date du 16 décembre 2015 sur la stratégie immobilière de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée Corse ;

Vu le titre III du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, (articles 8 à 17) et notamment les articles mettant en place une agence française pour la biodiversité, définissant ses missions, sa gouvernance, ses ressources et moyens humains ;

Vu les éléments relatifs à la situation immobilière des établissements publics Agence des aires marines protégées (AAMP), Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), « Parcs nationaux de France » (PNF) et groupement d'intérêt public (GIP ATEN) auxquels la future agence française pour la biodiversité se substituera ;

Vu la notice relative au volet immobilier du projet de création de la future agence française pour la biodiversité transmis préalablement à l'audition du 16 décembre 2015 ;

Vu la note de présentation par la délégation à l'action foncière et immobilière (DAFI) du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie du projet immobilier de Saint-Mandé (terrains de l'IGN à Saint-Mandé – aménagement de la partie Nord) en date du 3 décembre 2015 ;

Après avoir procédé à l'audition de M. Olivier LAROUSSINIE, directeur de l'Agence des aires marines protégées, préfigurateur de la future Agence française pour la biodiversité, accompagné

de M. Jean-Philippe HATTAB, délégué aux finances et à la logistique de l'Onema, en présence de M. Philippe BAUCHOT, délégué à l'action foncière du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine accompagnée de M. Didier PETITJEAN, chef du bureau de la stratégie et expertise de la politique immobilière de l'État, lors de sa séance du 16 décembre 2015 ;

Considérant que l'Agence française pour la biodiversité (AFB) sera créée par la loi sur la reconquête de la biodiversité¹, dont la promulgation devrait intervenir mi 2016 ; que sa mise en place interviendra le 1^{er} janvier 2017 ;

Considérant que l'agence sera créée sous forme d'un établissement public de l'État à caractère administratif;

Considérant que l'agence reprendra les missions, la situation active et passive et l'ensemble des droits et obligations de l'Agence des aires marines protégées (AAMP), de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema) et de « Parcs nationaux de France » (PNF) ; qu'elle se substituera au groupement d'intérêt public « Atelier technique des espaces naturels » (GIP ATEN), les biens, droits et obligations du GIP étant transférés de plein droit et en pleine propriété à l'AFB à la date d'effet de la dissolution dudit groupement ;

Considérant qu'une centaine de personnels, actuellement en poste au Museum national d'histoire naturelle, à la fédération des conservatoires botaniques nationaux et à l'Université de la Rochelle, doit également être intégrée à l'agence ;

Considérant que, dans le cadre de ses compétences, l'agence aura notamment vocation à développer des connaissances en lien avec le monde scientifique et les bases de données existantes, à être un appui technique et apporter une expertise aux services de l'État, aux collectivités et aux établissements publics chargés de la gestion de l'eau, de la biodiversité et des espaces naturels dans la lutte contre les espèces exotiques invasives ; être en appui pour le suivi de la mise en œuvre des règlements et directives européens et des conventions internationales, notamment par les actions suivantes :

- soutenir financièrement des projets en faveur de la biodiversité et de la gestion durable et équilibrée de la ressource en eau ;
- participer aux actions de formation, notamment dans le cadre de l'éducation nationale, et plus largement de mener des actions de communication, d'information et de sensibilisation du public ;
- gérer ou être en appui à la gestion d'aires protégées ;
- contribuer à l'exercice de missions de police administrative et de police judiciaire relatives à l'eau, aux milieux aquatiques, à la pratique de la pêche et à la biodiversité ;

Considérant que les ressources de la future agence française de la biodiversité seront constituées par les subventions et contributions de l'État et, le cas échéant, des gestionnaires² d'aires marines protégées et des collectivités territoriales et de leurs groupements, les contributions des agences de l'eau actuellement perçues par l'Onema, entres autres ;

Considérant que le rapport de préfiguration rendu à Madame la ministre de l'environnement le 25 juin 2015 esquisse une organisation autour de trois pôles nationaux spécialisés : le marin à Brest (29), l'eau à Vincennes-Saint Mandé (94) et le terrestre à Montpellier (34) et des déclinaisons territoriales sous la forme d'agences régionales pour la biodiversité (maillage territorial) ;

¹ Le texte de loi a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 24 mars 2015. Le présent avis est rédigé sans préjuger des évolutions qui pourraient advenir concernant le projet d'Agence française de la biodiversité.

² Cf. projet de loi

Considérant que le choix d'implantation du futur siège de l'agence n'est pas encore arbitré mais qu'il devrait se faire entre les trois localisations actuelles des sièges des organismes regroupés : Brest, Montpellier et Vincennes ;

Sur la situation et les besoins immobiliers des futurs pôles à Montpellier, Vincennes-Saint Mandé et Brest,

- En ce qui concerne Montpellier (et les implantations à proximité de Montpellier) :

Considérant que le GIP ATEN est locataire d'un bâtiment de 666 m² sur le site de l'Institut national d'études supérieures agronomiques de Montpellier (SupAgro), opérateur du Ministère de l'agriculture ;

Qu'une convention d'occupation temporaire à échéance du 1^{er} août 2016 lie le GIP ATEN et SupAgro. L'ATEN est exonéré de redevance locative, en compensation d'investissements effectués en début de convention ;

Que le montant des charges locatives annuelles s'élève à 30 000 € ;

Que 36 agents occupent ces locaux ;

Considérant que l'Onema (service local) est propriétaire d'une villa de 330m² et d'un hangar à bateaux à Grabels ;

Que 17 agents occupent ces locaux ;

Que l'Onema est également locataire d'un local de 30 m² (à Octon), occupé par 6 agents (service local), et dont le bail³ arrive à échéance en 2020 ;

Considérant que PNF est locataire d'un local de 580m², occupé par 35 agents, dont le bail⁴ arrive à échéance en 2022 ;

Considérant que la création d'un pôle national sur la biodiversité terrestre à Montpellier est justifiée par la forte communauté scientifique et technique qui s'y trouve en matière de biodiversité et par les partenariats développés notamment avec le CEREMA ; que le travail en réseau est envisagé ;

Que la moitié des personnels du Museum et de la fédération des conservatoires botaniques nationaux qui doit intégrer l'Agence a vocation à rejoindre le pôle de Montpellier. Ces personnels sont aujourd'hui localisés à Paris ;

Que la solution immobilière qui sera retenue pour l'implantation du pôle doit tenir compte d'un développement envisagé en deux temps : pour 200 personnes environ, dans un premier temps, puis 300 après quelques années. Aucune solution immobilière n'est identifiée à ce jour. Les collectivités (Région, Communauté d'agglomération et Commune) ont cependant fait savoir qu'elles seraient prêtes à contribuer au financement sous réserve que Montpellier accueille le siège de la future agence pour la biodiversité ;

- En ce qui concerne Vincennes :

Considérant que la direction générale de l'Onema se situe à Vincennes, dans des locaux pris à bail jusqu'en 2017⁵ ;

Qu'ils se composent de 3 606m² (et 44 places de stationnement) occupés par 185 agents ;

³ Bailleur : fédération française de pêche ; loyer : 9 300 €, charges locatives : 0,00 €

⁴ Loyer 7 230 € et charges locatives : 47 258 €

⁵ Bailleur : BTP prévoyance. Loyer : 1 288 940 € et charges locatives : 209 068 €.

L'Onema occupe sur l'ensemble du territoire, siège et délégations compris, plus de 40 000 m² pour 995 postes de travail.

Considérant que la création d'un pôle n'impose a priori pas de variation des effectifs actuels (stabilité autour de 185 personnes) ;

- En ce qui concerne Brest :

Considérant que le siège de l'AAMP est situé à Brest ;

Qu'il se compose de deux bâtiments en dotation propre et d'une location⁶ dont le bail arrive à échéance en 2018 ;

Que les bâtiments en dotation correspondent à 594 m² pour 38 agents et celui en location à 637 m² pour 46 agents ;

Qu'il existe une possibilité d'extension sur la parcelle en dotation permettant d'accueillir 26 agents supplémentaires (soit un total de 110 agents) ;

Sur les projets immobiliers en cours, préexistants à la création de l'AFB,

Considérant qu'à Brest, un projet immobilier visant à regrouper les équipes de l'AAMP actuellement dispersées est en cours. Il devrait aboutir en 2018 (montant de l'opération 4M€) ;

Que le format de ce projet n'est pas compatible avec l'accueil du futur siège de l'AFB si tel était le choix d'implantation. Il conviendrait alors de trouver des locaux adaptés pour 150 personnes minimum, soit un projet qui pourrait coûter entre 10 et 15 M€, aucune aide des collectivités n'étant envisagée ;

Considérant qu'à Vincennes-Saint Mandé, le ministère en charge de l'écologie conduit un projet immobilier sur le site de l'IGN-IFN et de Météo-France qui prend en compte les effectifs de l'Onema (185 personnes) ;

Que ce projet n'est pas corrélé avec celui de création de la future agence. Toutefois le choix de Vincennes- Saint Mandé pour le siège de l'AFB ne modifierait pas la prévision en termes d'effectifs et s'insérerait donc dans ce projet sans coût supplémentaire ;

Sur le futur siège de l'agence et ses conséquences en termes d'organisation,

Considérant que le choix du futur siège s'opérera entre Brest, Montpellier et Vincennes-Saint Mandé ;

Que le travail d'organisation des fonctions administratives en cours se fait sur la base des équipes telles qu'elles existent sur les sites de façon à minimiser les coûts sociaux liés au déplacement de personnels et à conserver des services administratifs d'ores et déjà opérationnels ;

Considérant que la répartition actuelle des personnels affectés à des fonctions support est la suivante : 85 personnes à Saint-Mandé, 35 à Montpellier et 20 à Brest ;

Considérant qu'à terme, le site principal aura vocation à accueillir au moins la moitié des fonctions supports ;

Que le choix de Brest imposerait à court terme un transfert de personnels pour doter le site d'une capacité de pilotage stratégique de fonctions supports. Le coût social en est qualifié de « fort » ;

Que le choix de Montpellier n'impose pas à court terme de transfert important de personnel. En revanche, une trentaine de postes devrait être transférée à plus long terme de Vincennes à Montpellier. Le coût social, étalé dans le temps, en est de fait réduit ;

Que le choix de Vincennes - Saint Mandé n'induit aucun transfert et n'a pas de coût social identifié ;

⁶ Loyer à Brest – siège et ses antennes - : 239 200 € ; charges : 141 440 €

Sur les implantations territoriales

Considérant qu'outre les pôles nationaux spécialisés, le rapport de préfiguration prévoit une déclinaison territoriale de la future agence permettant, d'une part la réalisation des missions dévolues à l'État (contrôle et expertise technique) et, d'autre part, la réalisation de missions de connaissance, d'appui aux acteurs et d'animation des stratégies régionales, en partenariat avec les régions;

Que les services de l'Onema⁷ sont répartis sur plus de cent trente sites et ceux de l'AAMP sur plus de vingt sites ;

Qu'une mutualisation des services départementaux et régionaux est en cours d'étude entre la future agence et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), qui vise à l'émergence de services en commun à l'échelle des territoires ;

Qu'au niveau régional, le regroupement des neuf délégations interrégionales de l'Onema et des neuf délégations interrégionales de l'ONCFS devraient se redéployer en treize implantations, soit une par région ;

Considérant, plus globalement, que l'AFB souhaite procéder à des rapprochements avec les services et opérateurs de l'État œuvrant dans le domaine de l'environnement, aussi souvent que possible ;

Que le maillage territorial retenu doit permettre de développer les mutualisations et la rationalisation immobilière ;

Les représentants de la future Agence française de la biodiversité ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 16 décembre 2015 et du 10 février 2016, fait les observations suivantes :

1. Le Conseil souligne que la présentation faite par la future agence de la biodiversité revêt une valeur d'exemple dans la mesure où les enjeux immobiliers sont pris en compte préalablement à la création de l'établissement et à la décision d'implantation du nouveau siège.
2. Il entend néanmoins les difficultés à ce stade pour les représentants de la future agence de présenter un projet immobilier précis. Il les invite toutefois à poursuivre l'approche développée en intégrant deux objectifs supplémentaires dans leur réflexion immobilière : la prise en compte de la performance environnementale des sites et les nouveaux modes d'organisation du travail et d'occupation des espaces, dans le respect des critères de la politique immobilière de l'État.
3. Le Conseil invite également la future agence à poursuivre la démarche amorcée visant à harmoniser ses circonscriptions avec le nouveau découpage régional, en intégrant le volet immobilier.
4. Sur le sujet des implantations territoriales, le Conseil entend les efforts de rapprochement entre les composantes locales de l'Onema et les agences de l'eau. Le Conseil a également constaté, lors des auditions de cinq agences de l'eau réalisées en 2015, que celles-ci avaient inscrit dans leur schéma pluriannuel de stratégie immobilière un objectif

⁷ Dont des sites à immobilier spécifique (hangar à bateaux)

d'optimisation et de mutualisation de surfaces, notamment par l'accueil de personnels de l'Onema.

Toutefois, force est de constater que sur l'ensemble des vingt-deux implantations des agences de l'eau potentiellement concernées, une seule accueille effectivement des personnels Onema, une autre pourrait en accueillir si les négociations aboutissent, trois tentatives ont échoué et aucune autre piste n'est envisagée.

Ayant lors des auditions des agences de l'eau relevé les limites de cet exercice de mutualisation, le Conseil encourage la future AFB à poursuivre ses efforts, sans toutefois exclure des rapprochements avec d'autres organismes et services, y compris hors champ de l'environnement, particulièrement pour les structures locales de faibles dimensions ou encore celles dont les besoins immobiliers sont spécifiques⁸.

5. Plus largement, il se félicite de la concomitance entre la création de l'établissement, les réflexions préalables à l'élaboration d'une stratégie immobilière et la mise en œuvre des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR). Il voit là, comme il a eu l'occasion de le préciser lors d'auditions d'agences de l'eau, l'occasion pour l'établissement de s'inscrire dans une réflexion élargie et partagée avec les services de l'État et ses opérateurs à l'échelle de la région.
6. Le Conseil invite cependant les responsables de la future agence à une grande vigilance quant à la concordance des calendriers des projets immobiliers en cours et échéances de baux, en particulier celui du siège de l'Onema en 2017.
7. Le Conseil entend le choix d'organiser les activités de la future agence en trois pôles thématiques à vocation nationale (terrestre, marin, eau). S'il n'appartient pas au Conseil de se prononcer sur l'organisation des missions du futur opérateur, il remarque, en revanche, que le fait d'implanter un pôle dans une structure qui abrite actuellement pour la moitié du personnel affecté à des fonctions supports (actuelle direction générale de l'Onema) risque d'influer sur le choix d'implantation du siège social de la future l'agence.
8. Le Conseil rappelle à cet égard que le processus de création d'un nouvel établissement par regroupement d'entités préexistantes, fut-ce en réponse au développement d'une politique nationale, doit également permettre la mise en œuvre de solutions immobilières performantes et économiques, notamment grâce au regroupement et à la mutualisation de fonctions supports, de services et à l'optimisation des espaces occupés tant au niveau national que régional.
9. Il importe, à ce titre, que soit établi un diagnostic précis, d'une part, des besoins induits par les fonctions supports optimisées (effectifs et immobiliers), d'autre part, de l'immobilier spécifique nécessaire à l'exécution des missions et, enfin, des besoins objectivés en espaces tertiaires (classiques) selon des modalités d'occupation optimisées.

À l'attention du Ministère de tutelle :

10. Le Conseil rappelle qu'il a, lors de l'audition des agences de l'eau, invité le ministère à une réflexion prospective quant aux missions des futures agences, telles qu'elles pourraient évoluer avec la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et la création de l'AFB.
11. Il renouvelle cette invitation à mesurer les incidences de la loi et de la création de l'AFB sur les missions des opérateurs de l'État œuvrant dans le champ de l'environnement, dont les agences de l'eau mais également l'ONCFS.

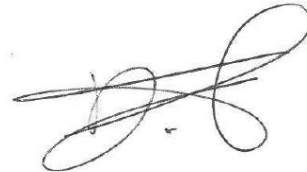
⁸ Par exemple, structures comprenant des hangars à bateaux

12. Il rappelle l'importance pour ses opérateurs de disposer d'une vision prévisionnelle de l'évolution des plafonds d'emplois et des moyens dédiés par rapport à l'évolution éventuelle de leurs missions, afin d'élaborer un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI).

*

En conclusion, le Conseil invite la future agence française de la biodiversité et sa tutelle à venir lui exposer le SPSI de l'établissement lorsque celui-ci aura été élaboré et à présenter le choix d'implantation du siège avant toute décision.

**Pour le Conseil,
son Président**



Jean-Louis DUMONT