

CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE
(articles L. 134-2 et R. 134-20 à 33 du Code de l'Environnement)

Secrétariat : MTES, DGALN/DEB, Tour Séquoia, 92055 La Défense cedex

Séance du 15 JUIN 2021

2021-11

**AVIS RELATIF AUX ORIENTATIONS STRATEGIQUES DU CONTRAT D'OBJECTIFS ET
DE PERFORMANCE DE L'OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITE**

Le Conseil national de la protection de la nature, délibérant valablement ;

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 134-2 et R. 134-20 et suivants ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment ses articles R. 133-4 à R. 133-14 ;

Vu la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment son article 2 ;

Vu le règlement intérieur du Conseil national de la protection de la nature pris par arrêté en date du 30 octobre 2018,

* * * * *

L'avis est formulé à partir de l'examen d'un document élaboré par le groupe de travail du Conseil d'Administration de l'Office français de la biodiversité réuni le 30 avril 2021 (version du 11 mai 2021), lors de la réunion plénière du CNPN du 15 juin 2021, après avoir entendu le Directeur général de l'Office français de la biodiversité, en présence des représentants du Ministère de la transition écologique (Direction de l'Eau et de la Biodiversité).

Les 4 orientations stratégiques proposées sont complémentaires et devraient permettre de mener à bien les objectifs fixés par les Ministères de tutelle.

Les réflexions et les recommandations du CNPN qui suivent pourront aider pour la finalisation du contrat d'objectifs et de performance.

Sur le fond, le CNPN attendrait un contrat d'objectifs et de performance qui prévoit dans ses orientations fondamentales de se positionner résolument pour la sauvegarde et la reconquête de la biodiversité dans le contexte actuel de son érosion et, que l'Office français de la biodiversité, avec l'image qu'il porte et ses capacités, lui donne sa pleine mesure. Le CNPN souscrit à ce que l'Office français de la biodiversité se soit emparé des cinq causes d'extinction de la biodiversité mises en avant par l'IPBES, en inscrivant ainsi son contrat d'objectifs dans un cadre international laissant présager des objectifs ambitieux à la hauteur des enjeux. Le CNPN ne ressent pas cette ambition dans les orientations stratégiques telles que présentées.

A cet égard, le CNPN s'étonne de la faiblesse de l'objectif « *Prévenir et contrôler les atteintes à l'eau et à la biodiversité et veiller à un usage équilibré des ressources naturelles* », qui se situe en deçà des enjeux actuels d'érosion de la biodiversité et de l'urgence à agir. Le CNPN comprend que le premier contrat d'objectifs et de performance de l'Office français de la biodiversité s'emploie déjà à stabiliser son fonctionnement, mais il se devrait aussi de se positionner sur l'avenir de la biodiversité en fonction des sérieuses alertes actuelles nationale et mondiale de sa disparition.

1 – Concourir à la transition écologique

Le CNPN considère que le titre de la première orientation stratégique ne reflète pas clairement les enjeux cruciaux d'érosion de la biodiversité et d'implication publique pour y remédier, dont le rôle majeur de l'Office français de la biodiversité. Le CNPN recommande le titre suivant : « **Suivre et accompagner la sauvegarde et la reconquête de la biodiversité** », qui situerait bien l'ambition de l'Office français de la biodiversité pour la mise en œuvre de la troisième Stratégie nationale de la Biodiversité dès 2022.

L'Office français de la biodiversité, comme son nom l'indique et comme il a été imaginé initialement, se doit d'être l'acteur majeur de la sauvegarde et de la reconquête de la biodiversité, et non en mettant en avant la transition écologique, qui relève plus de l'action concertée de l'ensemble de la sphère publique et privée et qu'il faudrait déjà définir. En l'état, l'Office français de la biodiversité doit pleinement assumer sa partition identifiée et volontaire pour sauvegarder et reconquérir la biodiversité.

La contribution de l'Office français de la biodiversité aux politiques publiques en matière de biodiversité et d'eau, en appui à l'Etat, est fondamentale. Dans les domaines où le CNPN est sollicité pour avis, l'appui de l'Office français de la biodiversité devrait être mobilisé sur les volets R&D des Plans nationaux d'actions en faveur des espèces menacées, sur l'évaluation des méthodologies et des résultats de l'application de la séquence « Eviter, Réduire, Compenser », sur l'étude des impacts des Energies renouvelables (EnR) sur la biodiversité et les paysages et la conduite d'expérimentations pour limiter ces impacts, pour définir les critères de priorités écologiques pour la mise en œuvre de la stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP) sur les territoires, en profitant de l'expertise du CNPN.

Pour définir les priorités, les actions et les moyens alloués dans le COP, il faudra effectivement garder en tête les 5 grandes menaces à l'échelle française identifiées par l'Observatoire français de la biodiversité suite aux conclusions des travaux des experts de la plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) : (1) artificialisation de notre territoire, cause majeure de la destruction et de la fragmentation des écosystèmes, (2) surexploitation des ressources, sur terre comme en mer, (3) changement climatique, contrainte supplémentaire à laquelle les espèces et les habitats naturels doivent faire face, (4) pollutions qui affectent tous les compartiments de l'environnement, (5) introduction et extension d'espèces exotiques envahissantes qui perturbent certains équilibres aux échelles locales. Travailler sur la connaissance de ces pressions sur la biodiversité est essentiel pour planifier et engager les actions pour en limiter leurs impacts, sous le pilotage de l'Office français de la biodiversité.

La connaissance de l'ampleur des incidences des activités anthropiques sur la biodiversité permettra de rééquilibrer les moyens humains et financiers au regard des enjeux, issus des anciens établissements publics à l'origine de l'Agence française pour la biodiversité puis de l'Office français de la biodiversité, sans pénaliser les capacités d'interventions.

Sur le rédactionnel des orientations stratégiques, le CNPN recommande d'enrichir son deuxième paragraphe, avec les ajouts suivants soulignés : *À cette fin, il fait comprendre et respecter la réglementation, développe la connaissance, dont les suivis d'indicateurs, les études et la recherche, en propre et mobilise les acteurs de la connaissance, contribue et veille à la gestion durable des aires protégées, de la faune sauvage, des écosystèmes, des ressources génétiques et de la ressource en eau.*

2 - Agir sur les territoires

L'Office français de la biodiversité concentre maintenant l'essentiel des agents chargés de faire appliquer le droit de l'environnement et sa responsabilité en matière de police de l'environnement est primordiale. Il est parfois dénoncé son inefficacité et l'absence de contrôle. Le CNPN encourage à analyser cette situation réelle ou ressentie et à y remédier. Les interactions et collaborations de l'Office français de la biodiversité avec le CNPN et les Conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN) en régions pour mobiliser l'expertise de l'Office pour les dossiers soumis aux avis de ces instances, sont à encourager.

Pour faire appliquer efficacement le droit de l'environnement, le CNPN estime qu'il faut recruter en nombre des agents, les former et leur donner le matériel nécessaire pour les contrôles. Il faut aussi assurer la formation (commissionnement, assermentation) des agents qui sont extérieurs à l'Office français de la biodiversité (agents assermentés des Réserves naturelles nationales, Parcs nationaux). C'est un chantier immense mais indispensable si l'Office français de la biodiversité veut démontrer son sérieux et sa compétence.

En matière de formation, l'Office français de la biodiversité doit également poursuivre la formation du personnel travaillant dans les Parcs nationaux (PN) et les Réserves naturelles nationales et régionales (RNN, RNR) et qui est chargé de la rédaction des documents de planification : plan de gestion des RNN, charte des PN.

Sur le rédactionnel des orientations stratégiques, le CNPN recommande d'enrichir l'encadré, avec, en souligné :

Cet ancrage territorial solide devra permettre à l'OFB d'avoir une connaissance fine des enjeux et des acteurs [...].

L'OFB consolidera son action territoriale, en particulier dans les territoires ultra marins, avec un triple objectif : assurer la coordination de son action, en veillant aux articulations et à la cohérence aux niveaux national, national/régionaux et interrégionaux, dont avec et entre les services déconcentrés, [...].

Pour le CNPN, fondamentalement, l'Office français de la biodiversité doit s'employer à développer les Agences régionales de la Biodiversité (ARB) en région, qu'il soit actuellement impliqué ou pas dans la gouvernance, afin de décliner à cet échelon territorial son action, en concertation avec les exécutifs régionaux. La France devrait être couverte par un réseau d'ARB, rassemblant déjà les acteurs majeurs régionaux que sont la Région et l'État, et articulé avec l'Office français de la biodiversité.

Le CNPN s'étonne de l'accompagnement réservé à « certaines acteurs territoriaux ». L'Office français de la biodiversité doit être en mesure d'apporter un appui à tous les acteurs territoriaux qui en font la demande. Il doit organiser ses ressources et ses procédures pour apporter cet appui de manière adaptée et efficace.

3 - Avancer avec l'ensemble des partenaires

Le CNPN salue cette façon de conduire les partenariats (« *faire avec* », « *aider à faire* » et « *faire faire* ») qui permet de bien définir l'action propre (« *faire* ») de l'Office français pour la biodiversité et de conduire des actions complémentaires et coordonnées. Disposer de crédits conséquents facilite cette cohérence dans l'action.

Les interactions et collaborations de l'Office français de la biodiversité avec le CNPN et les CSRPN en régions pour mobiliser l'expertise de l'Office pour des dossiers soumis aux avis de ces instances, sont à encourager ainsi que la mobilisation de leurs pouvoirs de contrôle (mesures compensatoires, ...).

Sur le rédactionnel des orientations stratégiques, le CNPN recommande d'enrichir l'encadré avec en souligné :

- *démultiplier l'impact de ses missions propres en accompagnant et fédérant les acteurs, en contribuant au développement de leurs compétences, ainsi que celles des acteurs publics intervenant dans le domaine de la biodiversité (Office national des forêts, agences de l'eau, Cerema, IGN, organismes de recherche, ...) ;*
- *renforcer, soutenir et valoriser les actions des acteurs qui œuvrent pour la connaissance, la préservation et la reconquête de la biodiversité ainsi que pour la gestion équilibrée et durable de l'eau. ;*

4 – Bâtir une culture d'établissement, partager une vision commune

Partager une culture commune avec le même objectif qui est de participer à la « reconquête de la biodiversité » est essentielle pour la réussite des missions de l'Office français de la biodiversité. Actions de police, actions d'acquisitions et de diffusion des connaissances, actions d'expertises et de conseils sont toutes complémentaires et nécessaires pour atteindre les objectifs et les indicateurs de performance visés.

La mise en place d'instances de gouvernance permettant la transversalité entre les agents des Directions nationales et les agents des Directions régionales est primordiale pour agir avec efficacité. Les différents agents intervenant sur un sujet chacun avec ses compétences (police, technique) doivent bien partager l'objectif recherché, bien comprendre l'intérêt du travail de l'autre et au-delà partager une culture commune.

Cette culture commune, présente à tous les niveaux, permettra à chaque agent d'être un facilitateur pour accompagner les évolutions sociétales pour une meilleure prise en compte de la biodiversité en sachant expliquer, à ses interlocuteurs, enjeux, faits et actions publiques pour concilier actions en faveur de la biodiversité face aux autres activités humaines interférant avec la biodiversité, dans un contexte de changement climatique.

Conclusion

Le CNPN observe que les orientations stratégiques étant très générales, il faudra attendre le contrat d'objectifs et de performance (COP) pour s'assurer de la pertinence des actions et des moyens mis en place pour atteindre les différents objectifs relatifs à ces orientations.

Le CNPN demande à être consulté sur le projet de contrat d'objectifs et de performance.

Le CNPN insiste pour que l'Office français de la biodiversité se positionne clairement pour la sauvegarde et la reconquête de la biodiversité.

Le CNPN donne un avis favorable (10 pour, 0 contre, 8 abstentions) au projet d'orientations stratégiques du contrat d'objectifs et de performance de l'Office français de la biodiversité, avec la prise en compte de ses recommandations.

Le président du Conseil national de la
protection de la nature,



Serge MULLER