

COMITE NATIONAL DE LA BIODIVERSITÉ

VOTE PAR VOIE DEMATERIALISEE

du lundi 21 juin 2021

Avis relatif aux orientations stratégiques du contrat d'objectifs et de performance de l'Office français de la biodiversité

DÉLIBÉRATION N°2021-02

Introduction

L'Office français de la biodiversité (OFB) est un établissement public à caractère administratif créé par la loi n°2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement.

En application de cette loi, l'établissement public est né le 1er janvier 2021 de la fusion de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), tous deux encadrés par leurs contrats d'objectifs et de performance (COP) signés chacun pour la période 2019-2020, période de transition vers la nouvelle organisation.

Par courrier du 9 mars 2021, la ministre de la transition écologique, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation et la secrétaire d'Etat auprès de la ministre de la transition écologique chargée de la biodiversité, tous trois en charge de la tutelle du nouvel établissement, ont établi les orientations du gouvernement pour le futur COP qui doit prendre le relais des COP de l'AFB et de l'ONCFS.

L'article R.131-28-10 du code de l'environnement prévoit que « *Le comité national de l'eau, le comité national de la biodiversité, le conseil national de la mer et des littoraux et le conseil national de la chasse et de la faune sauvage sont consultés sur les orientations stratégiques de l'office [français de la biodiversité]. En l'absence d'avis dans un délai de six semaines à compter de leur saisine, leur avis est réputé rendu.* »

Pour répondre à cette exigence réglementaire, et comme il l'avait fait pour les orientations stratégiques des COP de l'AFB et de l'ONCFS, le CNB s'est doté d'un groupe de travail *ad hoc* pour rédiger le projet d'avis sur les orientations stratégiques du COP de l'OFB.

Après son adoption par voie électronique, le présent avis sera ainsi transmis au conseil d'administration de l'OFB afin qu'il puisse délibérer sur ces orientations stratégiques lors de sa réunion du 30 juin 2021.

Remarques générales

1. Le CNB souligne tout d'abord :

- **l'importance toute particulière de ce premier COP de l'OFB**, tant vis-à-vis de ses personnels que vis-à-vis de ses multiples partenaires.
- **l'intérêt de l'élaboration de ces orientations stratégiques, processus qui permet à l'Etat et à un établissement public de s'accorder sur de grandes options pluriannuelles devant présider à l'action de cet établissement, avant l'élaboration plus détaillée du contrat d'objectifs et de performance (COP)**. Ce processus permet également de consulter les diverses « parties prenantes » de l'action de cet établissement et le CNB a donc accordé une importance particulière à la fois à l'examen de ces orientations de l'OFB et à la définition de ce processus.

2. Le CNB s'interroge sur **le statut de ces OS par rapport au pilotage futur de l'établissement**. S'agit-il simplement d'une expression fugace, limitée à l'élaboration du COP, ou s'agit-il d'en faire des **lignes de force pour l'organisation et l'action future de l'Office**, en les dotant d'un dispositif de pilotage et de suivi permettant d'impulser leur mise en œuvre opérationnelle et d'en rendre compte. Pour le CNB, cette question doit impérativement être tranchée car **elle conditionne le contenu à venir du COP**.

3. Le CNB souligne cependant les limites de l'exercice en cours. Il rappelle que, lors de l'examen des orientations stratégiques de l'AFB et de l'ONCFS en février 2019, **il disposait du texte complet des COP de ces deux établissements**, ainsi que, s'agissant de l'AFB, des deux rapports de préfiguration relatifs aux priorités, modalités et moyens nécessaires à l'exercice de toutes ses missions¹. Cela lui avait permis de disposer d'informations utiles lui permettant de bien appréhender les tenants et aboutissants de ces OS. C'est pourquoi **il souhaite préciser**, dans la perspective d'avoir à réaliser à l'avenir un exercice similaire vis-à-vis de l'OFB ou d'autres établissements publics, **ce qu'il entendait par « Orientations stratégiques », dès lors qu'elles sont présentées dans un document spécifique et en amont de l'élaboration du COP**.

Les orientations stratégiques : un contenu à préciser

4. Pour le CNB, des orientations stratégiques proposées par un établissement public en réponse aux demandes du gouvernement doivent présenter **de grandes options portant à la fois sur des objectifs à atteindre et sur les stratégies envisagées pour les atteindre**, ces deux aspects étant liés (en cas d'inadéquation entre les deux, il convient de reconsidérer l'un ou l'autre). Ces éléments seraient à présenter soit dans l'énoncé de ces OS, soit dans un texte « d'exposé des motifs » qui les accompagnerait.

5. **En ce qui concerne les objectifs, il serait souhaitable de justifier leur choix** (éventuellement par rapport à d'autres considérés comme moins prioritaires) par une analyse de la situation présente, en montrant en quoi il convient de l'améliorer et, surtout, en quoi l'OFB est particulièrement concerné et compétent pour les inscrire dans ses priorités (analyse stratégique : Forces, Faiblesses, Opportunités, Menaces). Il serait également nécessaire que, sans être à ce stade dotés d'indicateurs de résultats, ces objectifs soient formulés en termes « évaluables » (seront-ils atteints ou non), dès lors que, dans le cadre du futur COP, l'Etat devra s'assurer de leur réalisation effective.

6. De même, **les stratégies envisagées doivent a minima représenter des options** (en termes de moyens mobilisés, de calendrier, de partenariats pertinents...) et **leur formulation doit permettre une**

¹ Rapports de M. Jean Marc Michel et de M. Olivier Larroussinie.

véritable évaluation, c'est-à-dire de porter un jugement sur le fait que ces stratégies sont susceptibles d'atteindre les objectifs retenus.

7. C'est à travers ce cadre d'analyse, ainsi qu'en reconsidérant les recommandations faites en 2019 pour les COP de l'AFB et de l'ONCFS, qui sont rappelées en annexe, que le CNB a examiné les quatre orientations stratégiques proposées.

OS 1 : Concourir à la transition écologique

8. Le CNB apprécie de voir l'OFB s'inscrire dans le consensus scientifique international, notamment de l'IPBES, qui pointe la réduction des diverses pressions sur la biodiversité et le ciblage de leurs déterminants socio-économiques comme des cibles prioritaires pour mettre fin à l'érosion de la biodiversité. Il avait d'ailleurs invité, dans son précédent avis, l'AFB et l'ONCFS à avoir dans leurs COPs un volet « transition écologique et énergétique », s'inscrivant dans les objectifs du développement durable.

9. Le CNB considère que l'OFB devrait **explicitement sa vision de ce qu'est la « transition écologique » dans le contexte de ses missions propres et la positionner par rapport au cadre plus général et international des ODD (Objectifs de développement durable) à l'horizon 2030**. Cela faciliterait une meilleure compréhension de cet enjeu, tant en interne que vis-à-vis de ses partenaires.

10. Le CNB apprécie aussi, et soutient fortement, l'ambition de sensibiliser, d'informer et de mobiliser les citoyens et les élus pour promouvoir des « changements en profondeur » de notre société. Il souligne la nécessité d'associer à cette ambition les nombreux opérateurs de la société civile partageant cette ambition et de développer avec eux des approches concertées. Le CNB insiste sur le rôle de catalyseur de l'OFB pour favoriser des rencontres multi-acteurs (scientifiques, praticiens, associations, syndicats, pouvoirs publics...) et contribuer à l'identification de solutions durables et innovantes, à leur diffusion et à leur mise en œuvre par les citoyens et les acteurs dans les territoires.

11. Au-delà de cet objectif général, il est clair que de multiples politiques sectorielles sont concernées (énergie, transports, agriculture et alimentation, pêches, foresterie, approvisionnement en ressources minérales des industries et du BTP, aménagement du territoire, santé...), qui nécessitent des analyses et des stratégies spécifiques et pour lesquelles tant les compétences que les capacités d'action de l'OFB sont inégales. **Le CNB partage la conviction que la prise en compte de la biodiversité par ces politiques sectorielles constitue un enjeu majeur** et considère qu'il **serait donc souhaitable que cette OS aille plus loin dans l'identification des priorités d'action de l'Office dans ce domaine**, dès lors qu'il est indiqué que *« l'OFB priorisera ses actions et ses interventions financières pour atteindre, dans le cadre des missions qui lui sont fixées, la meilleure contribution possible à la transition écologique au regard de sa valeur ajoutée et de sa complémentarité avec les autres acteurs »*.

12. Le CNB souligne l'importance du rôle de l'OFB pour faire respecter la réglementation, y compris par les pouvoirs publics et leurs représentants, et la nécessité de développer la sensibilisation et la formation de tous les acteurs dans ce domaine ainsi que le suivi et la communication sur les sanctions administratives ou pénales encourues et prononcées.

13. Le CNB considère comme impératif de **mentionner le terme de protection** (en complément de « conservation, gestion et restauration ») parmi les politiques publiques concernant l'OFB.

14. Parmi les pressions s'exerçant sur la biodiversité, le CNB souhaite que soit mentionné **le commerce et la vente sur notre territoire d'être vivants exotiques potentiellement envahissants** et la nécessité de lutter contre ces activités.

15. Le CNB approuve la volonté de l'OFB d'appuyer « **l'action européenne et internationale des autorités françaises** » et insiste en particulier sur l'importance de contribuer à développer la **comparabilité des indicateurs environnementaux et de respecter les obligations européennes et internationales souscrites en matière de protection et reconquête de la Biodiversité marine et terrestre.**

OS 2 : Agir dans les territoires

16. Le CNB ne peut qu'approuver l'ambition de l'OFB de consolider son action territoriale. **Il partage la volonté de l'OFB de consolider son implication dans les Agences régionales de la Biodiversité, pour assurer une bonne articulation entre les politiques nationales et régionales.** Le CNB encourage l'OFB à inciter, en particulier en s'appuyant sur les ARB, au **développement de programmes et projets dans les territoires permettant de concilier les activités socio-économiques et la préservation de l'eau et de la biodiversité.** Le CNB s'interroge cependant sur les modalités d'implication des services départementaux, régionaux et nationaux de l'OFB vis à vis des concertations et suivi des décisions pouvant affecter la biodiversité et relevant des intercommunalités, départements, régions ou des préfets au nom de l'Etat, selon les cas et les champs de compétences respectifs².

17. Le CNB considère que **les multiples niveaux d'action existant au niveau des territoires** (de la commune à la Région, des bassins hydrographiques pour la biodiversité aquatique aux façades maritimes pour la biodiversité marine) et des acteurs concernés **mériteraient une analyse stratégique plus élaborée**, en particulier pour préciser le sens de « *accompagner certains acteurs territoriaux* ». Le CNB souligne cependant, d'une part, que tous ces niveaux ont des compétences spécifiques qu'il convient de bien identifier et, d'autre part, que cette question de la clarification des rôles des différents acteurs ne relève d'une réflexion plus globale de l'Etat dans ce domaine.

18. Le CNB invite l'Office à décliner sa stratégie dans les territoires où il a une responsabilité plus particulière, en particulier les Parcs naturels marins, **et son action spécifique dans les Outre-mers**, recommandation qu'il avait déjà adressée à l'AFB en 2019.

19. Le CNB considère que cet OS devrait également **faire mention de la nécessaire application de la démarche ERC** (Eviter, Réduire, Compenser), en soulignant la priorité forte à donner à l'évitement par application de la hiérarchie stricte entre ces trois termes³. Au regard des enjeux croisés entre le réchauffement climatique et la qualité des écosystèmes, le CNB alerte également sur l'impératif de mieux conjuguer dans tous les territoires les actions de réduction des GES, d'adaptation au changement climatique, et celles de protection de la biodiversité. Il recommande que cette OS comme les trois autres, puis le COP, précisent les missions et rôles attendus de l'OFB en ce domaine.

² . A titre d'exemples, les projets de territoires pour la gestion de l'eau (PTGE), les stratégies nationale et régionales de mobilisation de la biomasse forestière relatives au bois-énergie, les objectifs de développement de l'éolien terrestre ou marin et leur localisation dans les territoires, le projet de plan stratégique nationale et d'actions locales déclinant la politique agricole commune.

³ comme recommandé par les avis récents du CESE et du CNB, d'une part, et au regard des travaux du GIEC et de l'IPBES et des COP Climat relatifs aux conditions de viabilité et d'effectivité des mécanismes de compensation des émissions de GES par « les puits et changements d'affectation des sols », d'autre part.

20. Le CNB invite l'OFB à utiliser le terme « fonctions et services écosystémiques » au lieu de ne mentionner que les services, rejoignant ainsi les propositions de l'IPBES.

OS 3 : avancer avec l'ensemble des partenaires

21. La question des partenariats à mobiliser pourrait être considérée comme devant être intégrée au sein des deux précédentes OS. Cependant, **le CNB considère que, pour l'Office qui doit à la fois « faire » et « faire avec, aider à faire et faire faire » un grand nombre de partenaires, il est légitime de faire de cette question une OS spécifique.** Mais, pour en faire une véritable orientation, et donc exprimer des options et proposer des priorités, il conviendrait particulièrement de présenter une analyse de la situation présente pour les différents types d'acteurs cités et pour les trois ou quatre modes d'action envisagés.

22. Dans cette optique, le CNB considère que **les relations avec les autres établissements publics agissant dans le domaine de la biodiversité** (en particulier les Agences de l'eau et de la biodiversité mais aussi l'ONF, l'ADEME, l'IGN, le CEREMA et les établissements de recherche (MNHN, IRSTEA, BRGM, Météo-France, AFSSET, CNRS, IFREMER, Universités...), afin d'acquérir et de mettre à disposition de tous ses partenaires des connaissances opérationnelles, **mériteraient un développement spécifique.**

23. Le CNB souligne également l'importance de **l'accompagnement des acteurs sociaux, économiques et financiers**⁴ et du rôle essentiel de l'OFB pour leur transférer les acquis de la connaissance, de la recherche et de l'innovation et leur permettre une « **montée en compétences** » vis-à-vis de la conservation et de la gestion durable de la biodiversité.

24. Le CNB invite également, dans ce domaine sensible, à **bien préciser, pour les différents partenaires cités, le sens des multiples verbes utilisés pour définir son action** : coordonner, fédérer, soutenir, valoriser, mobiliser... Il recommande également que soient mentionnés explicitement les gestionnaires protégées dans la liste des partenaires cités et souligne que, dans ce cas, la notion de « coordination » est sans doute trop restrictive.

25. Vis-à-vis de ces relations partenariales, le CNB invite l'OFB à **bien définir ses différents modes de relations**⁵ et à les adapter à **la diversité des partenaires et de leurs capacités de gestion**, afin de n'exclure aucun d'entre eux.

OS 4 : Bâtir une culture d'établissement, partager une vision commune

26. Le CNB affirme le caractère crucial de cette OS pour un établissement issu, depuis la création de l'ONEMA en 2006, de multiples restructurations et modification de son périmètre. Il souligne donc l'importance de construire, avec tous les personnels, une vision et une culture commune, en s'appuyant sur la richesse et la diversité des parcours et des expériences de chacun. Il approuve également la volonté d'investir fortement dans la protection du bien-être au travail, de

⁴ Cet accompagnement peut porter sur l'appui et le contrôle **des entreprises visées par leurs obligations de devoir de vigilance sur leurs chaînes d'approvisionnement et leur sous-traitants prévues par les textes nationaux et européens** afin de faire progresser la prise de conscience et le respect de l'impératif de préservation et reconquête de la biodiversité, en particulier vis-à-vis de la déforestation importée.

⁵ prestations de service public rendues « gratuitement », contractualisation avec ou sans engagements financiers et/ou de moyens réciproques, appui direct aux programmes et projets...

l'épanouissement professionnel de chacun et le développement des compétences des agents en rapport avec l'ensemble des missions qui lui sont dévolues par le législateur.

27. Comme pour l'OS3, le CNB considère que cet OS gagnerait à mieux définir la stratégie envisagée. En particulier, **cet OS est rédigé comme un objectif « interne » à l'Office, sans mentionner la mobilisation éventuelle (ou la mutualisation) de partenariats** qui pourraient apporter des compétences et des éclairages pertinents et qui pourraient ainsi aider à construire cette « vision commune ».

28. Le CNB rappelle également, comme il l'avait indiqué en 2019, que la mission de formation de l'OFB doit s'adresser à l'ensemble des acteurs intervenant dans le domaine de la biodiversité (secteurs de l'architecture, des professionnels du bâtiment, des professionnels du tourisme, des sports et loisirs de nature, de l'agriculture, de l'industrie, etc.). et souligne l'importance de cette mission.

Conclusions générales

29. En conclusion, le CNB :

- **approuve globalement les orientations stratégiques proposées**, tout en rappelant **qu'il n'a pas disposé des informations qu'il estime comme nécessaires pour réaliser une véritable évaluation** de ces orientations, informations qu'il a détaillées dans cet avis.
- insiste sur l'importance d'associer à ces orientations stratégiques des **indicateurs et des critères d'évaluation partagés par l'ensemble des agents** et permettant de juger de l'efficacité et de l'efficacité de l'action de l'Office.
- **souligne**, connaissant l'écart permanent entre les contraintes qui ont pesé sur les moyens et plafonds d'emplois des établissements publics et les diverses recommandations adressées aux ministres⁶, **que les ambitions fortes qu'affichent ces orientations stratégiques, en réponse à la demande du gouvernement, lui semblent difficilement réalisables avec les moyens actuels de l'Office et devront être dotées des moyens nécessaires au cours de son COP.**

Résultat du vote sur le projet d'avis relatif aux orientations stratégiques du contrat d'objectifs et de performance de l'Office français de la biodiversité :

Votes exprimés : 85

Votes pour : 75

Votes contre : 1

Abstentions : 9

⁶ Rapports parlementaires relatifs à l'évaluation de l'application de la loi de 2016 sur la Biodiversité, aux projets de lois de finances annuels de la législature en cours concernant les établissements publics relevant du programme 113 (Eau et Biodiversité) de la mission Ecologie, ainsi que ceux des inspections générales (CGEDD et/ou IGF, CGAER) relatifs aux missions, moyens et financement des opérateurs du programme 113, ainsi que de l'ONF, CNPF et CRPF

Annexe 1 :

Recommandations du CNB sur les COP de l'AFB et de l'ONCFS

Extraits de la délibération du 5 février 2019⁷

I. SUR LES ORIENTATIONS STRATEGIQUES DU COP de l'AFB

Le CNB recommande :

- que l'AFB établisse rapidement ce document stratégique, qui devrait traiter à la fois des partenariats nationaux, de ceux avec les collectivités territoriales (Régions en particulier) et des relations de l'Agence avec ses homologues européens et internationaux. Le CNB recommande également à l'Agence de construire rapidement son programme d'intervention en application de ce tableau de synthèse.
- de compléter le COP d'un tableau de synthèse reliant directement les orientations stratégiques et les objectifs opérationnels qui leur correspondent, ainsi qu'un diagramme logique d'impacts reliant les actions envisagées aux impacts visés.
- que la stratégie d'action dans les outre-mer soit élaborée au plus vite en tenant compte des compétences, des particularités et des attentes de chaque collectivité d'outre-mer.
- que l'AFB :
 - précise que les explications qu'elle fournira aux différents acteurs sur l'érosion de la biodiversité se feront à la lumière des connaissances scientifiques disponibles,
 - soit également force de propositions pour des programmes de recherche/développement permettant d'explorer les causes et les conséquences de l'érosion de la biodiversité.
- que l'AFB présente, dans le COP, sa stratégie globale vis-à-vis de ce réseau et de chacune de ses composantes, en particulier du rôle qu'il doit jouer par rapport aux perspectives des changements climatiques et aux enjeux du développement durable.
- que l'AFB précise dans son COP la manière dont elle va appuyer les agences de l'eau dans une programmation pluriannuelle de leurs actions dans le domaine de la biodiversité.
- que l'un des axes prioritaires pour l'AFB consiste également en la compilation, le référencement et l'harmonisation de ces études, en fasse l'analyse et établisse l'impact et le suivi des recommandations proposés par ces études (rapports sans suite, doublons, rapports suivis d'action ou de réglementation, etc.).
- que l'Agence élargisse cette offre de formation à l'ensemble des acteurs intervenant sur la biodiversité (secteurs de l'architecture, des professionnels du bâtiment, des professionnels du tourisme, des sports et loisirs de nature, de l'agriculture, de l'industrie, etc.).

II. SUR LES ORIENTATIONS STRATEGIQUES DU COP de l'ONCFS

Le CNB recommande :

- que cette partie (le bilan du précédent COP) intègre une analyse critique de ce COP, permettant de mieux comprendre les orientations proposées par le nouveau COP.
- que le COP analyse la manière dont l'établissement va s'insérer dans le cadre national, régional et infra-régional pour agir effectivement en faveur de la biodiversité.
- que la stratégie de l'établissement reconnaisse à la fois la valeur socio-économique et les impacts environnementaux éventuels de tous ces usages (de la nature).

⁷ Texte complet disponible à http://www.avis-biodiversite.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20190205_cnb_avis_orientations_strategiques_afb-oncfs_approuve-signé.pdf

- de mieux expliciter les choix stratégiques effectués, leurs motivations et, à l'inverse, les domaines qui feraient l'objet d'un moindre investissement à l'avenir.
- que les perspectives de collaboration de l'Office avec les associations de protection de la nature soient précisées dans le COP.
- que la réduction de la pression de chasse sur des espèces en mauvais état de conservation soit clairement affirmée comme étant l'une des composantes de cette gestion adaptative.
- que la définition de la « petite faune » soit explicitée, en précisant l'intérêt de cette distinction entre petite faune et biodiversité.

III. Remarques communes aux ORIENTATIONS STRATEGIQUES DES deux COP

Le CNB recommande :

- qu'un volet « transition écologique et énergétique » soit intégré dans le COP des deux établissements et fasse référence aux objectifs du développement durable. Le CNB recommande aussi que les deux agences précisent dans leur COP la manière dont elles vont se coordonner avec l'ADEME et élaborer une programmation pluriannuelle d'actions communes sur ce volet.
- que les deux établissements précisent leur stratégie dans ce domaine et, en particulier, les relations qu'ils entretiennent ou souhaitent développer avec leurs homologues étrangers.
- que les deux établissements identifient et mettent en œuvre, à partir de leurs COP respectifs, quelques chantiers à piloter conjointement et ayant pour mission d'élaborer d'ici à fin 2019 une stratégie commune. Il recommande en outre que ces chantiers soient présentés aux conseils d'administration de ces établissements.

**Annexe 2 :
Glossaire des sigles et abréviations**

ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AFB : Agence française pour la biodiversité
AFSSET : Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail
ARB : Agence régionale pour la biodiversité
BTP : Secteur économique du bâtiment et des travaux publics
BRGM : Bureau de recherches géologiques et minières
CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CESE : Conseil économique, social et environnemental
CGAER : Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGEDD : Conseil général de l'environnement et du développement durable
CNB : Comité national de la biodiversité
CNPf : Centre national de la propriété forestière
CRPF : Centre régional de la propriété forestière
CNRS : Centre national de la recherche scientifique
COP : Contrat d'objectifs et de performance
ERC : Eviter, réduire, compenser
GES : Gaz à effet de serre
GIEC : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
IFREMER : Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IGF : Inspection générale des finances
IGN : Institut national de l'information géographique et forestière
IPBES : Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques
IRSTEA : Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
MNHN : Muséum national d'Histoire naturelle
ODD : Objectif de développement durable
OFB : Office français de la biodiversité
ONCFS : Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONEMA : Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques
ONF : Office national des forêts
OS : Orientation stratégique
PTGE : Projet de territoire pour la gestion de l'eau