



**Evaluation de la mise en œuvre de la  
convention de rattachement des Parcs  
Nationaux à l'Office Français de la Biodiversité**  
Synthèse du rapport d'évaluation

23 décembre 2020 | Confidentiel

**Catherine DUPILET**

Senior Manager

**Email**

[catherine.dupilet@wavestone.com](mailto:catherine.dupilet@wavestone.com)

**Clément SCHAUDEL**

Senior Consultant

**Email**

[clement.schaudel@wavestone.com](mailto:clement.schaudel@wavestone.com)

# Synthèse

La première convention de rattachement, adoptée par l'Agence Française de la Biodiversité (AFB) et l'intégralité des 11 Parcs Nationaux (PNx) en 2018, a permis de concrétiser le rapprochement entériné dans la loi de 2016. Il s'agissait principalement pour elle de **garantir la continuité d'un certain nombre de services d'ores et déjà mutualisés et** assurés successivement par Parcs Nationaux de France (PNF), puis l'Agence Française de la Biodiversité (AFB) mais aussi de capitaliser sur les expertises des deux structures pour favoriser la mise en œuvre des politiques publiques relatives à la biodiversité.

L'évaluation ci-après met en exergue **la difficulté à tirer une conclusion globale sur la mise en œuvre de la convention en matière de résultats** : des chantiers tels que la Police ou le déploiement Service Facturier sont des exemples concrets de l'apport d'une macro-structure telle que l'OFB ; à l'inverse, des difficultés majeures (parfois antérieures au rattachement) continuent d'exister pour des activités fondamentales telles que la Paie ou la gestion des Systèmes d'Informations. Au-delà des résultats, l'ensemble des travaux conduits témoignent de difficultés sur les modalités de gouvernance (circuits de validation et mise en œuvre des arbitrages), sur le pilotage du conventionnement mais aussi sur les modes de travail existants au sein de l'écosystème.

Le renouvellement du conventionnement doit avant tout **s'appuyer sur des travaux collectifs préalables pour garantir l'alignement stratégique, s'assurer de la pertinence de son contenu mais aussi redynamiser le dialogue** entre les différents acteurs impliqués. Il s'agit ainsi également de ne pas perdre de vue l'adéquation entre les moyens et les ambitions – parfois peu corrélés dans le premier conventionnement – pour faciliter l'appropriation de la convention et garantir le bon déroulé de sa mise en œuvre.

*Ce document constitue une synthèse sous forme de note du rapport d'évaluation exhaustif associé.*

# Sommaire

<b>1</b>	<b>Contexte, enjeux et objectifs de l'évaluation</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Principes méthodologiques de l'évaluation</b>	<b>1</b>
<b>3</b>	<b>Macro-évaluation de la mise en œuvre de la convention de rattachement</b>	<b>2</b>
<b>4</b>	<b>Perspectives et recommandations opérationnelles</b>	<b>3</b>

# 1 Contexte, enjeux et objectifs de l'évaluation

Les **parties prenantes de la gouvernance des Parcs Nationaux ont souhaité se munir d'une évaluation de la mise en œuvre de la convention de rattachement des parcs à l'Office Français de la Biodiversité (OFB)** pour préparer au mieux son renouvellement en 2021.

Cette évaluation vise à aboutir à un jugement partagé entre les établissements sur la **pertinence et la cohérence des actions prévues dans la convention de rattachement actuelle et sur l'efficacité et l'efficience de sa mise en œuvre** au regard des objectifs initiaux.

Elle se structure notamment autour de **l'analyse détaillée de cinq chantiers spécifiques** (Paie, Service facturier, Communication, Police, SI), choisis du fait de leur représentativité de l'ensemble des chantiers présents dans la convention de rattachement. Les résultats de ces analyses permettent notamment de mettre en exergue les enseignements structurants de ce premier conventionnement.

Enfin, la présente évaluation a aussi pour objectif de **préparer le renouvellement de la convention, en proposant des recommandations opérationnelles** au groupement tripartite DEB / OFB / PNx sur la base des succès et difficultés identifiés.

## 2 Principes méthodologiques de l'évaluation

La démarche d'évaluation de la mise en œuvre de la convention s'est tenue de septembre 2020 à décembre 2020 et s'est essentiellement basée sur quatre vecteurs de récolte de l'information :

- **Une analyse documentaire a été réalisée sur la base de la documentation associée à l'élaboration du conventionnement et à son suivi.**
  - Parmi les documents, ont notamment été étudiés la convention et ses annexes, les audits réalisés sur les chantiers SI et Paie, les supports et comptes-rendus des comités de pilotage de rattachement, les bilans intermédiaires réalisés, etc.
- **Des entretiens collectifs, dits « stratégiques », ont été menés auprès des acteurs de l'écosystème du rattachement en charge du pilotage et du suivi de la convention,** afin de définir leurs attentes autour de l'évaluation, leurs perceptions sur l'actuel conventionnement (contenu, gouvernance, pilotage) et les enjeux autour de son renouvellement.
  - Trois entretiens ont été menés auprès des directions des PNx, un entretien auprès de l'OFB, un entretien commun aux deux bureaux de tutelles ainsi que trois entretiens auprès des représentants des organisations syndicales.
- **Quinze entretiens opérationnels ont été menés auprès des agents des PNx et de l'OFB en charge de la mise en œuvre de la convention de rattachement des cinq chantiers spécifiques** (Police, Paie, Service Facturier, Communication, SI).
  - Ces entretiens avaient pour objectif de qualifier la mise en œuvre de la convention sur les chantiers spécifiques (efficacité de l'activité, fluidité des processus et pertinence de la gouvernance), d'analyser le degré d'avancement des actions entreprises et de recueillir les attentes d'évolution de la convention de manière à garantir un meilleur exercice de l'activité en question (organisation, moyens, etc.) ;
  - Les entretiens menés auprès des agents des PNx étaient individuels, à l'inverse des échanges collectifs menés avec les agents de l'OFB ;
  - Cinq entretiens supplémentaires ont également été réalisés sur le sujet du pilotage du rattachement.

- **Une enquête en ligne**, administrée via l’outil Forms de Microsoft, **visait à interroger les agents sur leur perception de la convention** au regard de leur fonction et du degré d’impact du rattachement sur leur activité quotidienne.
  - Le lien de l’enquête a été envoyé à l’ensemble des agents des PNx et de l’OFB. 606 agents de l’OFB et 167 agents des PNx ont répondu à l’enquête.
  - L’enquête est restée ouverte pendant une durée de 12 jours.
  - Selon le profil de l’agent, et plus précisément selon le degré de lien entre ses activités et la convention de rattachement, l’enquête en ligne avait une durée de 2 à 10 minutes.

### 3 Macro-évaluation de la mise en œuvre de la convention de rattachement

**Les travaux conduits dans le cadre de l’évaluation ont permis de mettre en exergue les points saillants suivants :**

- **Une convention très ambitieuse, rédigée dans un temps court** et dans un contexte complexe. Les échanges mettent en avant un **cadrage stratégique défaillant** pour une partie importante des chantiers et une focalisation parfois trop importante autour des moyens, au détriment du sens à donner à la coopération entre les entités.
- **Des relations de travail entre les Parcs Nationaux et l’OFB basées sur les** différents groupes de travail, avec **une animation de réseau parfois en difficulté**. On note également un certain nombre d’asymétries d’information et de posture entre les niveaux opérationnels et stratégiques des entités, ce qui est à l’origine d’une difficulté dans la prise de décisions et leur mise en œuvre
- **Une évolution des modalités de travail est toutefois constatée**. Le conventionnement est un processus dynamique, des améliorations sont perçues par les différentes parties prenantes.
- **Des résultats contrastés et polarisés selon les chantiers**, souvent dépendants des antécédents historiques et de considérations interpersonnelles. D’une manière générale, la priorité de mise en œuvre a été donnée à l’annexe 1 (relative à la continuité des services existants). A l’inverse, les nouveaux projets mentionnés dans l’annexe 2 ont parfois souffert des difficultés d’ores et déjà existantes ou de dépriorisations (avec des sujets à reprendre dans le nouveau conventionnement).
- Des carences en **matière de gouvernance stratégique et de régularité du pilotage opérationnel**, avec une mobilisation trop inégale des parties prenantes et des principes non respectés. Ces difficultés sont à l’origine d’une méconnaissance globale et d’un déficit d’appropriation du conventionnement, d’une vision stratégique insuffisamment discutée et partagée ainsi que de problématiques récurrentes non résolues et à l’origine d’une qualité de service en baisse.

Enfin, il est important de noter que **la mise en œuvre de la convention s’est retrouvée parasitée par les incertitudes autour du devenir du rattachement, et plus précisément sur le maintien à terme de l’autonomie des Parcs Nationaux**. Ainsi, une relation de méfiance autour des projets de mutualisation ainsi qu’une absence de clarification sont à l’origine de difficultés additionnelles dans la conduite des projets.

## 4 Perspectives et recommandations opérationnelles

Les points saillants mis en exergue dans le cadre de l'évaluation et les souhaits exprimés s'agissant du renouvellement de la convention ont permis de mettre en exergue des axes de travail à instruire dans le cadre des travaux préparatoires au renouvellement de la convention :

1. Faire évoluer la **philosophie du rattachement et passer d'une logique de « prestation de services » à celle « de création de synergies »** entre l'OFB et les Parcs Nationaux
2. Faire de la convention **un cadre de référence sanctuarisant les orientations stratégiques communes** et devant guider les travaux opérationnels sur les thématiques instruites
3. Repenser les **modalités de gouvernance et de pilotage opérationnel pour favoriser l'alignement stratégique ainsi que les circuits de validation et de mise en œuvre**
4. **Tenir compte des spécificités liées à l'activité et à la localisation des Parcs Nationaux** lorsque cela est justifié

Des recommandations opérationnelles associées à chacun des axes ci-dessus sont résumés dans le tableau ci-dessous.

<p>1. Faire évoluer la <b>philosophie du rattachement et passer d'une logique de « prestation de services » à celle « de création de synergies »</b> entre l'OFB et les Parcs Nationaux</p>	<p>2. Faire de la convention <b>un cadre de référence sanctuarisant les orientations stratégiques communes</b> et devant guider les travaux opérationnels sur les thématiques instruites</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Un renforcement de l'ancrage local des PNx</b>, en favorisant des échanges réguliers avec les services territoriaux l'OFB.</li> <li>➤ <b>Une valorisation des projets menés aux échelons locaux</b> dans le cadre du pilotage de la convention.</li> <li>➤ <b>Un renforcement du partage des orientations stratégiques et des feuilles de route de l'OFB à destination des Parcs Nationaux</b></li> <li>➤ <b>Des réflexions sur la pertinence des projets communs et le rapport coût/bénéfice afin de permettre la prise de décision éclairée</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Une chronologie cohérente dans la structuration des thématiques</b> et leur déclinaison rédigée dans la convention.</li> <li>➤ <b>Une évolution de la philosophie et de la structuration des GT</b>, permettant d'adapter les modalités de travail à la finalité recherchée</li> </ul>
<p>3. Repenser les <b>modalités de gouvernance et de pilotage opérationnel pour favoriser l'alignement stratégique ainsi que les circuits de validation et de mise en œuvre</b></p>	<p>4. <b>Tenir compte des spécificités liées à l'activité et à la localisation des Parcs Nationaux</b> lorsque cela est justifié</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Une restructuration de la gouvernance de la mise en œuvre de la convention</b></li> <li>➤ <b>Un pilotage plus fin, régulier et dédié</b> à la manière d'un programme</li> <li>➤ <b>Une animation régulière</b>, à tous les niveaux, et une <b>circulation effective de l'information</b></li> <li>➤ <b>Une place de la tutelle à expliciter</b> auprès des acteurs de l'écosystème</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Sanctuariser l'association des PNx dans les travaux d'expressions des besoins</b> d'outils communs comme un principe clé du nouveau conventionnement</li> <li>➤ <b>Repenser la stratégie de formation des agents issus établissements rattachés en proposant un nombre et une variété adéquats de formations</b></li> </ul>

<p>➤ <b>Des échanges informels permettant d'établir un dialogue social sur ces thématiques.</b></p>	<p>➤ <b>S'assurer d'une prise en compte transversale des spécificités des territoires ultra-marins</b></p>
---	--

Ces propositions devront faire l'objet de séquences de travail communes entre les différentes parties prenantes (OFB, Parcs Nationaux, représentants syndicaux etc.) du rattachement, **de manière à partager et échanger sur les constats** mis en évidence dans l'évaluation mais aussi **identifier et instruire les pistes de solution** issues de l'évaluation sur la base des bénéfices espérés.

La **constitution d'une équipe projet multipartite** dédiée au renouvellement de la convention, l'organisation d'un **séminaire de cadrage stratégique** ainsi que la **mobilisation des Groupes de Travail (GT) existants** sont autant de conditions de succès au renouvellement du conventionnement ainsi qu'à sa bonne appropriation et mise en œuvre.

Ces travaux préparatoires devront avoir lieu dans le courant de l'année 2021, pour une entrée en vigueur effective du nouveau conventionnement au dernier trimestre 2021.