

**LES
ÉTUDES**



Évaluation de l'Observatoire national des ressources en biomasse

Synthèse du rapport

ÉVALUATION DE L'OBSERVATOIRE NATIONAL DES RESSOURCES EN BIOMASSE

Synthèse du rapport

Unité Évaluation,

Introduction

La biomasse est « la fraction biodégradable des produits, des déchets et des résidus d'origine biologique provenant de l'agriculture (y compris les substances animales et végétales), de la sylviculture et des industries connexes, y compris la pêche et l'aquaculture, ainsi que la fraction biodégradable des déchets industriels et municipaux »¹. En France, elle constitue une ressource renouvelable essentielle dans la transition écologique et énergétique car elle est considérée comme un levier stratégique pour réduire la dépendance aux énergies fossiles, limiter les émissions de gaz à effet de serre et atteindre les objectifs de neutralité carbone fixés à l'horizon 2050. Aussi, la biomasse est considérée² comme « puits de carbone » dans la mesure où les écosystèmes tels que les forêts, cultures, prairies absorbent le CO₂ grâce à la photosynthèse. Cependant, la mobilisation de la biomasse soulève des enjeux complexes, notamment en termes de hiérarchisation, synergie et de concurrence des usages. La notion de hiérarchie des usages a été détaillée lors du Grenelle de l'environnement en 2007 et reprise par la Stratégie nationale du développement durable. Elle fixe l'ordre de priorité suivant : aliments, bio-fertilisants, matériaux, molécules, carburants liquides, gaz, chaleur et enfin électricité. L'objectif est de prioriser les usages les plus pertinents, tout en évitant les conflits d'utilisation et en préservant les écosystèmes. L'ADEME³, en 2024 dans son avis sur les usages prioritaires de la biomasse non alimentaire et sur leur gouvernance pour les années à venir, rappelle que la valorisation de la biomasse doit s'inscrire dans une « stratégie générale de sobriété ». La liste des priorités préconisées par l'ADEME comprend, dans l'ordre : les usages alimentaires (animaux et humains), puis environnementaux (fertilité des sols et qualité des milieux), matériaux à longue durée de vie (construction bois) et, enfin, énergétiques sans autre alternative renouvelable (chaleur fatale, géothermie, solaire, etc.). En effet, la biomasse est une ressource polyvalente qui peut être utilisée pour produire de la chaleur (via la combustion du bois), de l'électricité (par méthanisation ou cogénération), des biocarburants (comme le bioéthanol ou le biodiesel), des matériaux biosourcés (bioplastiques, composites) ou encore pour l'alimentation humaine et animale. Cette diversité d'usages engendre des tensions potentielles, car une utilisation importante pour un débouché peut limiter les disponibilités pour d'autres. Par exemple, les corps gras animaux de catégorie 3 alimentent l'oléochimie, l'alimentation humaine, animale et des animaux de compagnie, ainsi que la filière biodiesel. Une éventuelle augmentation des besoins de la filière biodiesel pour la décarbonation du secteur des transports, limiterait les ressources disponibles pour les autres. De même, la mobilisation des terres agricoles pour le développement des cultures dédiées à la production de biocarburants peut entrer, en fonction des cultures, en conflit avec le besoin de surfaces agricoles destinées à l'alimentation, posant des questions éthiques et socio-économiques. Ainsi, une gestion équilibrée et durable de la biomasse est indispensable pour concilier ces différents usages et préserver les écosystèmes.

Pour encadrer cette mobilisation, la France s'est dotée d'un cadre législatif et stratégique ambitieux, reflétant l'importance accordée à cette ressource dans les politiques publiques. Le Grenelle de l'environnement (2007) a marqué une étape décisive en intégrant la biomasse dans les objectifs de développement durable et en encourageant son utilisation dans les filières

¹ Source : Loi de Programmation fixant les Orientations de la Politique Énergétique de la France du 13 juillet 2005

² Rapport du comité de la prospective de la CRE, Groupe de travail 1, la biomasse et la neutralité carbone, Mars 2023

³ Source : ADEME, Biomasse : enjeu stratégique de la transition écologique, février 2024, Collection avis d'experts
<https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-43608-biomasse-avis-ademe.pdf>

énergétiques. Dans le cadre de la directive européenne 2009/28/CE du parlement et du conseil européen, datant du 23 avril 2009, chaque État membre élabore un plan d'action national dans lequel sont fixés des objectifs à atteindre pour la production des énergies issues des ressources renouvelables. La directive prône l'utilisation des énergies renouvelables ainsi que la mise en place de politiques au niveau national et local visant à mobiliser et accroître la disponibilité de la biomasse (en développant des ressources en biomasse existantes et en exploitant de nouvelles ressources). Cette initiative a été renforcée par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (2015), qui fixe des objectifs clairs, tels que porter à 32 % la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie d'ici 2030, avec une place significative accordée à la biomasse. Ces orientations sont complétées par des outils stratégiques essentiels, comme la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie (PPE), qui définit les priorités d'action pour le développement des énergies renouvelables, en précisant les volumes de biomasse à mobiliser et les filières à privilégier (bois-énergie, méthanisation, etc.). La Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC) vient encadrer cette mobilisation en veillant à ce que l'utilisation de la biomasse contribue efficacement à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, tout en respectant les équilibres écologiques. Enfin, la Stratégie Nationale de Mobilisation de la Biomasse (SNMB) résultant de l'application de la LTECV⁴, adoptée en 2018, vise à optimiser l'exploitation de cette ressource en identifiant les gisements disponibles, en promouvant les bonnes pratiques et en évitant les surexploitations. Ces dispositifs législatifs et stratégiques témoignent de la volonté de la France de faire de la biomasse un pilier de sa transition énergétique, tout en garantissant son exploitation durable et responsable.

Les données sur la biomasse étant relativement éparpillées et désorganisées, la France s'est doté, en 2009, d'un Observatoire National des Ressources en Biomasse (ONRB). Porté par le Ministère de l'Agriculture et le Ministère de la Transition écologique, l'ONRB capitalise et consolide des informations sur les ressources et usages de la biomasse dans le but de mettre en évidence les éventuels conflits d'usage et ainsi éclairer les décisions publiques et stratégiques des services de l'État. La création d'un tel observatoire a en partie été impulsée pour répondre aux besoins des « cellules biomasse » et les appuyer dans leur mission. Structures de référence en matière de biomasse au niveau régional, les cellules biomasse ont été créées en 2007 afin d'évaluer les plans d'approvisionnement des projets soumis à l'avis des préfets de région dans le cadre d'appels d'offres. La circulaire biomasse en date du 23 février 2009 présente le rôle des cellules, leurs missions ayant depuis été élargies par de nouvelles instructions. En tant qu'observatoire, l'ONRB est une structure fondée sur un système d'information (socle technique, base de données etc.) et dispose d'une partie visible permettant de porter à connaissance l'ensemble de ses travaux. À la différence d'un portail de données, un observatoire a pour mission de valoriser les données disponibles à des fins de connaissance ou d'aide à la décision (indicateur de pilotage, tableaux de bord etc.) ; le portail assurant uniquement la mise à disposition en téléchargement de données brutes. Le terme d'observatoire est lui-même ambigu dans la mesure où il recouvre à la fois le système de production ou de suivi des données sur l'état d'un secteur, et également l'organe de gouvernance destiné à valoriser les travaux et à coordonner les acteurs. En somme, un observatoire peut être considéré comme un « dispositif-outil » qui contribue, par l'information, à la mise en synergie des acteurs (Chebroux, 2011) et qui constitue une réponse adaptée à des besoins de connaissance, d'action et de transparence⁵.

⁴ Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte

⁵ Fiche technique, janvier 2016, C Pluriel, ONEMA

A. Objectifs de l'évaluation et méthodologie mise en œuvre

Après quinze années de fonctionnement, l'Observatoire National des Ressources en Biomasse (ONRB) a fait l'objet d'une évaluation initiée à la suite d'une autosaisine de FranceAgriMer. Les objectifs de cette évaluation lancée en juillet 2023 sont de réaliser un bilan du fonctionnement de l'ONRB depuis sa création en 2009 en faisant le point sur son historique ainsi que sur ses forces et faiblesses ; l'évaluation doit également permettre d'apporter des réponses aux interrogations concernant l'avenir de l'ONRB (objectif, public cible etc.) et notamment sur le rôle de FranceAgriMer. Enfin, la discussion des conclusions de l'évaluation et des éventuelles recommandations pourra permettre d'initier des évolutions au sein de l'observatoire.

L'unité Évaluation de FranceAgriMer a réalisé un travail de collecte d'informations issues de diverses sources : une analyse bibliographique, des entretiens de cadrage auprès des acteurs de l'ONRB (MASA, MTE, FAM, ADEME, FCBA, IGN), une enquête en ligne adressée à 140 correspondants Biomasse qui sont les cibles de l'ONRB, et près de 30 entretiens semi-directifs auprès de 9 acteurs qui pilotent des observatoires de suivi de la biomasse et autres outils de suivis de la biomasse (AILE⁶, Agence Régionale de l'Énergie et du Climat Nouvelle Aquitaine, l'association Biomasse Normandie, Observatoire de la méthanisation du Grand Est, Métha Synergie, Observatoire de la Transition Écologique des Pays de la Loire, Observatoire de l'Environnement en Bretagne) ; deux réseaux d'observatoires (RARE et Terristory) et 6 cellules biomasse (IDF (Ile de France), Bretagne, AURA (Auvergne Rhône Alpes), Grand-Est, Centre Val de Loire, Normandie).

L'évaluation porte sur quatre critères, à savoir l'efficacité, l'efficience, la pertinence et la cohérence externe, et doit ainsi répondre aux questions évaluatives associées. Un comité de pilotage⁷ rassemblant les différentes parties prenantes du dispositif a été constitué, il s'est réuni 3 fois au cours de l'évaluation : une première fois en juillet 2023 pour valider les questions évaluatives et la méthodologie proposée, un comité de pilotage intermédiaire a eu lieu en juin 2024 et un comité de pilotage final permettant de discuter des conclusions et des recommandations a été réalisé en novembre 2024.

B. La logique d'action

La logique d'action ci-dessous présente l'objectif global⁸ de l'ONRB, décliné en objectifs stratégiques, et opérationnels. Cette logique d'action a été reconstituée à partir de l'analyse des textes à l'origine de la création de l'ONRB et validée lors du premier comité de pilotage.

L'ONRB s'inscrit dans un cadre global dont l'objectif est d'éclairer l'articulation des usages de la biomasse et d'appuyer les services de l'État pour la prévention des conflits d'usage. L'objectif global qui lui est assigné est « *de capitaliser et de mettre à disposition des données régionales et nationales permettant d'avoir une vision globale et consolidée des ressources disponibles et des*

⁶ Association d'Initiatives Locales pour l'Énergie et l'Environnement

⁷ DGPE, SSP, DGEC, ADEME, FAM, FCBA, INRAE, Arvalis, IFIP, correspondants de cellule biomasse (DREAL, ADEME)

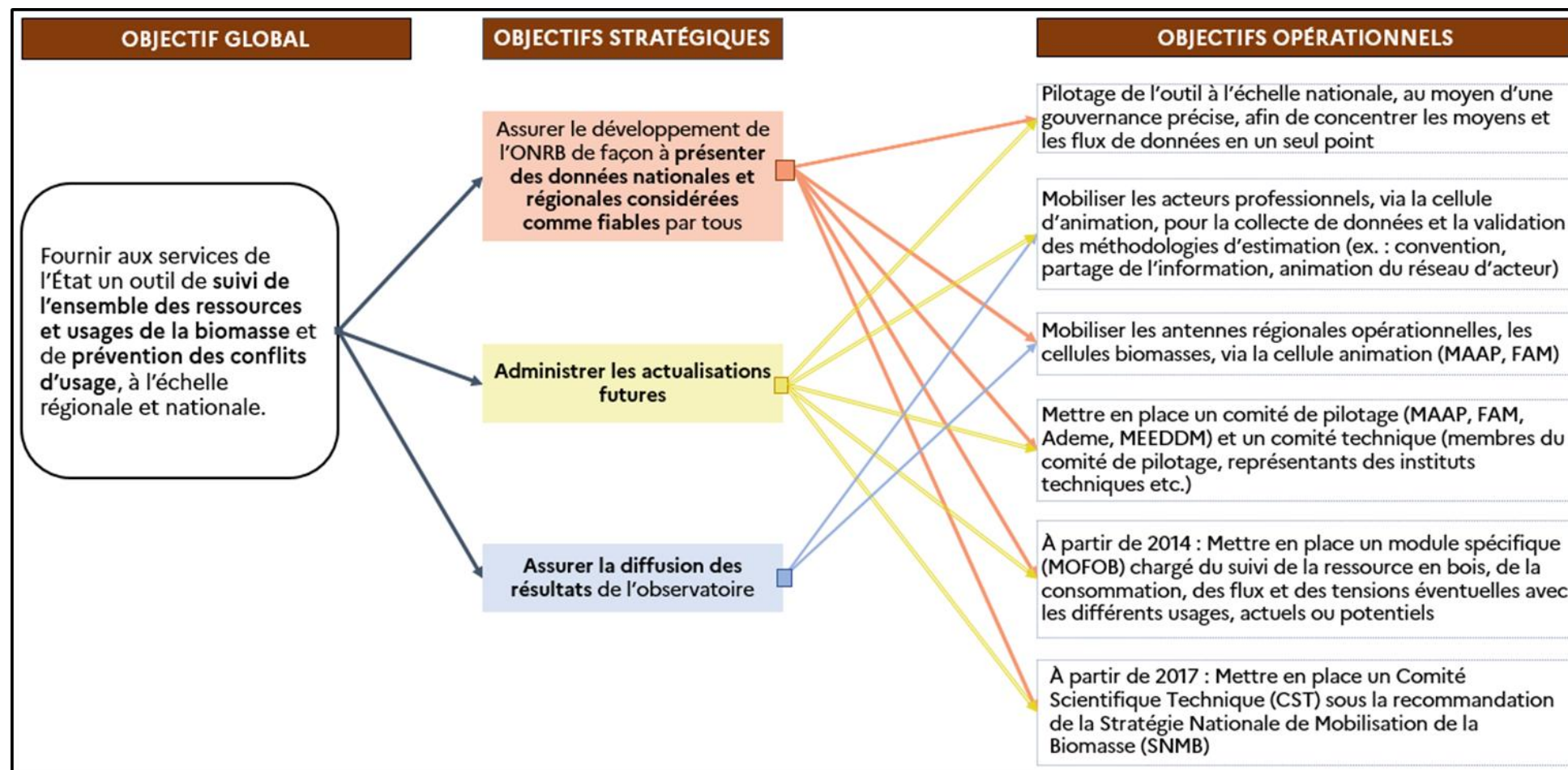
⁸ Les objectifs (global, stratégique et opérationnel) sont identifiés dans les courriers échangés entre MASA et FAM sur les modalités de mise en œuvre de l'observatoire. Ces objectifs émanent également de la lettre des ministères de l'écologie [pourquoi « des » ministères de l'écologie ?] et du ministère de l'agriculture à FAM, ADEME pour la mise en œuvre du module MOFOB.

*usages de la biomasse, quelle qu'en soit l'origine (agricole, déchets verts, forêt/bois) »*⁹. Les données ou informations produites sur les ressources en biomasse par l'ONRB couvrent ainsi un large champ portant sur l'agriculture, les coproduits des industries agroalimentaires, la forêt, les déchets verts urbains. L'ONRB s'intéresse aux usages non alimentaires des ressources répertoriées, les usages alimentaires étant suivis par les services du ministère en charge de l'Agriculture. Par usage non alimentaire, s'entend tout usage autre que l'alimentation humaine : retour au sol, fertilisation et amendement, paillage, litière, méthanisation, biocarburants, combustion, chimie, biomatériaux (bâtiment, textiles...), fabrication d'aliment à la ferme, d'aliment complet, de *petfood*, etc.

Trois objectifs stratégiques ont été fixés pour atteindre l'objectif global. Il s'agit en premier i) d'assurer le développement de l'observatoire de façon à présenter les données régionales et nationales considérées comme fiables par tous, ii) d'administrer les actualisations futures de l'observatoire, et iii) d'assurer la diffusion des résultats aux services de l'État.

⁹ Lettre de mission de mise en œuvre MOFOB, 2014. Aujourd'hui, l'ONRB ne suit pas les ressources et usages liés à la forêt/bois

Figure 1 : Diagramme de la logique d'action de l'ONRB



Source : Élaboration FranceAgriMer

I. L'Observatoire National des Ressources en Biomasse fonctionne dans le cadre d'une gouvernance imprécise qui ne lui permet pas de remplir pleinement ses missions

1. La lettre de mission de 2009 acte la création de l'ONRB en présentant la gouvernance et les missions de l'observatoire sans lui attribuer de personnalité juridique ni de moyens spécifiques

L'ONRB a été mis en place à la suite de la lettre de mission du 9 décembre 2009 et a la particularité d'être co-piloté par deux ministères, le MASA et le MTE, avec une forte implication de FranceAgriMer dans la gestion et le développement de l'observatoire. Cette lettre de mission décrit également le fonctionnement global prévu pour l'ONRB, lequel repose sur la réunion de plusieurs comités spécifiques :

- Un comité de pilotage (COFIL) : composé par les parties prenantes (membres fondateurs) de l'ONRB, à savoir le MASA, le MTE ainsi que l'ADEME et FAM.
- Un comité technique : qui devait associer les membres du COFIL de l'ONRB ainsi que divers acteurs (ex. : des instituts techniques agricoles et forestiers, des représentants du service de la statistique et de la prospective etc.)
- Un comité d'animation : constitué, d'après la lettre de mission, par FranceAgriMer et le MASA.

La mise en place de l'observatoire ne s'est pas déroulée dans un cadre lui conférant une personnalité juridique ou une description précise des moyens alloués (absence d'un programme de travail, d'une répartition claire des missions, etc.).

En l'absence d'un tel cadre, les réunions des comités de l'ONRB ont traité du pilotage de l'observatoire, du suivi de l'avancée des travaux ou encore du développement de nouvelles fonctionnalités. La sous-partie suivante développera le rôle effectif de ces différents comités ainsi que leurs impacts sur le travail réalisé au sein de l'ONRB.

2. Une dynamique discontinue des instances de réunion peu propice au développement de l'observatoire

Les comités de l'ONRB n'ont pas encadré l'action de l'observatoire comme le prévoyait la lettre de mission initiale de 2009. Comme mentionné précédemment, la lettre de 2009, prévoyait la tenue régulière de divers comités, chacun assurant un rôle spécifique. Or, les informations recueillies révèlent une fréquence très irrégulière de la tenue de ces comités voire la suspension de certains de ces comités.

Malgré l'arrêt de certains comités et l'irrégularité de leur réunion, l'observatoire a néanmoins su s'adapter aux nouveaux besoins et garantir une continuité de fonctionnement. En effet, de nouvelles instances se sont substituées à celles initialement prévues dans les textes et ont permis aux parties prenantes de l'ONRB d'assurer le développement de l'outil ainsi que le suivi de ses travaux. Cependant, le rôle initial du COFIL à savoir, - valider les grandes étapes de l'évolution de l'observatoire en lui donnant un cadre et une vision stratégique de long terme, - n'a pas été rempli par cette instance qui ne s'est d'ailleurs pas réuni depuis octobre 2015. Concernant, l'absence de

réunion du comité technique de l'ONRB, ceci n'a pas entravé l'action de l'observatoire en tant que telle, le rôle principal du comité ayant été repris et assuré sous une autre forme (ex. : réunion bipartite avec des experts, comité scientifique technique voire comité de pilotage du MOFOB). Néanmoins, les différents comités qui se sont succédés pour remplacer le comité technique (notamment le CST¹⁰) n'ont assuré qu'une partie de ses fonctions. Ainsi le CST était plus fondamentalement orienté sur les problématiques en lien avec la biomasse forestière. De ce fait, ces comités n'ont pas traité les problématiques globales de l'observatoire ni garanti la légitimité de l'ensemble des méthodologies employées auprès des autres acteurs comme cela était initialement prévu. Enfin, la cellule animation de l'ONRB n'ayant jamais été réellement opérationnelle, les interactions entre l'ONRB et ses cibles (en particulier les cellules biomasses régionales) sont restées très limitées se limitant principalement à une réunion annuelle des correspondants Biomasse organisée conjointement par la DGPE et la DGEC.

Ainsi, les multiples suspensions des instances de réunion de l'observatoire ont eu un impact négatif sur sa gouvernance, en limitant sa capacité à prendre des décisions à long terme, à traiter ses problématiques d'ordre technique, à répondre aux attentes de ses cibles, à lancer des études d'envergure ou à allouer des ressources adaptées à ses missions. Le retour à une gouvernance effective avec des réunions périodiques des différentes parties prenantes permettra de donner un meilleur portage politique à l'outil. Le comité de pilotage devra évoluer en accord avec les nouveaux besoins (ex. : intégration de nouveaux acteurs, définition d'une fréquence de réunion adaptée etc.). Il est cependant à noter que FranceAgriMer a fait évoluer l'outil en saisissant les différentes opportunités pour enrichir les ressources suivies (incorporation de la biomasse aquatique) ou encore pour augmenter le degré de précisions dans les ressources suivies.

À ce titre, l'évaluation recommande :

- ➔ **De restaurer des comités de pilotage et technique en adéquation avec les besoins actuels de l'ONRB et de définir leurs modalités de fonctionnement dans un cadre précis et transparent** (ex. : convention-cadre ou autre modèle permettant d'avoir une visibilité de l'engagement des parties).

Le renouveau des instances de l'ONRB devra prendre en compte la comitologie instaurée par le GIS Biomasse afin d'éviter toutes redondances.

3. Le rôle majeur du pilotage interministériel pour favoriser l'intégration de données au sein de l'observatoire

L'interministérialité doit jouer un rôle clé dans le fonctionnement de l'ONRB. D'après la lettre de mission, le pilotage conjoint de l'observatoire par le MASA et le MTE est censé faciliter la mutualisation des ressources et la coordination du réseau des acteurs de la biomasse, notamment dans le but de favoriser l'accès et l'intégration de données dans les bases de l'observatoire.

Considérant l'importance du champ d'étude couvert par l'ONRB, le rôle de l'interministérialité est de conférer à l'observatoire la légitimité nécessaire pour collaborer avec un large éventail d'acteurs détenteurs de données et bénéficier d'un accès privilégié aux bases de données existantes. À ce jour, l'ONRB bénéficie par exemple d'un accès à plusieurs enquêtes, déclarations administratives et statistiques publiques, telles que les données du Registre Parcellaire Graphique

¹⁰ Comité Scientifique et Technique

de l'ASP (Agence de Services et de Paiement), de la Statistique Agricole Annuelle (SAA) du SSP (Service de la Statistique et de la Prospective) ou encore du Recensement Agricole (RA).

Cependant, le copilotage interministériel de l'observatoire est, à ce jour, insuffisant pour favoriser l'accès et la remontée d'informations locales, en particulier sur les usages de la biomasse issus des plans d'approvisionnement. Premièrement, il existe peu de données statistiques ayant des résultats directement exploitables et en adéquation avec les besoins de l'ONRB. Deuxièmement, lorsqu'elle existe, l'information est fragmentée entre une multitude d'acteurs en fonction des thématiques la rendant difficile d'accès. Enfin, la légitimité de FranceAgriMer ne semble pas suffisamment attestée pour assurer la collecte des données détenues par l'ensemble des acteurs. En conséquence, bien que les méthodes de collecte de données employées par l'ONRB agricole mobilisent relativement peu de ressources, elles ne peuvent être considérées comme pleinement efficaces.

L'accès privilégié et la remontée des données locales sont nécessaires pour que l'ONRB puisse dresser un bilan des ressources et de leurs utilisations à l'échelle régionale. Ainsi, l'évaluation recommande :

➔ **De mettre en place une collaboration efficace entre les différents services des ministères de tutelle afin que l'ONRB puisse accéder facilement à l'ensemble des données (y compris les données locales) existantes.** Parmi les leviers mobilisables, figurent notamment :

- *Construire des partenariats avec les producteurs et détenteurs de données publiques, brutes ou non et éventuellement les professionnels des secteurs concernés*
- *Intégrer dans la circulaire cellule biomasse, une mission concernant le partage et la remontée des données issues des plans d'approvisionnement réels à l'ONRB.*
- *Adapter le questionnaire d'enquêtes existantes¹¹ aux besoins de l'ONRB*
- *Favoriser le découplage des données et l'organisation du flux de remontée des données, par exemple grâce à un système d'information partagé entre les acteurs*

4. L'arrêt du module forêt bois de l'ONRB, une illustration des forces et fragilités de la gouvernance de l'observatoire

Mis en œuvre à la suite des recommandations du CGAAER et en réponse aux attentes des services de l'État, le développement d'un module Forêt-Bois (MOFOB) de l'ONRB apporte des enseignements sur les forces et les fragilités de l'observatoire. La mise en place de ce module a démontré la capacité d'adaptation de l'ONRB, notamment à travers l'adoption d'une gouvernance spécifique au module et de l'élargissement du périmètre de suivi et de collecte des données à la biomasse forestière. D'autre part, le programme de travail et la répartition partagée des activités ont permis d'implémenter de nouvelles fonctionnalités au sein du MOFOB, dans une perspective d'appui à la prise de décision pour les cellules biomasse. Cependant, le déploiement du MOFOB a également mis en lumière plusieurs limites structurelles. En premier lieu, celle de l'accès parfois difficile à certaines données voire leur absence, qui entraîne un recueil et une vérification chronophages d'informations souvent hétérogènes et dispersées et oblige à réaliser

¹¹ Exemple : parmi les sources de données sur lesquelles se base l'ONRB, la Statistique Agricole Annuelle (SAA) repose sur la compilation et la consolidation de différentes enquêtes statistiques existantes à différents échelons.

de nombreuses estimations pour remplacer les données manquantes. Par ailleurs, certaines données existaient au niveau local mais n'étaient pas transmises par les acteurs locaux à l'échelon national pour protéger le « secret des affaires ». Enfin, la sous-évaluation des coûts induits par les développements informatiques du module ont conduit FranceAgriMer à renoncer à la prise en charge de ce module.

5. Une définition plus précise de la gouvernance de l'ONRB est indispensable pour définir le statut de l'observatoire, ses moyens et son lien avec les politiques publiques

Les éléments ci-dessus ont mis en évidence le fait que la gouvernance de l'ONRB ne concourt pas à l'efficacité de gestion de l'observatoire et que celle-ci peut être considérée comme défaillante sur certains aspects. L'absence de fondement juridique et un portage politique insuffisant peut parfois compromettre la capacité de l'observatoire à assurer ses fonctions.

Par ailleurs, FranceAgriMer n'est pas en mesure d'allouer des moyens financiers au développement de son champ de compétences sur la ressource forêt-bois et la lettre de mission n'engage pas les autres parties prenantes de l'Observatoire à le faire, ce qui a en partie conduit à l'arrêt du développement du MOFOB. En outre, l'ONRB, et plus particulièrement FranceAgriMer, manque de légitimité réglementaire pour accéder à l'ensemble des données disponibles, notamment celles détenues par les acteurs professionnels (exemple des données concernant les plans d'approvisionnement réels des installations utilisatrices de biomasse).

Deuxièmement, le caractère interministériel de l'observatoire, attesté par le portage conjoint du MASA et du MTE indiqué dans la lettre de mission de création de l'ONRB, ne s'est pas traduit par un portage politique de l'observatoire, que ce soit par le biais d'une mise en place d'une convention cadre (précisant son rôle et son mode de financement), ou d'une définition réglementaire et juridique du statut et des missions de l'ONRB. Des exemples d'observatoires nationaux, bénéficiant d'un cadre juridique précis, offrent un aperçu des pistes envisageables pour l'ONRB, en vue de conforter son rôle, de développer des fonctionnalités ou de fixer de nouvelles prérogatives.

Enfin, les entretiens semi-directifs auprès des membres de l'ONRB et l'analyse de la bibliographie ont mis en évidence le manque de moyens (humains et financiers) dédiés au fonctionnement de l'observatoire par les différents acteurs. L'absence d'engagement écrit des différentes parties prenantes sur les moyens financiers et humains mis à disposition de l'observatoire dans les textes constitutifs de l'observatoire compromet la capacité des acteurs à mobiliser des moyens suffisants

L'unité Évaluation suggère :

- ➔ De clarifier les ressources mises à disposition par les différentes parties prenantes de l'ONRB et revoir les moyens dédiés à l'observatoire à la hauteur de ses missions.

II. L'Observatoire National des Ressources en Biomasse a partiellement atteint les objectifs qui lui sont assignés

1. La lettre de mission de 2009 a confié des objectifs ambitieux à l'ONRB dans un contexte de développement des énergies renouvelables à partir de biomasse

La lettre de mission de 2009 a confié des objectifs ambitieux et précurseurs à l'ONRB, en cohérence avec le contexte de promotion du développement durable et des énergies renouvelables à partir de biomasse. Les seules déclarations officielles des objectifs, définissant le rôle de l'observatoire, figurent dans le courrier du 9 décembre 2009 (actant la création de l'ONRB) ainsi que dans une lettre adressée, le 12 décembre 2014, au Directeur Général de FAM et au Président de l'ADEME.

L'ONRB a pour objectif de « *capitaliser et mettre à disposition des données et informations permettant une vision globale consolidée des ressources et usages de la biomasse (agricole, déchets, forêt/bois), qu'elle qu'en soit l'origine, aux échelles nationale et régionale. [...] appuyer les différents services de l'État pour la prévention des conflits d'usage, ainsi que de mettre de l'information à disposition publique, dans le respect des règles statistiques* ».

Cependant, le manque de réunions des membres de l'ONRB (l'arrêt des comités de pilotage de l'ONRB en 2015 et des CST en 2021) et de lisibilité des objectifs n'ont pas permis de positionner l'observatoire comme un outil clé dans le paysage de la valorisation de la biomasse. De plus, si l'observatoire semble dévier de sa fonction initiale d'outil d'aide à la décision, en particulier à l'échelon régional, pour devenir un outil intégrateur des différentes utilisations de la biomasse, il reste cependant un outil de suivi utilisé à l'échelle nationale.

L'unité Évaluation recommande donc :

- ➔ **De clarifier et actualiser les différents niveaux d'objectifs de l'observatoire en accord avec les besoins des parties prenantes.** *La définition de ces objectifs dans un cadre conventionnel, assurera leur transparence et leur approbation par tous les membres de l'ONRB permettant in fine une meilleure organisation et répartition des tâches. Une déclinaison détaillée et partagée des objectifs généraux en objectifs opérationnels pourrait ainsi permettre de mieux évaluer l'atteinte des objectifs fixés par des indicateurs de réalisation qui pourraient utilement rendre compte de l'avancée des différents chantiers.*

2. Le champ des ressources et usages répertorié par l'ONRB s'est élargi depuis sa création, malgré l'arrêt du module forêt bois

Depuis la création de l'ONRB en 2009, la gamme des ressources et usages suivis par l'observatoire a été élargie ou approfondie afin de mieux prendre en compte les différents types de gisement de biomasse existants. En 2020, le champ de la biomasse étudiée par l'ONRB englobe « *tous les produits, coproduits et déchets d'origine biologique provenant de l'agriculture, de la sylviculture et des industries connexes, y compris la pêche et l'aquaculture, ainsi que la fraction biodégradable des déchets industriels et municipaux* »¹², valorisables pour tout usage autre que les usages alimentaires directs, à savoir des usages pour : alimentation animale, agronomie, matériaux, molécules et ingrédients biosourcés, bioénergies, principalement. **Aujourd'hui, l'ONRB couvre les biomasses**

¹² D'après l'édition 2020 du rapport quadri-annuel de l'ONRB citant la Directive européenne 2001/77/CE du 27/09/2001

issues de l'agriculture, des Industries Agroalimentaires (IAA) et de la biomasse aquatique (méthodologie ONRB, 09/2024).

Le champ couvert par l'observatoire étant très diversifié, l'ONRB répertorie les données selon une classification par niveau (thématique > type de ressource > ressource). Ainsi, pour chaque ressource les différents usages sont quantifiés afin de calculer un Volume Supplémentaire Disponible (VSD), ce dernier peut permettre aux utilisateurs de mieux cerner les quantités de ressources déjà mobilisées par chacun des usages.

Dans une perspective visant à répertorier l'ensemble de la biomasse, l'ONRB a donc progressivement élargi son périmètre d'étude. Il est à noter que l'ONRB n'a pas pour objectif la production de nouvelles données. L'élargissement de son périmètre repose sur le recensement et le traitement de données externes, et dans une moindre mesure grâce à la réalisation d'études exploratoires commanditées par l'observatoire (notamment via le programme d'études de FranceAgriMer) sur une biomasse ou un usage donné.

Cette évolution du périmètre témoigne de la capacité de l'Observatoire à cerner les sujets à enjeux concernant la biomasse pour lesquels il semble judicieux d'approfondir l'analyse. Ainsi le MOFOB est né de la prise de conscience de la nécessité de quantifier de façon plus fine les ressources et les usages de la biomasse forestière. De même, la biomasse bleue était un domaine pour lequel très peu de données étaient disponibles, FranceAgriMer a donc lancé une étude sur ce sujet en 2020. Toutefois, la progression du nombre de ressources suivies par l'ONRB s'accompagne de la difficulté à mettre à jour certaines d'entre elles (déchets verts, forêt-bois), étant soumis aux aléas de publication des sources externes ou du financement du programme d'études de FranceAgriMer.

3. L'ONRB parvient à actualiser une grande partie des données recensées, la régularité de la mise à jour est dépendante de plusieurs facteurs

L'ONRB a mis en place depuis 2020, un rythme d'actualisation annuel pour la quasi-totalité des ressources suivies. En effet, le passage du site de l'ONRB sur la plateforme VISIONet de FranceAgriMer en 2020 s'est accompagné d'une amélioration du rythme de mise à jour des données. À partir de 2020, les fichiers de données inventoriés sur VISIONet ont fait l'objet d'une actualisation annuelle, alors qu'auparavant, le rythme de mise à jour des données était quadri annuel, avec la publication d'un rapport compilant les données disponibles à date.

Cependant, la régularité de cette pratique est conditionnée par plusieurs facteurs : la disponibilité des sources de données (dont la périodicité est variable) et les moyens humains alloués à cette tâche (particulièrement chronophage en l'absence d'une remontée automatisée des données). En outre, le recours à des coefficients issus d'études anciennes pourrait limiter la fiabilité de certaines données plus particulièrement relatives aux usages de la biomasse. Une fragilité soulignée par France Stratégie¹³ en juillet 2021, qui considère les données de l'ONRB insuffisamment actualisées et exhaustives pour répondre à son objectif principal : dresser un inventaire précis et consolidé de l'utilisation de la biomasse en France. Enfin, le rythme de mise à jour serait parfois inadéquat notamment pour répondre aux besoins des cibles de l'ONRB, que sont les cellules biomasse. Un décalage qui sera plus amplement analysé dans la partie 4.

¹³ France Stratégie, juillet 2021, La biomasse agricole : Quelles ressources pour quel potentiel énergétique ?

4. Les méthodes d'estimation de l'ONRB permettent de quantifier de façon robuste les bioressources disponibles à l'échelle nationale

La finalité de la méthodologie générale, employée et affinée par l'ONRB depuis sa création, est de parvenir à anticiper d'éventuelles concurrences d'usage et d'identifier des tensions au niveau de la ressource. Cette méthodologie consiste notamment à inventorier les ressources et usages connus des différents types de biomasse et de déterminer s'il existe un VSD, qui pourrait être utilisé pour développer certains usages existants ou de nouveaux usages sans créer de tensions sur la ressource ou nécessiter le recours aux importations étrangères. On comprend dès lors l'importance de la phase d'identification et de collecte de données, à échelle nationale et régionale, sur les ressources et usages de la biomasse.

Les données régionales réelles n'étant que rarement disponibles pour les ressources et encore plus rarement pour les usages de la biomasse, la méthodologie de l'ONRB pour descendre à l'échelle régionale repose donc souvent sur la mobilisation de coefficients et de ratios. L'ONRB a donc recours à des coefficients permettant d'estimer les volumes produits et/ou utilisés, mais ces coefficients ne permettent souvent pas de descendre à une échelle infrarégionale et certains d'entre eux sont issus d'études relativement anciennes et n'ont pas fait l'objet de mises à jour récentes. Pour certaines ressources, les VSD¹⁴ ne sont d'ailleurs pas calculables à l'échelle régionale par manque de données. Parfois, la non prise en compte de certains aspects socioéconomiques dans l'évaluation de la disponibilité de la ressource peut conduire à surestimer les gisements mobilisables.

Ainsi, l'ONRB enregistre des progrès notables dans l'intégration de données additionnelles sur les ressources et usages de la biomasse. Toutefois, le manque de données régionales fait qu'à cet échelon, l'ONRB ne remplit qu'imparfaitement son objectif initial d'outil d'aide à la décision.

5. Les voies de diffusion développées par l'ONRB ont évolué depuis la création de l'observatoire

Les modalités de diffusion des travaux menés et des données recensées sont essentielles pour que l'observatoire national des ressources en biomasse réponde aux attentes de ses cibles. Dès les premières années de son fonctionnement, l'ONRB a mis en place différentes voies de valorisation et de communication de ses travaux. Ainsi, en 2011, une plateforme extranet dédiée à la diffusion des travaux de l'ONRB à ses parties prenantes a été ouverte, un rapport quadri annuel a été établi à partir de 2012 et une lettre d'information périodique à destination de ses partenaires était éditée à la création du MOFOB.

À travers ces différentes voies de diffusion et de valorisation de ses résultats, l'ONRB est parvenu à communiquer ses travaux. Depuis, les modalités de diffusion mobilisées par l'ONRB ont évolué, avec notamment l'arrêt de la lettre d'information, suite à l'arrêt du module MOFOB, l'arrêt de l'édition d'un rapport quadri annuel depuis 2020 du fait de la mise à jour annuelle des données en ligne sur le site VISIONet et du choix de réaliser des focus thématiques (ex. méthanisation) plutôt qu'une description à date de tous les gisements suivis. Cette évolution des modes de valorisation de l'information est en cohérence avec les capacités humaines et financières restreintes de

¹⁴ VSD : Volume supplémentaire disponible pour de nouveaux usages

l'ONRB. Le manque de ressources ne permettant pas le développement de livrables supplémentaires ou l'amélioration de l'existant (ex. : interactivité et fonctionnalités sur VISIONet).

Enfin, les chiffres relatifs à la consultation des données en ligne ou encore les retours des enquêtes en ligne et entretiens auprès de correspondants Biomasse et de quelques observatoires régionaux, semblent révéler une faible notoriété de l'observatoire. Il existe donc une marge de progression dans la diffusion et le partage des résultats de l'ONRB. **Plusieurs pistes sont identifiées par l'unité Évaluation pour améliorer la connaissance de l'ONRB et la diffusion de ses travaux :**

- La mise en place d'un canal de diffusion ou d'un courriel propre à l'ONRB qui informerait de façon systématique ses cibles des dernières actualités, publication d'études mais aussi ajouts ou mises à jour de données sur le site de l'observatoire.
- La collaboration avec des réseaux d'acteurs existants afin de développer la diffusion des informations de l'ONRB auprès des acteurs locaux de la biomasse (ex. : Participer au réseau RARE¹⁵).
- Améliorer les voies de diffusion de l'ONRB en fonction des besoins exprimés par les cibles et en cohérence avec l'existant (ex. : s'appuyer sur Cartofob si besoin d'un outil cartographique).

¹⁵ <https://rare.fr/>

III. L'Observatoire National des Ressources en Biomasse est un outil essentiel pour éclairer les conflits d'usage mais peu adapté aux besoins des cibles

1. Un périmètre des cibles de l'ONRB imprécis pouvant inclure d'autres acteurs

La lettre de mission de mise en œuvre de l'observatoire de décembre 2009, adressée par le Ministère de l'Agriculture à FranceAgriMer n'énonce pas de façon précise les cibles de l'ONRB. Trois textes relatifs à la mobilisation de la biomasse (plan d'action national français en faveur des énergies renouvelables, le rapport¹⁶ de mission des ministères de l'agriculture, de l'écologie et du redressement productif sur les usages non alimentaires de la biomasse, la lettre de mise en œuvre du MOFOB, la circulaire cellule biomasse du 18/07/2024) mentionnent l'ONRB. Ces textes désignent de façon générale les services de l'État, en particulier les cellules biomasse comme étant les cibles de l'ONRB.

Les cellules biomasse régionales sont des structures administratives spécifiques qui ont été instituées en 2007 lors du second appel d'offres pour la production d'électricité à partir de la biomasse. Elles regroupent des services déconcentrés de l'État, placés sous l'autorité du Préfet au niveau régional, et sont chargées d'évaluer les plans d'approvisionnement des projets tels que les méthaniseurs ou les chaufferies. La composition de ces cellules est limitée aux services régionaux de l'État, à savoir la DRAAF (Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt), la DRIRE (Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement), la DREAL (Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement), la DREETS (Direction Régionale de l'Économie, de l'Emploi, du Travail et des Solidarités), ainsi que les délégations régionales de l'ADEME.

Les services de l'État identifiés comme ayant des activités en lien avec la mobilisation de la biomasse sont : les services centraux de l'État, et établissements publics (MASAF, MTECT, ADEME). Les services déconcentrés de l'État assurent le relais, sur le plan local, des décisions prises par l'administration centrale et qui gèrent les services de l'État au niveau local.

Au cours des entretiens de cadrage¹⁷, d'autres cibles ne relevant pas des services de l'État ont été évoquées, en particulier : les collectivités territoriales, les acteurs du secteur privé (porteurs de projet, industriels), les chercheurs.

On peut donc en conclure que les textes fondateurs de l'ONRB ne permettent pas d'identifier les cibles de l'observatoire. Les textes manquent de plus de clarté quant au périmètre retenu pour les services de l'État. Le périmètre des cibles pourrait être élargi à d'autres acteurs (collectivités territoriales, chercheurs, porteurs de projet) sous réserve de moyens adaptés.

À ce titre, l'unité évaluation propose :

De clarifier davantage le périmètre des cibles de l'ONRB : définir et si possible cartographier les acteurs cibles de l'ONRB.

¹⁷ Entretiens menés auprès de DGPE, DGEC, ADEME, FCBA

2. Une clarification des besoins des cibles est nécessaire afin d'adapter les travaux de l'ONRB aux attentes de ses utilisateurs

L'observatoire a pour rôle d'appuyer et d'éclairer les services de l'État dans le cadre de leurs missions. Les besoins peuvent varier en fonction du type de cible et de l'échelle géographique.

À l'échelle nationale, l'un des principaux enjeux est l'utilisation des données de l'ONRB par les services de l'État pour piloter et mettre en place les politiques nationales en lien avec la transition énergétique (SNBC, SNMB). Les services de l'État (la DGEC et la DGPE) doivent pouvoir mobiliser l'ONRB pour piloter les politiques nationales en lien avec la transition énergétique et agricole.

À l'échelle déconcentrée, le besoin identifié est d'apporter un éclairage (en termes de données de l'ONRB) aux services déconcentrés de l'État dans le cadre des missions qui leur ont été confiées pour le suivi de la biomasse. Conformément à la circulaire relative aux cellules biomasse du 18/07/2024, leurs missions s'articulent désormais autour de quatre points :

i. **L'évaluation des plans d'approvisionnement des projets de valorisation énergétique de la biomasse (forestière, méthanisation¹⁸) : Fonds chaleur (BCIAT¹⁹, BCIB²⁰, méthanisation, projet de cogénération**

Les services de l'État, notamment les cellules biomasse ont besoin d'un éclairage précis en termes de données sur la disponibilité et les utilisations de la ressource pour évaluer les plans d'approvisionnement des projets déposés et ce afin de formuler un avis au préfet.

ii. **Le suivi de l'utilisation des ressources en biomasse et prévention des conflits d'usage :**

Les cellules biomasse ont pour mission de renforcer le suivi et la gestion durable de la biomasse dans le cadre des dispositifs favorisant le développement de la production de chaleur et d'électricité. Le but est d'assurer la consolidation des données sur les prélèvements régionaux de biomasse destinés aux projets énergétiques pour une utilisation optimale des ressources et en prévenant les conflits d'usage.

Le rôle des cellules biomasse consiste également à réaliser une synthèse annuelle des impacts du développement des projets énergie sur les filières d'approvisionnement

iii. **L'élaboration du Schéma Régional de la Biomasse (SRB) :**

Les cellules biomasses ont, parmi leurs missions, celle de contribuer à l'élaboration des SRB, ceci nécessite la mobilisation d'un nombre important de données.

Si les missions des cellules biomasse sont clairement identifiées, les données dont elles ont réellement besoin pour remplir ces missions sont mal définies et les sources de données disponibles peuvent être variables d'un territoire à l'autre. Ce constat est largement partagé aussi bien par les acteurs impliqués dans le fonctionnement de l'observatoire que par les cellules biomasse. Les échanges lors des entretiens ont permis d'identifier ces besoins et attentes des cellules biomasses dans le cadre de leurs missions.

En conclusion, les besoins des cibles sont variables en fonction du type de cibles et de l'échelle géographique. Ces besoins décrits ci-dessus englobent un périmètre d'actions qui nécessite d'être

¹⁸ Depuis l'arrêté du 13 décembre 2016, les cellules biomasse assurent l'analyse des plans d'approvisionnement en p

¹⁹ BCIAT : Biomasse Chaleur pour l'Industrie, l'Agriculture et le Tertiaire)

²⁰ BCIB : Biomasse Chaleur Pour l'Industrie du Bois

précisé par des textes afin de les ajuster au cadre opérationnel de l'ONRB. Bien que les missions des cellules biomasse soient globalement connues, les données dont elles ont réellement besoin pour évaluer les plans d'approvisionnement, en particulier ne sont, elles, pas clairement déterminées.

L'unité évaluation suggère :

- ➔ **De mieux identifier les besoins des cibles** en organisant des consultations régulières avec les services déconcentrés pour mieux comprendre leurs besoins spécifiques et dans la mesure du possible adapter les productions de l'ONRB en conséquence.

3. Un observatoire en adéquation avec les attentes des services centraux de l'État malgré une mobilisation des données de l'observatoire qui reste ponctuelle

À l'échelle nationale, les données de l'ONRB répondent aux besoins des services centraux de l'État et sont utilisées principalement comme source dans l'élaboration et/ou le suivi des politiques en lien avec la biomasse. Elles sont par exemple utilisées par la DGPE pour suivre l'état des ressources en biomasse et rédiger des notes ainsi que par le Ministère de la transition écologique pour mesurer le niveau de mise en œuvre des stratégies mises en place comme dans le cadre de la SFEC²¹. L'ADEME utilise quant à elle les données de l'ONRB pour élaborer des scénarios prospectifs ; notamment « Transitions 2050 » initié en 2019 et rendu en 2021.

Les parties prenantes interrogées à l'échelle nationale semblent avoir une bonne connaissance des travaux de l'ONRB et des canaux de diffusion des livrables même si elles seraient favorables à la création d'une newsletter dont le rythme de publication serait à déterminer et qui présenterait les productions récentes de l'ONRB.

4. Une inadéquation entre les productions de l'ONRB et les besoins des services déconcentrés de l'État

À l'échelle régionale, afin de connaître l'utilisation faite des données de l'ONRB, un questionnaire en ligne a été adressé aux 140 agents correspondants des cellules Biomasse en janvier 2024. Malgré diverses relances, nous n'avons reçu que peu de réponses. Néanmoins, les quelques réponses reçues témoignent d'une méconnaissance de l'ONRB. Ainsi, seuls 56 % (N=36) des répondants connaissent l'existence de l'ONRB. Parmi ces derniers, 75 % (N=20) estiment que l'ONRB ne permet pas d'éclairer les services de l'État sur les éventuels conflits d'usage. Selon les enquêtés, pour plusieurs ressources au niveau local, la part mobilisée par les usages actuels reste inconnue et nécessiterait à ce titre d'être estimée. Ils trouvent par ailleurs que les données MOFOB étaient trop parcellaires pour éclairer les éventuels conflits d'usage liés à la biomasse forestière. De plus, des problématiques liées à l'échelle géographique des données sont également évoquées (manque de données à l'échelle départementale, voire des EPCI²²). Enfin, l'ergonomie du site est jugée peu adaptée aux missions des Cellules biomasse : manque d'une visualisation cartographique ou encore impossibilité de sélectionner des tableaux ne contenant que les données spécifiques à une seule région.

²¹ Stratégie Française pour l'Énergie et le Climat

https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/23242_Strategie-energie-climat.pdf

²² EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale

On peut donc conclure que l'observatoire est en adéquation avec les attentes des services centraux de l'État malgré une mobilisation des données de l'observatoire qui reste ponctuelle. Les services déconcentrés de l'État, qui sont en première ligne dans l'application des politiques publiques sur le terrain, rencontrent des difficultés à utiliser les productions de l'ONRB.

L'unité évaluation propose la recommandation suivante :

- ➔ Afin de répondre aux objectifs donnés dans sa lettre de mission qui cible plus particulièrement les services déconcentrés, **l'ONRB devrait essayer d'adapter ses productions aux besoins des services déconcentrés en proposant une vision territoriale et cartographique des données.** Cette adaptation pourrait inclure la création d'un site internet dédié à l'observatoire avec un accès public. Pour pallier le manque de visibilité de ses productions, l'ONRB devrait améliorer sa communication auprès de ses cibles. Cela pourrait passer par la création d'un réseau de relais de communication, la mise en place d'une newsletter régulière

IV. Une complémentarité entre l'ONRB, les observatoires régionaux et les outils de suivi de la biomasse qui s'opère en l'absence de synergies

1. Une complémentarité entre les travaux de l'ONRB et ceux des observatoires régionaux

Le développement d'observatoires régionaux de la biomasse en France est né d'une volonté de répondre aux défis locaux liés à la connaissance et la gestion des ressources en biomasse ainsi que leurs utilisations et valorisations dans des secteurs clés comme l'agriculture, la foresterie, et l'énergie renouvelable. Les collectivités locales, les agences régionales de l'énergie, ainsi que les associations environnementales ont souvent joué un rôle déterminant dans la création de ces observatoires. Leur objectif est de répondre à un manque de données fiables et centralisées sur la biomasse, tout en structurant des filières locales autour de la ressource quelle qu'en soit l'origine. La création de ces observatoires visait également à répondre au besoin d'informer les citoyens et les différents acteurs impliqués dans la gestion des ressources naturelles, en éclairant le débat public, dans un contexte marqué par une préoccupation croissante pour les enjeux environnementaux.

Ces observatoires sont répartis dans la plupart des régions et leur périmètre d'étude diffère (ressources forestières, agricoles...), ce qui montre une certaine spécificité de leurs besoins et une difficulté commune à tirer parti des outils existants. L'écosystème français des dispositifs (outils, observatoires...) de suivi de la biomasse peut être structuré en trois catégories :

- **Les observatoires de la biomasse à l'échelle régionale et nationale** : ils ont pour mission l'observation et la collecte de données sur la biomasse, la diffusion des données, l'animation territoriale. Exemple : l'Observatoire de l'Environnement en Bretagne (OEB), l'Observatoire Régional de la Biomasse (ORBE), et Biomasse Normandie, ainsi que des structures comme AREC Nouvelle Aquitaine et Métha'Synergie, Outil ELBA, Cartofob
- **Les réseaux nationaux d'observatoires** : RARE, Terristory
- **Les dispositifs (outils) locaux d'observation, d'animation et d'accompagnement** : cette catégorie regroupe des dispositifs locaux qui jouent un rôle d'observation et d'accompagnement sans pour autant être considérés comme des observatoires « au sens propre du terme ». Ces derniers ne se considèrent pas comme observatoire car ils ne disposent pas de statut juridique, de plateforme d'accès à la donnée (site web) et n'ont pas un objectif de diffuser des données. Exemple : l'Observatoire de la Méthanisation du Grand-Est, l'association AILE (Association d'Initiatives Locales pour l'Énergie et l'Environnement).

De son côté, l'ONRB se caractérise par divers facteurs :

- **Objectifs poursuivis** : Les objectifs poursuivis par l'ONRB s'inscrivent dans une logique de couverture nationale. Sa mission consiste à capitaliser des données à l'échelle nationale et régionale de la biomasse (ressources en biomasse agricole, industries agroalimentaires, ressources aquatique et leurs usages) et à fournir des informations à jour afin d'appuyer et éclairer les services de l'État dans la mise en œuvre des politiques publiques associées. Quant à eux, les observatoires régionaux visent, en plus du suivi de la biomasse (ressources et usages),

des objectifs adaptés aux spécificités de leurs territoires (gestion de l'eau, changement climatique, gestion des déchets etc.).

- **Publics cibles** : les services de l'État représentent les principales cibles ; certains observatoires locaux ciblent des porteurs de projets privés ;
- **Diversité des modèles de gouvernance des observatoires** : Les observatoires régionaux et l'ONRB présentent des différences dans leurs structures de gouvernance, chacune de ces entités se dotant d'un modèle de gestion et de fonctionnement aligné avec son périmètre géographique et ses objectifs. L'ONRB, en tant qu'observatoire de portée nationale, adopte une structure de gouvernance centralisée, administrée en collaboration avec des ministères tels que ceux de l'Agriculture et de l'Écologie, ainsi que l'ADEME. À l'inverse, les observatoires régionaux optent pour des modèles de gouvernance décentralisés (conseil d'administration, comité technique, groupes de travail regroupant les acteurs publics et privés locaux), mieux adaptés aux réalités et besoins spécifiques de leurs territoires respectifs.
- **Méthode de collecte, sources de données et mise à jour** : L'ONRB collecte les données auprès des services de statistiques du ministère de l'agriculture et auprès d'instituts techniques du domaine agricole (Arvalis, Institut de l'Élevage, Institut du Porc), du domaine forêt-bois (IGN, FCBA). Ces données sont issues le plus souvent d'enquêtes publiques. Par exemple les données concernant la biomasse agricole émanent des déclarations PAC (données du Recensement Agricole publié par les services publics statistiques agricoles). Les données de la biomasse forestière proviennent de l'Inventaire Forestier Nationale (IGN), des douanes (DGDDI), d'enquêtes du Service Statistiques et Prospective du Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire (enquêtes annuelles de branche). Ces enquêtes sont exhaustives et organisées à intervalles réguliers (Recensement Agricole). Les données collectées sont agrégées à l'échelle nationale ou régionale. L'ONRB collecte également des informations par le biais d'études qui selon les cas peuvent être financées en totalité par FranceAgriMer via son programme d'études on peut citer par exemple l'étude Agrex Consulting réalisée en 2023 sur les retombées économiques des valorisations non alimentaires, ou cofinancée avec d'autres acteurs professionnels, par exemple l'enquête Réséda cofinancée par l'Institut de l'élevage, Valoria et FranceAgriMer sur « les gisements et valorisations des coproduits des industries agroalimentaires » en 2017. Parfois, l'ONRB mobilise des résultats d'études financées exclusivement par des professionnels ou d'autres agences de l'État. On peut ainsi citer l'étude du GIE GAO (Arvalis, Terres Univia, Terres Inovia) portant sur la fourniture de paramètres techniques permettant la quantification régionale de la production et de la valorisation des pailles en octobre 2018, ou encore l'étude réalisée pour le compte de l'ADEME par SOLAGRO et INDDIGO en avril 2013 sur les gisements potentiels de substrats utilisables en méthanisation. La mise à jour des données se fait généralement de manière périodique, suivant un calendrier dépendant de la publication des données sources, bien souvent annuel (données PAC et statistiques agricoles du SSP, douanes, Enquêtes Annuelles de Branches) ou pluriannuel voir ponctuel (données issues de l'Inventaire Forestier National, coefficients issus d'études externes).

À contrario, les observatoires régionaux adoptent des méthodes de collecte adaptées aux réalités locales et exploitent des données locales beaucoup plus variées. Ils collectent des données publiques issues des statistiques publiques comme l'ONRB (données PAC et EAB avec SSP, Registre Parcellaire Graphique (RPG)...) mais celles-ci sont combinées à d'autres données locales issues des enquêtes réalisées en propre par les observatoires, des données issues des

collectivités territoriales (mairies, Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), administrations publiques au niveau local (DREAL, agence régionale de l'ADEME, DRAAF, Chambres de Commerce et d'Industrie...) acteurs locaux (associations, industriels, agriculteurs). Ils ont ainsi accès à des données présentées à une échelle géographique plus fine (région, département, EPCI, commune).

En conclusion, la complémentarité entre l'ONRB et les observatoires régionaux repose essentiellement sur le cadre de gouvernance et l'échelle des données. Grâce à leur mode de gouvernance et la place qu'elle occupe à l'échelle régionale, les observatoires régionaux ont accès à des informations à des échelles plus locales, offrant ainsi une analyse plus fine et adaptée aux spécificités locales des territoires. À l'inverse, l'observatoire national offre une vision plus globale à l'échelle nationale et régionale du fait de son périmètre en termes de biomasse et d'usage plus large. Cette double approche enrichit ainsi la compréhension des enjeux liés aux ressources et à leurs utilisations.

2. Une meilleure collaboration entre l'ONRB et les observatoires régionaux est nécessaire pour favoriser le partage des données et des méthodologies de calculs

La gestion durable de la biomasse est essentielle pour répondre aux enjeux environnementaux, énergétiques et économiques. Elle repose sur une connaissance approfondie et fiable des données sur la biomasse. Dans cette optique, la collaboration entre l'ONRB et les observatoires régionaux apparaît comme un levier stratégique pour améliorer la qualité et la précision du suivi de la biomasse. Les principaux freins à cette collaboration sont le manque de coopération interrégionale souvent lié à un manque de temps, l'hétérogénéité des données collectées d'un observatoire à l'autre et parfois quelques différences en terme de méthodologie, même si celles-ci restent globalement peu nombreuses.

On peut donc conclure que les interactions entre les observatoires régionaux et l'ONRB sont limitées. Un simple échange d'informations ne paraît pas suffisant pour relever les défis liés à la gestion durable de la biomasse.

Ainsi, L'unité évaluation propose de :

- ➔ **Renforcer la collaboration voire la coordination entre l'ONRB et les observatoires régionaux afin de favoriser un enrichissement mutuel, notamment par l'harmonisation des méthodologies, le partage des données.** S'appuyer sur les réseaux d'observatoires existants qui sont des structures déjà établies offre déjà un cadre propice à l'échange d'informations et de bonnes pratiques. L'ONRB devrait adopter une stratégie de communication plus régulière et ciblée envers les observatoires régionaux. La mise en place d'un cadre rigoureux et formalisé concernant la méthode et la collecte des données sur la biomasse constitue un levier stratégique pour une meilleure connaissance de la biomasse.

Conclusion

Suite à ce travail d'évaluation de l'ONRB, différentes évolutions peuvent être envisagées selon l'intensité avec laquelle les différents acteurs se le réapproprient et mettent l'énergie nécessaire pour le faire évoluer. Réaffirmer son interministérialité et redéfinir ses objectifs sont des questions à adresser, en tenant compte de l'évolution récente de l'écosystème dans lequel il évolue.

Si l'ONRB évolue peu par rapport à la situation actuelle, s'il ne bénéficie pas de nouveaux textes permettant de redéfinir ses objectifs au regard des évolutions passées, ni d'un texte juridique précisant son interministérialité et les rôles respectifs des différentes parties prenantes, il garderait sans doute un périmètre proche de son périmètre actuel, centré sur la biomasse agricole et issue des industries agro-alimentaires en écartant la biomasse forestière, traitée par l'IGN dans Cartofob. L'ONRB continuera cependant d'évoluer pour coller au mieux aux besoins des pouvoirs publics et des professionnels comme il l'a fait dans le passé (travail sur la bioéconomie bleue, focus sur la méthanisation) en restant cependant limité par les moyens humains et financiers que FranceAgriMer peut consacrer à cet observatoire, éventuellement complétés par les moyens apportés par les autres parties prenantes de l'ONRB (MASA, MTE, ADEME). Il bénéficiera d'un portage politique limité. Ses collaborations avec d'autres observatoires ou acteurs régionaux évolueront assez peu. Elles ne seront pas formalisées et évolueront au gré des interactions entre les agents en charge de l'ONRB à FranceAgriMer et le personnel travaillant dans ces observatoires.

La mise en place du Groupement d'Intérêt Scientifique (GIS) Biomasse en mars 2024, associant le Ministère de l'Agriculture et de la souveraineté Alimentaire, le Ministère de la Transition Écologique, l'INRAE, l'IGN, l'ADEME et FranceAgriMer constitue une réelle opportunité d'évolutions pour l'observatoire qu'il serait dommage de ne pas saisir. Ce GIS constitué d'établissements publics reconnus pour leurs compétences et leur expertise devrait en effet devenir une référence sur la biomasse et ses usages, en appui aux politiques publiques. Il pourra sans doute jouer un rôle central pour détailler les implications financières et humaines de chacune des parties prenantes de l'observatoire, redéfinir ses objectifs prioritaires et éventuellement les méthodologies à mettre en œuvre. En effet, le GIS devrait constituer un espace de dialogue entre les acteurs de l'ONRB, qui pourrait déboucher sur un nouveau cadre réglementaire pour l'ONRB, lui conférant une personnalité juridique et des moyens dédiés. La comitologie du GIS devrait resserrer les liens existants entre les partenaires de l'ONRB et faciliter la réinstauration de comités de pilotage permettant d'assurer un suivi régulier et une coordination efficace des actions de l'observatoire. Une collaboration étroite pourrait ainsi permettre de renouveler les données forestières aux données agricoles.

Le GIS pourrait être l'occasion de redonner plus de légitimité à l'ONRB, et en initiant une collaboration plus étroite avec les régions de faire également de l'ONRB un coordinateur central des observatoires et des initiatives locales. L'ONRB pourrait bénéficier de remontées systématiques des données locales, des collaborations plus étroites pourraient être officialisées entre l'ONRB et les observatoires régionaux, les observatoires nationaux mais aussi avec les réseaux d'observatoires pour un partage d'informations et de méthodologies. Ces changements pour être mis en œuvre devraient s'accompagner d'un renforcement des moyens humains et financiers dédiés à l'ONRB. Ces moyens supplémentaires et les collaborations nouvelles pourraient faciliter l'évolution du site internet dédié à l'observatoire, permettant plus d'ergonomie et s'appuyant sur des outils cartographiques existants (Cartofob, Terristory...).

LES ÉTUDES



Évaluation de l'Observatoire national des ressources en biomasse - Synthèse du rapport
édition juillet 2025

Directeur de la publication : Martin Gutton
Rédaction : direction Marchés, études et prospective
Conception et réalisation : service Communication / Impression : service Arborial

12 rue Henri Rol-Tanguy - TSA 20002 / 93555 MONTREUIL Cedex
Tél. : 01 73 30 30 00 ■ www.franceagrimer.fr

 FranceAgriMer