

N° 777

SÉNAT

2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 septembre 2024

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) relatif à l'évaluation de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité (OFB), modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement,

Par M. Jean BACCI,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Longeot, *président* ; M. Didier Mandelli, *premier vice-président* ; Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidrac, MM. Hervé Gillé, Rémy Pointereau, Mme Nadège Havet, M. Guillaume Chevrollier, Mme Marie-Claude Varaillas, MM. Jean-Yves Roux, Cédric Chevalier, Ronan Dantec, *vice-présidents* ; M. Cyril Pellevat, Mme Audrey Bélim, MM. Pascal Martin, Jean-Claude Anglars, *secrétaires* ; Mme Jocelyne Antoine, MM. Jean Bacci, Pierre Barros, Jean-Pierre Corbisez, Stéphane Demilly, Gilbert-Luc Devinaz, Franck Dhersin, Alain Duffourg, Sébastien Fagnen, Jacques Fernique, Fabien Genet, Éric Gold, Daniel Gueret, Mme Christine Herzog, MM. Joshua Hochart, Olivier Jacquin, Damien Michallet, Georges Naturel, Louis-Jean de Nicolaÿ, Saïd Omar Oili, Alexandre Ouizille, Clément Pernot, Mme Marie-Laure Phinera-Horth, M. Bernard Pillefer, Mme Kristina Pluchet, MM. Hervé Reynaud, Pierre Jean Rochette, Bruno Rojouan, Mme Denise Saint-Pé, MM. Philippe Tabarot, Simon Uzenat, Mme Sylvie Valente Le Hir, M. Michaël Weber.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
L'OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITÉ, UN CAPITAINE QUI DOIT JOUER PLUS COLLECTIF.....	17
I. LA CRÉATION DE L'OFB PARACHÈVE LE PROCESSUS DE RAPPROCHEMENT DES OPÉRATEURS DE L'EAU, DE LA CHASSE ET DE LA BIODIVERSITÉ.....	17
A. LES RAISONS AYANT CONDUIT LE LÉGISLATEUR À FUSIONNER DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS SPÉCIALISÉS AU SEIN D'UN OPÉRATEUR GÉNÉRALISTE, TRANSVERSAL ET INNOVANT	18
1. <i>Une volonté de simplification administrative et de lisibilité de l'action publique</i>	<i>19</i>
2. <i>La recherche de l'efficience par la mutualisation</i>	<i>20</i>
3. <i>Le souhait d'une territorialisation plus marquée des politiques environnementales</i>	<i>23</i>
B. LES PREMIERS PAS DE L'OFB OU LA DÉLICATE MISSION DE CONCILIER DEUX CULTURES ÉLOIGNÉES ET DE FÉDÉRER SES AGENTS AUTOUR D'UN NOUVEAU PROJET D'ÉTABLISSEMENT.....	28
1. <i>Le développement d'une culture d'établissement et l'élaboration de nouvelles procédures de travail entravés par la crise sanitaire</i>	<i>28</i>
2. <i>Le reproche fait à l'établissement public d'avoir délaissé ses missions cynégétiques.....</i>	<i>32</i>
3. <i>Les incertitudes sur la pérennité du financement de l'établissement à moyen terme et une débudgétisation décriée.....</i>	<i>37</i>
C. UNE GOUVERNANCE NOVATRICE, PLURALISTE ET ORIGINALE QUI N'A PAS ENCORE PRODUIT TOUS LES EFFETS ATTENDUS.....	39
1. <i>Un conseil d'administration dont la composition étoffée peut susciter des débats sans lien avec la gouvernance stratégique de l'établissement</i>	<i>39</i>
2. <i>Un conseil scientifique pour éclairer et légitimer les choix méthodologiques de l'établissement public</i>	<i>44</i>
3. <i>Un comité d'orientation, instance originale de prospective pour inscrire l'établissement dans le temps long</i>	<i>47</i>
4. <i>La double tutelle du MTE et du MASA pour ancrer les missions de l'établissement dans les priorités de l'action publique et le rôle clé du préfet de département au niveau territorial</i>	<i>48</i>
D. UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC EFFECTIVEMENT DOTÉ DES MOYENS DE SES AMBITIONS ?	53
1. <i>Un schéma de financement atypique et contesté.....</i>	<i>53</i>
2. <i>Un établissement public relativement préservé par la baisse des dotations budgétaires et des plafonds d'emplois</i>	<i>55</i>
3. <i>L'extension des pouvoirs des inspecteurs de l'environnement pour accompagner la montée en puissance des missions de police</i>	<i>57</i>
4. <i>Un établissement présent sur l'ensemble du territoire national qui gagnerait à mieux couvrir le spectre de ses missions au niveau local.....</i>	<i>59</i>

II. UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC EN CONQUÊTE DE VISIBILITÉ ET DE MATURITÉ DEVANT FAIRE FACE À DES DÉFIS MULTIPLES.....	62
A. LES MISSIONS DE CONTRÔLE ET DE POLICE, DES ACTIVITÉS CŒURS DE MÉTIER À LA CONFLUENCE DE MULTIPLES TENSIONS.....	62
1. <i>La lente émergence d'une police unifiée de l'environnement et de la chasse, un processus non linéaire</i>	<i>63</i>
a) Hétéroclite par nature, la constitution d'une police de l'environnement unifiée est le fruit d'une longue sédimentation de polices éparses	63
(1) Des polices qui s'inscrivent dans une longue tradition historique.....	63
(2) L'apparente unité de l'appellation « inspecteur de l'environnement » recèle une réalité complexe d'articulation des polices.....	64
b) Un législateur soucieux d'étoffer les pouvoirs de police des inspecteurs de l'environnement pour répondre au préoccupant déclin de la biodiversité.....	65
(1) Une police aux prérogatives importantes, mais dont l'articulation entre les compétences est parfois floue et peu compréhensible pour les agents	65
(2) Une police aux ambitions rehaussées et au périmètre d'action étendu pour mieux répondre aux enjeux de protection de la biodiversité.....	67
c) ... mais qui n'a pas souhaité créer un régime de police autonome en ne leur conférant pas la qualité d'officier de police judiciaire	69
d) Un établissement qui a pris la mesure de la responsabilité qui lui était confiée en encadrant soigneusement les activités de police	71
(1) Une formation et un suivi précis des inspecteurs de l'environnement chargés de missions de police	71
(2) Un protocole de contrôle particulièrement strict et circonscrit lors de l'exercice des prérogatives de police.....	72
(3) Une formation continue des inspecteurs de l'environnement et agents de l'Office français de la biodiversité.....	72
(4) Une activité de police soutenue et prolifique	73
2. <i>Une police contestée dans son principe et ses modalités</i>	<i>74</i>
a) Une police structurellement faible en décalage avec les objectifs ambitieux du code de l'environnement.....	75
(1) Une police d'avant-garde dont la légitimité sociale reste à établir.....	75
(2) Une réponse pénale aux infractions environnementales en deçà des ambitions affichées en matière de préservation de l'environnement	76
b) Les injonctions contradictoires du corpus normatif et la complexité du droit de l'environnement.....	79
(1) Le caractère prolifique et foisonnant du droit de l'environnement et des infractions susceptibles d'être prononcées.....	79
(2) Un droit qui pâtit d'un portage insuffisant et perfectible	82
c) La question névralgique du port de l'arme : un totem pour les syndicats agricoles, un élément essentiel de la crédibilité de la police pour l'OFB.....	85
(1) Une réticence historique au port de l'arme.....	85
(2) Un port de l'arme qui fait débat lors des contrôles	87
(3) Le port de l'arme : un indispensable symbole de crédibilité dont la visibilité gagnerait à être redéfinie.....	88
B. LES MISSIONS DE PILOTAGE, DE GESTION, DE SENSIBILISATION ET DE CONNAISSANCE SUR LES ESPÈCES ET LES MILIEUX, LA PARTIE IMMERGÉE DE L'ACTION DE L'OFB	89
1. <i>Un établissement à l'expertise reconnue, qui doit cependant mieux bancaiser et partager les connaissances qu'il produit.....</i>	<i>91</i>
a) La gestion et la restauration des espaces naturels, une expertise reconnue par les gestionnaires des aires protégées.....	91
b) Un pilotage perfectible des systèmes d'information sur l'eau et la biodiversité .	94
2. <i>Le suivi du plan loup, une mission de terrain fortement scrutée qui résume la complexité des interventions de l'OFB</i>	<i>97</i>

3. La stratégie nationale pour la biodiversité 2030, un cadre d'action pluri-acteurs que l'OFB doit contribuer à mieux animer	101
a) Un ambitieux cadre national d'action pour la préservation et la reconquête de la biodiversité, dont la cohérence demeure perfectible.....	101
b) Une stratégie aux objectifs pertinents, mais aux effets considérablement amoindris par des mesures défavorables à la biodiversité	104
c) Un rôle d'animation à renforcer pour mieux fédérer les acteurs économiques et la société civile	108
4. Une mise en œuvre de chantiers structurants et de projets de modernisation complexifiée par des moyens calculés au plus juste et la rigidité du quasi-statut de l'environnement...	111
III. QUEL OFB POUR LA DÉCENNIE À VENIR ? LES MARGES D'AMÉLIORATION POUR UN ANCRAGE INSTITUTIONNEL PLUS ABOUTI	115
A. L'IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ DE RECRÉER DE LA CONFIANCE.....	115
1. Rééquilibrer les missions de prévention et de contrôle, pour atténuer l'image répressive attachée à l'établissement.....	115
2. Une présence optimisée sur le terrain aux côtés des élus locaux et des acteurs pour une légitimité renforcée	119
3. Des agents mieux formés et informés, pour des échanges fondés sur une meilleure compréhension des contextes d'intervention.....	122
4. Un port de l'arme moins ostensible lors des contrôles de routine, pour diminuer les tensions.....	125
B. DES INTERVENTIONS À MIEUX COORDONNER AVEC CELLES DE L'ÉTAT ET PLUS ATTENTIVES AUX TERRITOIRES	128
1. L'impératif de mieux accompagner les élus locaux, sentinelles de la biodiversité au quotidien	128
2. Les fondements d'une nouvelle relation avec le monde agricole, préalable indispensable à des échanges apaisés	133
3. Le renforcement de l'action de l'OFB grâce à la simplification des normes environnementales et la mise en cohérence de l'action environnementale des services de l'État et des forces de police	138
C. DES MOYENS HUMAINS ET BUDGÉTAIRES À MIEUX CALIBRER POUR MENER À BIEN L'ENSEMBLE DE SES MISSIONS	145
1. Un audit pour simplifier l'organisation des services de l'OFB et déterminer de nouvelles modalités de financement.....	145
2. De nouvelles sources de financement pour garantir la stabilité des ressources budgétaires et limiter la contribution des agences de l'eau	147
3. La transition environnementale sera intensive en moyens humains : la nécessité de mieux déployer les agents dans les services départementaux.....	150
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	153
TRAVAUX EN COMMISSION	157
• Désignation d'un rapporteur (Mercredi 24 janvier 2024)	157
• Audition de Mme Sylvie Gustave dit Duflo, présidente du conseil d'administration de l'OFB, vice-présidente de la région Guadeloupe et M. Olivier Thibault, directeur général de l'OFB (Mercredi 20 mars 2024)	159
• Examen du rapport d'information (Mercredi 25 septembre 2024).....	191
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	207

LISTE DES DÉPLACEMENTS.....	213
TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI	217

L'ESSENTIEL

Quatre ans après sa création, le Sénat a souhaité tirer un bilan de la loi de 2019 ayant créé l'OFB, afin d'évaluer le **positionnement de cet établissement public d'un genre nouveau**, chargé de la biodiversité, en s'assurant de l'adéquation entre les intentions du législateur et la manière dont ses agents s'acquittent de leurs missions sur le terrain.

Au terme d'un large cycle d'auditions, la commission fait le constat d'un **établissement reconnu** pour son **rôle positif** de protection des milieux et des espèces, mais qui **souffre d'un déficit de légitimité patent**.

La mission d'information préconise un ensemble d'évolutions et de mesures pour y remédier, afin d'**accroître son acceptabilité**, grâce à des liens plus étroits avec les élus locaux et les acteurs contrôlés ainsi qu'un rééquilibrage entre prévention et répression, **pour une police de l'environnement mieux acceptée et plus apaisée**.

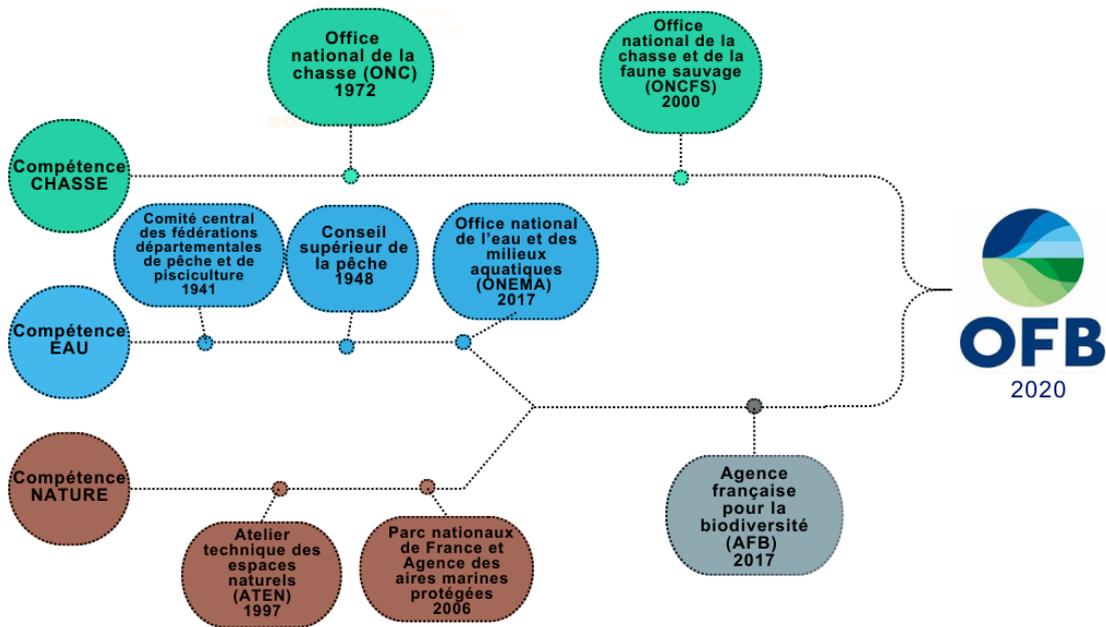
I. UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC TRANSVERSAL QUE LE LÉGISLATEUR A VOULU PUISSANT, FÉDÉRATEUR ET À L'ÉCOUTE DES TERRITOIRES

A. LA CRÉATION DE L'OFB PARACHÈVE LE PROCESSUS DE RAPPROCHEMENT CONTINU DES OPÉRATEURS DE L'EAU, DE LA CHASSE ET DE LA NATURE

En 2019, le législateur a dessiné les concours du futur OFB. Plusieurs objectifs étaient recherchés : **simplification administrative**, **lisibilité** et **efficience** de l'action publique environnementale, à travers la mutualisation des opérateurs chargés de l'eau, de la nature et de la chasse au sein d'un établissement unique et une **territorialisation accrue**.

La **création de l'OFB a suscité de vives attentes**, et ce d'autant plus que l'établissement s'est vu confier des **prérogatives de police** et des **missions à forte visibilité**.

Pour le législateur, l'OFB constitue la solution administrative **afin de répondre aux enjeux protéiformes de la biodiversité, de façon mieux coordonnée avec les territoires**.



B. UNE GOUVERNANCE D'ÉTABLISSEMENT COMPLEXE ET MULTINIVEAUX

L'OFB s'appuie sur une **gouvernance d'établissement tripartite**, étant placé lui-même sous la tutelle conjointe des ministères de l'Environnement et de l'Agriculture.

Loin d'être autonome, son **action de police** de l'environnement est **pilotée à l'échelle locale par le préfet de département** pour le volet administratif et **le procureur de la République** pour le volet judiciaire.

Son conseil d'administration fait figure de « **parlement de la biodiversité** », du fait de sa composition élargie : il répond à la volonté du législateur de donner toute sa place aux différentes parties prenantes, représentées dans leur diversité géographique et socioprofessionnelle. Si son caractère étoffé peut conduire à rallonger la durée des séances et à des débats qui ne sont pas usuels dans ce type d'enceinte, son **pluralisme assure à ses délibérations une plus grande légitimité**.

Le **conseil scientifique doit quant à lui investir de nouveaux terrains et apporter un éclairage plus opérationnel**, afin de réellement garantir la crédibilité scientifique des modalités d'intervention de l'établissement. S'il n'y parvient pas dans des délais raisonnables, l'opportunité de son maintien méritera d'être posée.

Outre sa contribution à l'exercice des missions de police de l'environnement bien identifiée par les acteurs, **l'OFB exerce cinq grandes missions** (article L. 131-9 du code de l'environnement) qui impliquent pour l'établissement de développer la connaissance, la recherche et l'expertise sur les espèces, sur les milieux, leurs fonctionnalités et leurs usages ; d'évaluer l'état de la faune sauvage ; de participer à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques de l'eau et de la biodiversité ; de gérer, restaurer

et aider à la gestion d'espaces naturels ; de sensibiliser le public et accompagner la mobilisation.



Le champ particulièrement vaste de ses interventions et de ses prérogatives de police, sur l'ensemble des milieux, des territoires et des pressions qui s'exerce sur la biodiversité, peut faire écho à l'adage « **qui trop embrasse, mal étireint** ». Le dispositif administratif mis en œuvre par le législateur fait néanmoins de cet établissement **la pièce-maîtresse de la conciliation des activités humaines et de l'environnement**, même s'il n'est pas en mesure, à lui seul, d'y parvenir. Pour mener à bien ses missions, il doit impérativement mieux coordonner son action avec les autres acteurs publics et privés, dans un souci de cohérence.

C. UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC DOTÉ DES MOYENS DE SES AMBITIONS

Pour mener à bien ses missions, l'OFB s'appuie sur des **moyens significatifs**, octroyés par le législateur en loi de finances : **plus de 3 000 agents**, dont 2 000 dans les territoires et 1 700 inspecteurs de l'environnement, ainsi qu'un **budget de 659 M€ en autorisation**

d'engagements et 270 implantations territoriales, qui lui confèrent un maillage territorial dense, afin de mieux appréhender les enjeux locaux. Avec un effectif moyen inférieur à 15 agents par département, l'OFB n'est toutefois pas en mesure d'accompagner de façon satisfaisante les acteurs et les élus locaux sur le terrain.

Les agences de l'eau contribuent au budget de l'OFB à hauteur de plus de 400 M€, une ponction sur les redevances de l'eau critiquée par de nombreux élus de bassin.



II. UNE POLICE DE L'ENVIRONNEMENT À LA CONFLUENCE DE MULTIPLES TENSIONS : LA NÉCESSITÉ DE MIEUX ACCOMPAGNER ET SENSIBILISER LES ACTEURS FACE AU « MAQUIS NORMATIF »

A. UNE POLICE DE LA CHASSE RÉDUITE À LA PORTION CONGRUE

Prenant le relais de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), opérateur cynégétique de l'État de 1972 à 2020, l'OFB exerce la police de la chasse, le suivi sanitaire de la faune sauvage et est chargé de la délivrance du permis de chasser. La création de l'établissement a conduit à une **baisse notable des activités liées aux contrôles** ainsi qu'une **perte de compétence et d'appétence pour les activités cynégétiques** d'une partie de son personnel. Ce désengagement ne surprend pas, puisqu'il se déduit de l'intitulé même de l'établissement public, qui ne comporte aucune référence à la chasse.

Les chasseurs dénoncent un abandon et une proximité moindre de l'établissement avec les problématiques cynégétiques : **le nombre total d'infractions relevées au titre de la police de la chasse a ainsi baissé de 87 % entre 2019 et 2022**. L'OFB pilote également le réseau de suivi de la population des grands prédateurs, à l'instar du loup, dont il estime chaque année le nombre de spécimens : cette donnée stratégique, complexe à produire, est particulièrement scrutée et contestée, car elle détermine le nombre de loups prélevables.

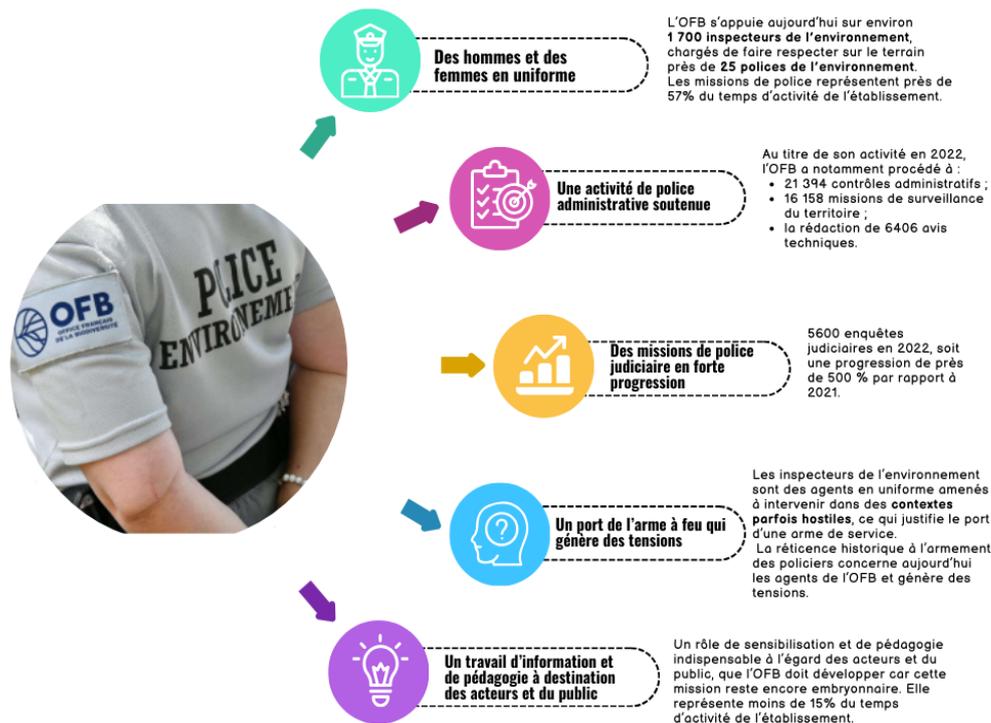
Assumant ce désengagement au regard de ses autres missions, l'OFB a **recentré ses missions de police de la chasse** sur les objectifs fixés par la direction de l'eau et de la biodiversité du ministère de l'Environnement : la **sécurité à la chasse**, les **espèces dites à enjeu**, les espèces soumises à prélèvement maximum autorisé, des problématiques telles que le plomb en zone humide ou le braconnage en bande organisée. Il **opère un contrôle moins exigeant des plans de chasse** des espèces qui se portent bien et ses agents ne patrouillent plus de nuit pour lutter contre le braconnage.

La mission d'information estime impératif que **le lien entre l'OFB et le monde de la chasse cesse de se distendre**. **Le temps consacré aux interventions territoriales en matière de chasse ne doit pas descendre en deçà d'un seuil de 15 % du temps passé sur le terrain**, faute de quoi l'expertise cynégétique de l'établissement ne serait plus assurée.

B. LES MISSIONS DE POLICE DE L'ENVIRONNEMENT, UNE ACTIVITÉ CŒUR DE MÉTIER CONTESTÉE DANS SON PRINCIPE ET SES MODALITÉS

Au moment de la création de l'OFB, le législateur a également souhaité **renforcer les prérogatives de police dont bénéficient les inspecteurs de l'environnement** afin de leur permettre d'intervenir sur l'ensemble des milieux et d'agir sur les pressions complexes et diffuses qui s'exercent sur la biodiversité.

Les polices de l'environnement sont morcelées, avec **25 polices s'articulant imparfaitement** et près de **70 catégories d'agents** étant chargés de veiller au respect des prescriptions environnementales.



De plus, le droit de l'environnement **foisonnant, disséminé dans plusieurs codes**, se caractérise par son **instabilité** et une **grande variabilité dans le temps**.

Cette **complexité réglementaire**, qui rend ardue la compréhension par le justiciable de la norme environnementale, renforce la difficulté inhérente à l'accomplissement des missions de police. La mission d'information souligne à cet égard **l'importance de donner la priorité à la pédagogie**, de la part de l'État et des pouvoirs publics, **avant toute démarche répressive**.

Qui plus est, la police de l'environnement a la **délicate mission de faire respecter un ordre non pas social**, comme c'est le cas pour la police administrative générale, **mais « naturel »**. Cette **police d'avant-garde** n'a pas l'évidence du maintien de l'ordre et de la sécurité, ce qui explique une partie des réticences et des contestations dont elle fait l'objet.

Dans ce contexte, la **question névralgique du port de l'arme à feu par les inspecteurs de l'environnement** a acquis une dimension politique particulièrement forte pendant le mouvement de colère agricole de ce début d'année. Le port de l'arme et d'un uniforme est **ambivalent** : il peut générer de la tension lors d'un contrôle, mais assure la sécurité de l'agent et **favorise son identification comme titulaire d'une mission de police**.

À cet égard, il convient de rappeler que l'OFB est amené à contrôler des publics armés et à intervenir dans des situations hostiles. Les représentants du personnel entendus par la mission d'information considèrent que le port de l'arme constitue un **moyen de défense et de protection pour les agents au quotidien**. La mission d'information estime en revanche qu'il est nécessaire de **proportionner la visibilité du port de l'arme à la conflictualité potentielle des situations de contrôle** : le port ostensible de l'arme pouvant déboucher sur des tensions préjudiciables au bon déroulement des contrôles, il est indispensable d'**adopter un port discret pour les interactions avec des publics non armés**. L'arme n'étant utile que pour les situations de légitime défense, il n'y a dès lors aucune nécessité de la montrer.

En complément, l'OFB doit approfondir **ses efforts de formation aux gestes et postures en matière de port de l'arme** et renforcer la capacité de ses agents à **anticiper et à gérer des situations de conflit**. L'établissement doit dans les meilleurs délais élaborer une **charte de déontologie**, afin d'encadrer de façon objective l'exercice de la **police de l'environnement** et les différentes étapes de la relation contrôleur-contrôlé ainsi que **la posture des agents pendant les contrôles**, tout en rappelant les droits et prérogatives dont disposent les inspecteurs de l'environnement dans le cadre de leurs interventions. Cette formalisation du cadre d'intervention des agents permettra de **réduire la variabilité des comportements et des postures**, qui alimentent parfois des critiques de partialité, de militantisme, voire de dogmatisme, qui nuisent à la légitimité de l'OFB.

La mission d'information préconise également de **créer une inspection générale de l'OFB** pour maîtriser les risques liés à l'exercice de l'activité de police de l'environnement, superviser et évaluer les actions des agents de l'OFB sur le terrain et diligenter des enquêtes administratives pour les contrôles faisant l'objet de contestation.

Dans le même temps, le législateur pourrait opportunément mener une réflexion visant à **dépénaliser certaines infractions environnementales afin de favoriser un meilleur équilibre entre police judiciaire et police administrative, moins inquisitoriale et traumatisante**. La recherche d'une **meilleure gradation des sanctions administratives aux atteintes à l'environnement, en fonction de leur gravité, devrait aussi guider l'établissement**.

La mission recommande enfin de **rééquilibrer les missions de l'OFB au profit de la prévention, de l'appui aux territoires et de l'accompagnement des acteurs**, afin d'atténuer l'image répressive attachée à l'établissement, qui nuit à sa capacité à créer l'indispensable confiance avec les élus locaux, les acteurs économiques et agricoles.

III. QUEL OFB POUR LA DÉCENNIE À VENIR : COMMENT RENFORCER L'ÉTABLISSEMENT EN AMÉLIORANT SA LÉGITIMITÉ ET SON ANCRAGE INSTITUTIONNEL ?

Alors que le législateur a fait en sorte que l'OFB devienne l'opérateur central de la biodiversité, intervenant sur l'ensemble de la chaîne de communication, de sensibilisation, de gestion, de protection et de restauration de la biodiversité en incluant la police de l'environnement, force est de constater que **l'établissement n'a pas encore trouvé son point d'équilibre dans le paysage administratif ni le positionnement fédérateur souhaité par les parlementaires**.

Jeune établissement chargé de missions ambitieuses et novatrices, il **souffre d'être assimilé exclusivement à un rôle de censeur**, faute de calibrer correctement ses interventions auprès des acteurs de son écosystème. L'OFB doit aujourd'hui **relever le défi de la confiance**, forger sa légitimité en **orientant les acteurs sur le terrain face à la complexité et l'instabilité du cadre réglementaire** et faire usage de ses prérogatives de police avec discernement.

La **communication et la sensibilisation** doivent être élevées au rang de missions prioritaires du « gendarme de la biodiversité », dans la mesure où elles permettent de limiter les atteintes involontaires à l'environnement, conformément à la stratégie « éviter, réduire et compenser » mise en œuvre pour renforcer la préservation des milieux naturels. Pour cette raison, la **qualité du maillage territorial de l'OFB est primordiale pour lui permettre**

d'appréhender les enjeux locaux : il faut veiller à sa capacité d'assurer une **présence de terrain effective**.

Créé en réponse à un contexte de changements rapides et de déclin de la biodiversité à un rythme sans précédent, l'OFB gagnerait à **renforcer la dimension préventive de son action**, à optimiser sa présence dans les territoires, à se mettre à l'écoute des élus locaux et à accompagner de façon plus régulière les acteurs, pour **capitaliser les gains de proximité qui nourriront sa légitimité et l'acceptation de son rôle** au titre de la police de l'environnement. L'établissement doit en tout état de cause **poursuivre sa quête de visibilité pour être identifié et mieux accepté**.

La mission d'information, soucieuse d'**accroître l'efficacité des interventions de l'OFB** et de renforcer sa capacité à répondre aux défis de la préservation de la biodiversité, a identifié les **marges d'amélioration de l'établissement pour un meilleur ancrage institutionnel**, une **légitimité plus affirmée** et des **relations plus apaisées avec les acteurs économiques et agricoles**. Nous avons tous collectivement à gagner d'une **police de l'environnement mieux comprise et plus cohérente**, mise en œuvre par des agents correctement formés à la complexité des prescriptions environnementales, aux postures et aux contextes d'intervention, dont l'action au service des territoires est mieux coordonnée avec celles des services de l'État. Pour ce faire, il est nécessaire d'**inscrire les interventions des inspecteurs de l'environnement dans un cadre déontologique rigoureux**, qui les protégera du reproche de militantisme qui sape la crédibilité de l'OFB.

Fort de ces constats et convictions, la mission d'information formule **29 recommandations** dont la mise en œuvre permettra à l'établissement **d'écrire un nouveau chapitre de son histoire administrative, plus conforme aux volontés du législateur et aux attentes qu'il suscite**.

LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

- Mieux articuler les interventions de l'OFB avec celles des services déconcentrés de l'État et du Parquet, afin de garantir la lisibilité et la cohérence de l'action publique locale en matière environnementale
- En cas de superposition de réglementations contradictoires, exonérer de responsabilité un acteur ayant de bonne foi respecté les prescriptions environnementales applicables à sa situation
- Développer un outil numérique synthétisant l'ensemble des réglementations environnementales et des procédures administratives à respecter, à l'échelle de la parcelle agricole
- Instaurer un « droit à l'erreur » pour les acteurs de bonne foi et mieux prendre en compte le caractère non intentionnel des infractions environnementales
- Mettre en œuvre, de façon ponctuelle et annoncée à l'avance, des contrôles pédagogiques sans verbalisation, en partenariat avec les chambres d'agriculture

- Développer les mesures alternatives aux poursuites et les stages de sensibilisation aux enjeux de la préservation de l'environnement
- Envisager la mise en œuvre d'un « rescrit environnemental », afin de demander à l'administration l'interprétation officielle et opposable d'une norme environnementale
- Promouvoir une approche systémique et pluridisciplinaire de la formation initiale des agents de l'OFB et accentuer la formation continue sur les enjeux socio-économiques afin de mieux appréhender la complexité des interventions agricoles et économiques
- Mettre en œuvre une stratégie de renforcement de la coopération avec les entreprises et élaborer une charte de bonnes pratiques pour fluidifier les relations avec le monde économique
- Réaliser un audit afin d'optimiser l'organisation territoriale et renforcer les capacités d'intervention des services de l'OFB à tous les échelons

L'OFB étant encore un **nouveau venu dans le paysage administratif**, il n'est pas surprenant qu'il soit nécessaire de procéder à des ajustements et des évolutions de la manière dont il accomplit ses missions : la mission d'information a souhaité, au cours de ses travaux, **dessiner les voies et moyens pour renforcer la légitimité d'un établissement public qui a beaucoup à apporter à la protection de l'environnement, mais de façon pragmatique, sans parti pris ni dogmatisme.**

La mission d'information fait le pari qu'en **accentuant les efforts de formation** de ses personnels, en imaginant de **nouvelles modalités d'action** pour créer l'indispensable confiance **avec les élus locaux** et les acteurs soumis aux prescriptions environnementales, en se mettant véritablement **au service des territoires** et en veillant à ce que la police de l'environnement soit mieux comprise et acceptée grâce au renforcement de la déontologie, l'OFB deviendra un **opérateur incontournable pour la qualité de son action, l'expertise de ses agents et sa capacité à répondre aux enjeux locaux.** Pour y parvenir, il lui faudra améliorer son organisation administrative, ses modalités d'intervention et la qualité de ses relations avec son écosystème d'acteurs.

Moins de cinq ans après sa création, l'établissement doit **poursuivre sa consolidation administrative, mieux prendre en compte les « irritants » et les ressentis** que suscitent certaines de ses interventions, et **parfaire la coordination de son action avec les services de l'État et les collectivités territoriales.** L'enseignement des précédentes fusions administratives, à l'instar de celle de l'Ademe ou la réorganisation des services préfectoraux, invite à l'optimisme, car elles ont nécessité une dizaine d'années avant de pleinement produire leurs effets et les synergies attendues. Il reste encore un laps de temps suffisant à l'OFB pour correspondre aux souhaits du législateur d'un « couteau suisse de la biodiversité » et d'un opérateur tout terrain à l'expertise affirmée, au service des territoires et de l'environnement.

Dès lors que son organisation administrative sera consolidée et sa légitimité renforcée, **l'exigence d'efficacité devra alors devenir la priorité de l'établissement**, dans un contexte budgétaire contraint qui élève l'efficienne de la dépense publique au rang d'impératif à rechercher par l'ensemble des opérateurs de l'État.

L'OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITÉ, UN CAPITAINE QUI DOIT JOUER PLUS COLLECTIF

I. LA CRÉATION DE L'OFB PARACHÈVE LE PROCESSUS DE RAPPROCHEMENT DES OPÉRATEURS DE L'EAU, DE LA CHASSE ET DE LA BIODIVERSITÉ

Si le législateur ne l'a porté sur les fonts baptismaux qu'au 1^{er} janvier 2020, l'Office français de la biodiversité (OFB) ne constitue pas pour autant un établissement public créé *ex nihilo* : il **résulte de la fusion de plusieurs opérateurs préexistants**, de même que son personnel est la somme de **l'agrégation des agents des entités fusionnées**. Sa création a été inspirée par la volonté d'un **établissement qui fasse mieux que la somme des entités qu'il remplace**, afin de promouvoir une approche intégrée et transversale visant à répondre aux défis environnementaux contemporains et réduire les pressions responsables de l'érosion la biodiversité¹.

Loin de partir d'une « page blanche », l'OFB **s'inscrit donc dans la continuité de l'histoire administrative des entités fusionnées** : celle de l'Agence française pour la biodiversité (AFB), ayant à peine trois années d'existence au moment de son absorption et elle-même produit de la fusion d'autres établissements publics, et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Le choix fait par le législateur de créer un établissement public *sui generis* a permis de **mutualiser une expertise auparavant dispersée** et de **regrouper au sein d'une même structure des compétences** dont la coordination était auparavant source de complexité.

Ce rapprochement s'est justifié par la volonté de favoriser **l'émergence d'une expertise et de savoir-faire partagés**, à même d'apporter des bénéfices significatifs pour la gestion et la protection de la biodiversité. Dans l'esprit du législateur, la vocation de l'établissement public ainsi créé **ne consistait pas uniquement en la réunion de compétences spécialisées issues des entités fusionnées au sein d'un ensemble plus vaste** : en faisant évoluer substantiellement ses périmètres d'intervention, ses missions et les pouvoirs de police des inspecteurs de l'environnement, l'intention était de créer un **établissement puissant, unificateur et polyvalent**, pour répondre plus efficacement aux enjeux protéiformes de la biodiversité.

¹ L'IPBES (l'équivalent du GIEC pour la biodiversité) recense cinq pressions responsables de l'érosion de la biodiversité : la destruction et l'artificialisation des milieux naturels, la surexploitation des ressources naturelles et le trafic illégal des espèces, le changement climatique, la pollution des milieux et l'introduction d'espèces exotiques envahissantes.

A. LES RAISONS AYANT CONDUIT LE LÉGISLATEUR À FUSIONNER DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS SPÉCIALISÉS AU SEIN D'UN OPÉRATEUR GÉNÉRALISTE, TRANSVERSAL ET INNOVANT

Les débats parlementaires préalables à l'adoption de la loi de 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité¹ font état d'un **net consensus à propos de la nécessité de fusionner l'AFB et l'ONCFS**, qui constituait pour de nombreux députés et sénateurs **la suite logique du processus de rapprochement des opérateurs initié par la loi de 2016** pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages².

Le principe d'un établissement public ensemble chargé de la préservation, de la gestion et de la sensibilisation des acteurs et du public à la biodiversité est alors perçu comme une **évolution conforme « au sens de l'histoire »**, une réponse cohérente à l'acuité politique croissante des enjeux environnementaux et à l'urgence de préserver de la biodiversité d'un déclin préoccupant, présenté par de nombreux scientifiques comme la sixième extinction de masse³. L'idée de **rassembler au sein d'un établissement unique l'ensemble des opérateurs de la biodiversité**, pour éviter une dispersion de l'efficacité de leur action, n'était alors pas nouvelle : elle avait notamment été évoquée dès 2007, lors du Grenelle de l'environnement, et n'a cessé de mûrir depuis.

En 2019, le **principe de la fusion de l'AFB et de l'ONCFS** pour créer l'Office français de la biodiversité **a recueilli l'approbation quasi unanime des parlementaires**⁴. Pourtant, elle était encore jugée prématurée en 2016, comment l'ont illustré les débats parlementaires lors de la création de l'Agence française pour la biodiversité, à l'occasion de l'examen de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. La **fusion de l'Onema, l'office national de l'eau et des milieux aquatiques, et de l'ONCFS**, organisme chargé de la chasse⁵, est alors métaphoriquement **dénoncée comme le « mariage de la carpe et du lapin »**.

Les acteurs du monde cynégétique ont en effet longtemps été défavorables au principe de cette fusion, **craignant que la chasse devienne le parent pauvre du nouvel établissement**. Les chasseurs ont cependant fini par

¹ 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.

² Les quatre établissements publics ayant intégré par fusion l'Agence française pour la biodiversité au 1^{er} janvier 2017 sont l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), l'Agence des aires marines protégées, l'établissement « Parcs nationaux de France » et le GIP Atelier technique des espaces naturels (Aten).

³ Pour en savoir plus sur l'émergence de la biodiversité comme sujet politique, cf. le rapport d'information n° 357 (2022-2023) de Guillaume Chevrollier, déposé le 15 février 2023, L'accord de Kunming-Montréal : une partition que les États doivent dès à présent mettre en musique.

⁴ Adoption en première lecture à l'Assemblée nationale par 36 pour et 0 contre (43 votants) et au Sénat par 235 pour et 0 contre (329 votants).

⁵ L'Office national de la chasse et de la faune sauvage, établissement public administratif de l'État créé en 1972, a longtemps eu pour mission de gérer les pratiques cynégétiques.

accepter la création d'un établissement qui ne soit pas dédié uniquement à la gestion et la régulation de leur activité, en contrepartie d'un **renforcement des missions des fédérations de chasseurs** en matière de gestion du patrimoine naturel et des activités de chasse et d'une **baisse du prix du permis de chasser, de 400 à 200 euros**. Lors de son audition par le rapporteur, la Fédération nationale des chasseurs a par ailleurs souligné que « *laisser l'AFB d'un côté et l'ONCFS de l'autre n'avait pas de sens à l'heure où les moyens publics sont comptés* ». Plusieurs parlementaires, à l'instar de la députée Frédérique Tuffnell, avaient résumé cette fusion entre la biodiversité et les chasseurs à travers l'éloquente formule de « *mariage de raison, inéluctable et souhaitable, entre deux familles que l'on a trop longtemps et vainement opposées*. »

1. Une volonté de simplification administrative et de lisibilité de l'action publique

L'idée maîtresse présidant à la création de l'Office français de la biodiversité était de « *rassembler les opérateurs de l'État actifs en matière de biodiversité dans une seule et même entité, afin de simplifier et de renforcer les actions menées par l'État dans ce domaine* », ainsi que l'a indiqué au cours de la discussion générale le rapporteur au nom de la commission Jean-Claude Luche lors de l'examen du projet de loi au Sénat¹. Au cours des débats, plusieurs sénateurs ont salué la volonté de disposer du meilleur outil possible pour la biodiversité et se sont félicités de l'émergence d'un **opérateur clé pour restaurer et protéger les milieux et les espèces de façon efficace**.

Le législateur a considéré qu'un **opérateur unique** et une **référence administrative facilement identifiable par l'ensemble des acteurs** étaient nécessaires afin d'améliorer la lisibilité, la cohérence et l'efficacité de l'action publique en matière de préservation de la biodiversité. Les parlementaires ont affiché une nette volonté de **réduire le nombre d'intervenants** et de **clarifier le paysage administratif** avec un **établissement à forte identité institutionnelle**, un opérateur « cœur de réseau » faisant office de passerelle et de démultiplicateur de l'activité d'autres établissements publics et des services déconcentrés de l'État.

La création de l'OFB répond également à une préoccupation de **lisibilité et de sécurité pour les usagers**, qui n'ont plus affaire qu'à un seul organisme pour la majorité des prescriptions du code de l'environnement, dans le domaine de l'eau et de la nature. La **dimension intégratrice de l'OFB** a simplifié la compréhension du paysage administratif pour les acteurs, qui n'ont plus à se poser la question des compétences des établissements publics précédant sa création. Dans son rapport publié en juillet 2024 sur l'Office français de la biodiversité², la Cour des comptes relève que la réunion de l'AFB et l'ONCFS « *a constitué l'aboutissement de réflexions approfondies sur*

¹ https://www.senat.fr/seances/s201904/s20190410/s20190410_mono.html#orat2

² <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/loffice-francais-de-la-biodiversite>

l'organisation des opérateurs publics de protection de la nature et des premières démarches de coopération qu'ils avaient entreprises. Elle visait à rassembler tant les actions territoriales de police et d'interventions que les expertises sur les différents milieux. L'objectif consistait à bâtir un grand opérateur de la biodiversité sur le modèle de l'Ademe, le grand opérateur de la transition écologique¹. »

La mission d'information fait le constat que l'objectif poursuivi de **simplification des opérateurs de l'État** dans le domaine de la biodiversité et de la préservation des milieux naturels, dans un paysage autrefois jugé « foisonnant », source de complexité et de dispersion de moyens, a été atteint : l'OFB est devenu, en à peine quelques années, un **opérateur connu et bien identifié pour son action** par les acteurs dans les territoires pour mettre en œuvre la stratégie nationale pour la biodiversité et son action de protection de la faune sauvage.

L'étude d'impact² accompagnant le dépôt du projet de loi insistait sur les **bénéfices attendus de la fusion des compétences et d'un établissement intervenant sur l'ensemble des composantes de la biodiversité** : « *la création d'un nouvel établissement, objet du projet de loi, permettra de rapprocher les expertises complémentaires des établissements au service de la reconquête pour la biodiversité, ainsi que de renforcer l'exercice de la police de l'environnement, mieux la répartir dans l'espace et dans le temps, tout en articulant la prévention et le contrôle* ».

Sa **centralité administrative**, qui repose sur une logique d'intervenant unique et un positionnement comme opérateur tête de réseau, **rassemble des moyens significatifs au service d'orientations stratégiques cohérentes**, gagne en lisibilité et renforce la cohérence et l'expertise des stratégies nationales en faveur de la biodiversité, dont l'action est d'ailleurs saluée au niveau européen³.

2. La recherche de l'efficience par la mutualisation

Outre sa volonté d'améliorer la lisibilité de l'action publique environnementale, le législateur a été animé du souhait de réunir l'expertise complémentaire des deux établissements afin de **doter le nouvel opérateur de compétences techniques sur l'ensemble des milieux naturels et des compartiments de la biodiversité**, à travers le **décloisonnement des missions** et la mise en commun des expertises des anciens agents de l'AFB et de l'ONCFS. Véritable « couteau suisse » de la gestion de la biodiversité, l'OFB constitue une agence à vocation systémique et « tout terrain », intégratrice des expertises et bénéficiant d'un double ancrage, national et territorial.

¹ Page 8 du rapport de la Cour des comptes de juillet 2024 sur l'OFB.

² https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b1402_etude-impact.pdf

³ Au cours de son audition du 31 mai 2024 devant le rapporteur, les représentants de la DG Environnement ont indiqué à la mission d'évaluation que l'action de l'OFB comme opérateur national de la biodiversité « donnait toute satisfaction ».

L'OFB concrétise ainsi l'ambition de faire monter en puissance un **opérateur qui soit en mesure d'appréhender la biodiversité dans tous ses aspects et ses composantes**, terrestres, aquatiques et marines. Le périmètre des politiques publiques en matière de biodiversité se caractérise en effet par sa vastitude : milieux aquatiques, marins et terrestres, littoraux, parcs et réserves ; espaces naturels, agricoles et forestiers, urbains, périurbains et ruraux ; chasse et pêche ; usage des produits phytopharmaceutiques, pollutions, espèces protégées et lutte contre le trafic illégal d'espèces, etc. C'est la raison pour laquelle le **champ de compétences matériel de l'OFB porte sur l'ensemble des milieux et des pressions pesant sur la biodiversité** : le législateur a considéré que c'était la condition nécessaire pour que l'établissement public puisse jouer son rôle d'**ensemblier** et **générer les synergies** attendues de la fusion.

Le législateur, en accompagnant la création d'un établissement ayant peu d'équivalents dans le paysage administratif, a **rassemblé des moyens administratifs épars en les réunissant au service d'orientations stratégiques convergentes**, pour doter l'OFB d'une masse critique de moyens humains et budgétaires. Ainsi que le résume l'étude d'impact accompagnant le dépôt du projet de loi, cette évolution administrative visait à « *consolider la réorganisation des opérateurs de l'eau et de la biodiversité afin d'améliorer leur coordination dans les domaines stratégiques de la mise en œuvre de la police environnementale, notamment dans les territoires ruraux, et de la connaissance de la biodiversité* ».

L'OFB répond également à une **volonté de rationalisation de l'action de l'État en faveur de l'environnement**, en recherchant une efficacité accrue, des économies d'échelle et une meilleure coordination administrative. Les gains d'efficacité sont particulièrement marqués dans le pilotage des systèmes d'information dans le domaine de la biodiversité¹ et des **gains qualitatifs sont à noter en termes d'expertise et de connaissance des espaces et des espèces, d'exercice de la police de l'environnement** et d'appui aux politiques publiques grâce au décloisonnement des opérateurs.

Le législateur a en effet souhaité optimiser le dimensionnement de cet établissement public, afin de **renforcer sa présence de terrain, dans l'espace et dans le temps** et apporter un appui technique efficace aux services de l'État. Pour ce faire, l'addition des moyens humains des deux établissements publics au moment de la fusion a été décidée², ce qui a conféré à l'OFB un dimensionnement significatif dès sa création, avec **plus de 2 600 équivalents temps plein travaillés** et une répartition territoriale effective de ses agents, même si la **stabilité de ces moyens doit être relativisée au regard des changements de périmètre**, dans la mesure où elle s'est accompagnée d'une

¹ L'agence de l'eau Adour-Garonne a mis en avant devant le rapporteur que la centralisation et la mise à jour régulière des informations sur la biodiversité par l'OFB permettent une gestion plus efficace et informée des actions à entreprendre.

² En 2019, l'AFB disposait de 1 221 équivalents temps plein travaillés (ETPT) sous plafond d'emplois et de 54 ETPT hors plafond, tandis que l'ONCFS disposait de 1 443 ETPT sous plafond d'emplois et de 80 ETPT hors plafond.

progression du nombre et de la finalité des missions dévolues à l'établissement public. Pour le législateur, la création de l'OFB ne se limitait pas à l'intégration d'un opérateur dans un autre : elle devait s'accompagner d'une **ambition nouvelle** et de **moyens d'action repensés**.

En contrepartie et fort logiquement, la **réforme mise en œuvre par le législateur a créé de fortes attentes des acteurs**, qu'il s'agisse des gestionnaires d'aires protégées, des élus locaux, mais également du monde économique. Entendu par le rapporteur, le Medef a salué la création et l'action de l'OFB, qui « *participe par ses missions à l'évolution des pratiques visant à la transition de notre économie, indispensable pour la pérennité de nos entreprises* ». Grâce à son expertise complète, certaines entreprises identifient l'OFB comme un acteur pouvant contribuer à favoriser leur montée en compétences et accompagner les évolutions des modèles économiques, dans une perspective de croissance durable et en évitant les phénomènes de mal-adaptation.

Cet enrichissement des missions et les attentes suscitées par la création de l'OFB impliquent cependant pour l'établissement public la **nécessité de rechercher le concours d'autres acteurs** et de **nouer des partenariats**. Ainsi que l'avait indiqué la ministre Emmanuelle Wargon lors des débats parlementaires¹, les « *1 700 inspecteurs ne pourront pas assurer, à eux seuls, la police de l'environnement en milieu rural, d'où une nécessaire coordination avec, entre autres, la gendarmerie, les policiers municipaux, les gardes champêtres et les agents de l'Office national des forêts, dans le respect de leurs prérogatives respectives* ». Le législateur a ainsi souhaité que **l'OFB inscrive son action de façon cohérente avec celle des autres acteurs publics** agissant sur des sujets connexes ou transversaux.

Certains parlementaires ont toutefois souligné les **limites inhérentes à la recherche de l'efficacité administrative pour elle-même**, en soulignant que l'adaptation et l'évolution des outils administratifs et juridiques devaient également être motivées par la volonté de répondre de manière plus cohérente et efficace aux enjeux d'aujourd'hui ainsi qu'aux défis de demain en matière de biodiversité. Certains syndicats du personnel de l'OFB et des universitaires avaient critiqué sur ce fondement la création de cet établissement public, qui constituerait davantage la manifestation du « *mythe rationnel qui accompagne les réformes d'influence néo-managériale plutôt qu'un véritable outil d'amélioration des politiques publiques*² ».

Pendant les débats en séance publique, le sénateur Guillaume Gontard a ainsi indiqué que « *regrouper des services, des administrations pour tenter d'améliorer les politiques publiques peut être utile et louable, mais tout bon plombier sait que la réparation de fuite, le colmatage, ne remplacera jamais un réseau*

¹ <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2018-2019/premiere-seance-du-mercredi-23-janvier-2019#1590824>

² Pierre Chassé, Cécile Blatrix. Des vents contraires : retour sur dix ans de recomposition du paysage institutionnel de la protection de la nature. *Revue française d'administration publique*, 2021, 179 (3), p. 571-587.

régulièrement entretenu. En d'autres mots, on ne fait pas d'action publique de long terme sans moyens financiers ». La cohérence et la stabilité des moyens budgétaires consacrés à la biodiversité sont en effet fondamentales pour l'atteinte des objectifs assignés à l'OFB et sa capacité à mener à bien les missions que le législateur lui a confiées.

La **mutualisation, au sein d'une entité unique et transversale**, de compétences pointues et spécialisées **porte cependant en elle le germe d'une perte d'expertise**. Au terme de son cycle d'auditions, la **mission d'information fait le constat que l'efficacité recherchée par la fusion n'a pas encore pleinement produit ses effets¹**, alors que la **capacité des personnels à remplir l'ensemble du spectre des missions s'est bel et bien amoindrie**.

Elle y voit un **point de vigilance pour la direction générale de l'OFB qui doit intensifier l'effort de formation de ses agents pour faire cesser cette dynamique de déspecialisation qui compromet la capacité de l'OFB à faire figure d'établissement de référence sur l'ensemble de ses missions**.

3. Le souhait d'une territorialisation plus marquée des politiques environnementales

Conscient de la nécessité de disposer d'un établissement public capable d'intervenir en tout point du territoire national, le législateur a particulièrement veillé à **conforter sa territorialisation**, en s'appuyant sur les implantations territoriales de l'AFB et l'ONCFS, afin qu'il puisse « *appréhender tous les aspects de la biodiversité sur tous les types de milieux - terrestres, aquatiques, marins, y compris ultramarins - et sur tous les territoires* », ainsi que l'avait indiqué la ministre Emmanuelle Wargon lors de l'examen du projet de loi au Sénat. Par sa capacité à agir depuis et avec les territoires, une des évolutions majeures de l'OFB par rapport à ses prédécesseurs a été sa vocation à **traiter les sources diffuses de pression sur les écosystèmes** et de mener à bien des actions préventives, conformément à la séquence « éviter, réduire, compenser » définie à l'article L. 110-1 du code de l'environnement².

La création de l'OFB répond tout autant à une préoccupation de **rationalisation administrative** qu'à la volonté de **remédier à la dégradation de la capacité de déploiement territorial** dont souffraient aussi bien l'AFB que l'ONCFS. Avec un total de près de 320 implantations, dont moins d'une

¹ La Cour des comptes relève ainsi, à la page 38 de son rapport de juillet 2024, que « l'exercice de ses missions est cependant compliqué par l'héritage de systèmes d'information des anciens établissements, non interconnectés, disposant chacun de sa base agents. »

² « Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable. Ce principe implique d'*éviter les atteintes à la biodiversité* et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en *réduire la portée* ; enfin, en dernier lieu, de *compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites*, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées. »

vingtaine mutualisées entre les deux établissements, le réseau territorial de l'AFB et de l'ONCFS avant la création de l'OFB était particulièrement **dense**.

Implantations territoriales de l'AFB et de l'ONCFS avant fusion

Indicateurs	AFB	ONCFS
Nombre d'implantations	181	152
<i>dont : propriété de l'opérateur</i>	10	4
<i>dont : propriété de l'État (hors propriété de l'opérateur)</i>	67	27
<i>dont : implantations mutualisées AFB/ONCFS (en métropole)</i>	16	16
Surface utile nette ⁹⁰ totale des implantations (m ²)	16 746	16 880
Effectifs à fin 2017 (ETPT)	1 167,68	1 573,93
Surface utile nette par agent (m ²)	14,34 ⁹¹	10,72

Source : données 2017, IGF et CGEDD

Cette densité doit cependant être mise en regard des effectifs affectés dans ces unités territoriales, qui se caractérisaient par une **faiblesse structurelle mettant en péril leur capacité à répondre aux missions**. Ainsi, selon les constats établis par une mission d'inspection conjointe¹, près de 30 % des services départementaux de l'Agence française pour la biodiversité avaient, à la fin de l'année 2017, un **effectif inférieur au seuil plancher jugé nécessaire à leur bon fonctionnement** (5 agents par service), la moyenne (5,22 ETP) étant elle-même très proche du seuil, tandis que pour l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, la **diminution tendancielle des effectifs des services départementaux faisait peser une menace sur la capacité de l'établissement à mener les missions de police** confiées par la loi : « *en particulier, s'agissant des missions de police de l'environnement, et singulièrement, de police de l'eau exercées par l'ex-Onema, les effectifs des services départementaux et interdépartementaux atteignent un niveau critique, qui remet en cause la capacité de l'agence à maintenir une pression de contrôle suffisante.* »

En réponse à ces risques concernant la capacité de projection territoriale de l'établissement, un objectif de concentration des implantations de l'OFB a été défini au sein d'un **schéma pluriannuel de stratégie immobilière**² (SPSI) couvrant la période 2021-2025, afin d'accompagner la **réduction des implantations immobilières** nécessaire à l'atteinte d'une taille critique garantissant la continuité du service public, en définissant des objectifs de spécialisation et de consolidation des sites nationaux, des indicateurs de suivi du parc immobilier et de son entretien, tout en visant la réduction du nombre de sites administratifs de 30 % à horizon 2025.

¹ Rapport de l'inspection générale des finances (IGF) et du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) : L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, avril 2018, A. Jevakhoff, J. Cartier, C. Barthod, A. Delaunay et P. Lavarde.

² Approuvé par le Conseil d'administration du 1^{er} avril 2022.

Le législateur ayant décidé que « *l'ensemble des biens, droits et obligations de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage [seraient] transférés à l'Office français de la biodiversité¹* », les implantations des établissements publics fusionnés ont été reprises par le nouvel établissement à titre gratuit : il est apparu nécessaire, à la direction générale de l'établissement et aux tutelles, de **réduire le nombre d'implantations départementales**, en rassemblant géographiquement les équipes d'une même unité ou d'un même service, afin de dégager des gains d'efficacité et de **garantir des capacités d'intervention territoriale conformes aux missions** de l'établissement public.

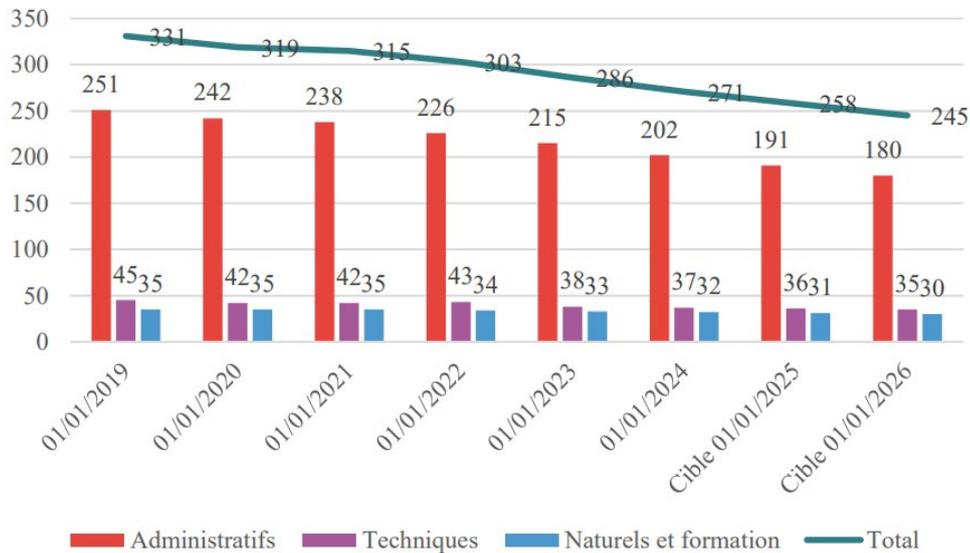
La création d'une grande agence nationale dédiée à la biodiversité, sous la forme d'une institution forte et territorialisée, est apparue au législateur comme un **préalable à sa bonne intégration dans les territoires et sa capacité à coopérer avec les services déconcentrés de l'État** et les autres établissements publics. Si le processus de consolidation immobilière n'est pour l'heure pas encore achevé, cet établissement a déjà dû faire face au double défi de sa territorialisation : **répondre aux attentes des parties prenantes locales** et **fédérer des entités diverses** ayant chacune leur culture.

La Cour des comptes, dans son rapport précité sur l'OFB, a en effet relevé que les établissements publics fusionnés répondaient à **deux logiques territoriales bien différenciées** : « *le contraste était marqué entre les deux établissements : l'ONCFS fonctionnait encore selon une logique de petites brigades dispersées sur un modèle proche de celui de la gendarmerie nationale, tandis que l'AFB était régie par un principe d'organisation centrale en trois pôles (Brest, Montpellier et Vincennes) et une organisation territoriale en services régionaux ou inter-régionaux et départementaux ou interdépartementaux, essentiellement basés sur la carte de l'ex-Onema.* »

Au 1^{er} janvier 2024, l'OFB comptait **273 sites**, dont 202 sites administratifs, 37 sites techniques, 32 sites naturels et deux sites de formation. Entre 2019 et 2023, le **rythme annuel moyen de diminution a été de l'ordre de 11,25 implantations**. La Cour relève que si l'OFB veut tenir l'objectif fixé par son SPSI, à savoir une réduction globale de 30 % du nombre de sites administratifs à périmètre constant par rapport au 1^{er} janvier 2019, il **faudra accélérer le rythme et passer à une moyenne de 13 implantations en 2024 et 2025**.

¹ Article 16 de 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.

Évolution du nombre d'implantations territoriales de l'OFB



Source : Cour des comptes

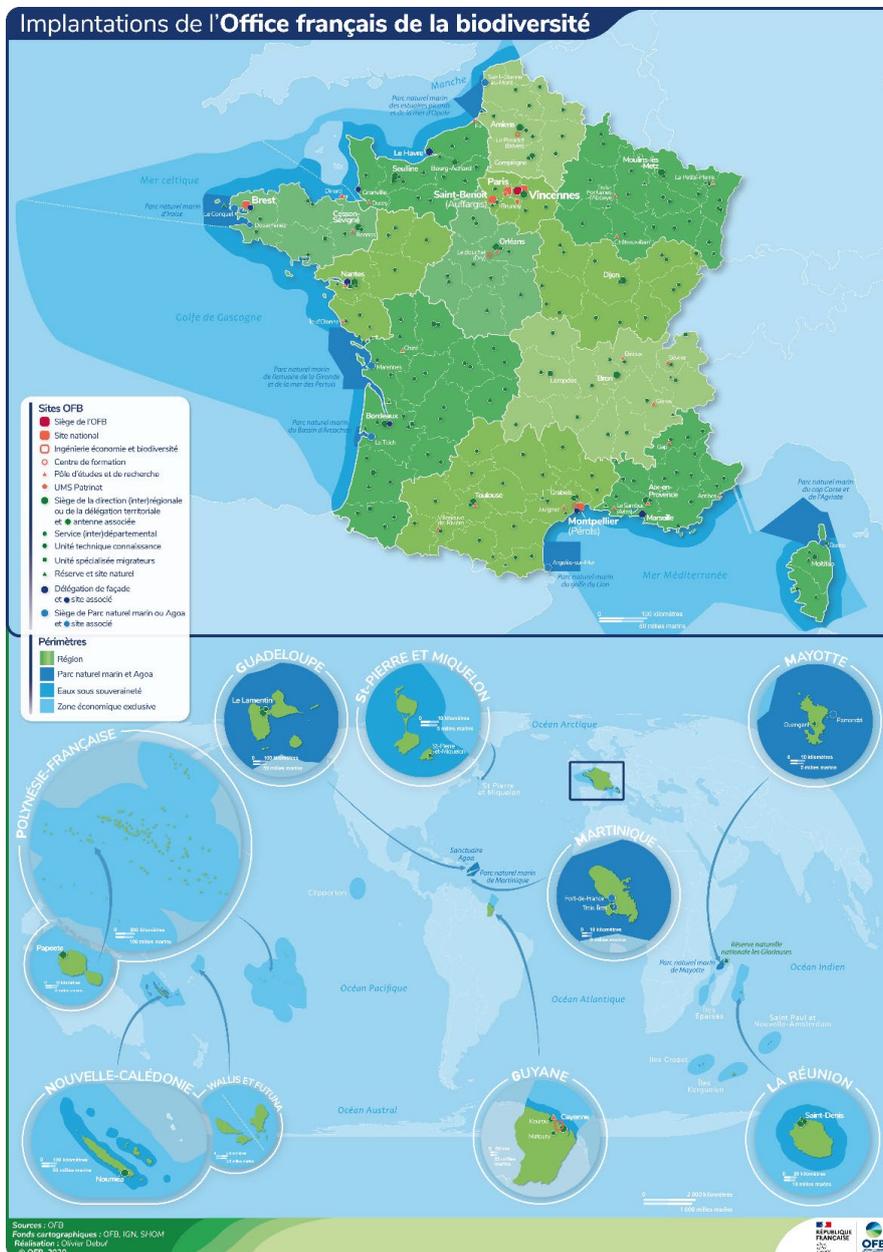
La mission d'information salue cet **effort de rationalisation immobilière** mis en œuvre par l'établissement, nécessaire à l'optimisation de sa présence territoriale : le processus de rapprochement de deux établissements à assise territoriale marquée engendre nécessairement des **doublons et des incohérences géographiques**, auxquelles il convenait de remédier dès la fusion opérée. Une fois les objectifs du SPSI atteints, il conviendra de **définir les trajectoires du prochain schéma pluriannuel en ne perdant pas de vue la capacité de déploiement des agents de l'Office dans les territoires**, qui puisse tenir compte des enjeux et besoins locaux ainsi que des spécificités territoriales - territoires de montagne où les temps de trajet sont rallongés par la topographie ou espaces littoraux et rétro-littoraux subissant des contraintes environnementales particulières.

La **présence des agents sur le terrain constitue en effet la raison d'être d'un tel établissement**, qui échouera à remplir ses missions de préservation et de restauration de la biodiversité si l'équilibre entre temps passé sur le terrain et les tâches administratives poursuit sa dégradation. Ainsi que l'ont signalé plusieurs acteurs à la mission d'information, à l'instar du collectif des Parcs nationaux, l'OFB a un **rôle clé à jouer auprès des acteurs locaux pour contribuer à réduire les pressions** exercées sur les milieux.

Cette volonté de confier à l'OFB la **mission de police rurale au plus près des territoires**, difficile à assurer avec des effectifs d'environ 15 agents par service départemental, trouve un écho dans le discours d'inauguration par le Président de la République du 13 février 2020 : « *Je sais la difficulté de vos missions, qui s'exercent parfois dans des contextes tendus. Je sais aussi pouvoir compter sur votre professionnalisme, votre sang-froid, votre sens du discernement.*

Soyez fermes et soyez pédagogiques. Pour être appliquées, les règles doivent être comprises et connues. Et c'est aussi votre rôle, en quelque sorte, de missionnaire de la biodiversité sur le terrain qu'il vous faut remplir. [...] Vous êtes une police rurale de la nature, de la chasse, de la pêche, une police de tous les usages de la nature. Vous serez pour cela soutenu, appuyé, reconnu ».

À cette fin, l'établissement public repose aujourd'hui sur un réseau constitué de **onze directions régionales**, une direction inter-régionale métropolitaine, une direction pour les outre-mer, **90 services départementaux hexagonaux**, deux services interdépartementaux, **cinq délégations territoriales ultramarines** (Antilles, Guyane, océan Indien, Polynésie française et Nouvelle-Calédonie) et **six services départementaux ultramarins**.



L'OFB, établissement en mesure d'actionner à la fois les leviers de la connaissance, de mobiliser les acteurs et les citoyens, d'appuyer les politiques publiques et de contribuer à la mise en œuvre de la police de l'environnement, doit **reposer sur de nombreux relais territoriaux et un maillage proche des acteurs locaux**, afin de poursuivre et approfondir les coopérations engagées par l'AFB et l'ONCFS.

La mission d'information estime indispensable de préserver la capacité d'intervention territoriale de l'OFB, afin de répondre aux attentes fortes des élus et des acteurs locaux de bénéficier de l'expertise et de l'accompagnement de cet établissement public, en réponse aux défis de l'érosion sans précédent de la biodiversité.

B. LES PREMIERS PAS DE L'OFB OU LA DÉLICATE MISSION DE CONCILIER DEUX CULTURES ÉLOIGNÉES ET DE FÉDÉRER SES AGENTS AUTOUR D'UN NOUVEAU PROJET D'ÉTABLISSEMENT

Avant même que le législateur ne soit saisi du projet de loi portant création de l'OFB, le Gouvernement avait anticipé le processus de fusion de l'AFB et de l'ONCFS en confiant en novembre 2018 une **mission de préfiguration** à Pierre Dubreuil, alors directeur général délégué du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN), pour assumer la fonction de directeur général chargé de la préfiguration du nouvel établissement.

Une année de préfiguration a ainsi précédé la création de l'établissement afin de régler les aspects administratifs de la fusion : dialogue social, conduite du changement, gestion des personnels, requalification des emplois, harmonisation du temps de travail, rationalisation des implantations immobilières, rapprochement des systèmes d'information, aspects financiers et budgétaires, etc. Dans son rapport précité, la Cour des comptes a relevé que **la direction générale de l'OFB avait accompagné de manière volontariste les premiers pas de l'établissement** afin qu'il s'approprie ses nouvelles missions et concilie deux cultures administratives assez dissemblables : *« la volonté du législateur, en créant l'OFB, d'en faire l'intervenant central de la préservation de la biodiversité à travers son rôle d'interface avec les autres acteurs de cette politique constituait un défi complexe que l'établissement a cherché à relever sans délai. »*

1. Le développement d'une culture d'établissement et l'élaboration de nouvelles procédures de travail entravés par la crise sanitaire

L'OFB, produit de la fusion de deux établissements publics ayant chacun sa culture administrative propre, a constitué un **enjeu managérial de premier plan**. Il a fallu **définir des modalités de coopération entre des agents remplissant des missions complémentaires mais différentes**, qui a représenté un vrai défi, que l'OFB n'a pas encore pleinement surmonté malgré ses indéniables efforts.

Cette fusion a nécessité un accompagnement important et un dialogue social exigeant pour assurer la mise en place de l'office dans de bonnes conditions, notamment en **favorisant l'émergence d'une culture commune** entre les personnels provenant des différents opérateurs fusionnés et en **rapprochant deux cultures policières de l'environnement distinctes**. Le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2021-2025 insistait fortement sur cette dimension essentielle à la réussite de la fusion, en reconnaissant que *« la mise en œuvre du plan de formation des agents, ainsi que l'efficacité du **dispositif d'accompagnement des changements et de prévention des risques professionnels** notamment psychosociaux sont incontournables. La mise en place de référentiels managériaux permettant de formaliser des processus et méthodes de travail communs, la construction de documents de programmation établissant clairement les priorités des services, et leur partage avec l'ensemble des agents sont également prioritaires. »*

Contestant l'atteinte des objectifs assignés par le COP sur ces aspects fondamentaux, les syndicats représentatifs du personnel ont émis un bilan critique et sévère de la conduite du changement par la direction générale, générant un **profond mal-être au travail de certains agents** au sein de l'établissement, qui a rendu nécessaire la mise en place d'un plan d'actions dédié. Si, comme l'a indiqué le syndicat FO-OFB, *« le temps nécessaire à la formation pour acquérir une culture, des pratiques et des compétences communes était un élément prévisible »*, ces **délais d'acculturation ont insuffisamment été pris en compte** au moment de la préfiguration et de la fusion.

Le syndicat de l'environnement, de la forêt et l'agriculture EFA-CGC a ainsi mentionné à la mission d'information que les premiers temps de l'OFB ont été caractérisés par *« une chute des résultats sur l'ensemble des actions : avis techniques, procédures judiciaires, rapports de manquement ou bien encore rapportage. De nombreux facteurs en sont responsables : découverte d'un nouveau métier, manque de formation, de stratégie, d'appétence, différence sur la conception du métier. Il faut rajouter à cela le transfert de mission comme celle de la mobilisation citoyenne aux équipes de terrain sans apport d'effectif. Et une démotivation des personnels, voire un certain mal-être. »*

Ces constats ont été confirmés par le rapport de la Cour des comptes publié en juillet dernier, qui indique que *« la fusion de l'AFB et de l'ONCFS s'est déroulée en temps contraint, dans un contexte percuté par la crise sanitaire, entre deux établissements dont l'organisation et les modes de gestion différaient parfois fortement. Elle s'est accompagnée de nombreux signalements de souffrance au travail (52 signalements portés au registre santé et sécurité au travail en 2020 [...]) »*.

Les représentants du syndicat FO-OFB ont quant à eux indiqué que l'extension des compétences des agents *« à des missions parfois totalement nouvelles a été un point difficile à assumer pour beaucoup. Une culture commune ne se décrète pas mais se construit au fil du temps, comme ça a pu être le cas avec la*

fusion des DDAF avec les DDE qui a abouti aux DDT¹. » De nombreuses **évolutions institutionnelles sont en effet intervenues dans un intervalle de temps bien inférieur à la durée d'une carrière professionnelle**, l'OFB prenant notamment la suite de l'AFB, un établissement lui-même issu de la fusion de quatre établissements publics, créé seulement trois ans auparavant. Selon la CGT Environnement, « *les écarts culturels entre établissements ont été négligés durant la préfiguration et globalement sous-estimés* », certains représentants syndicaux évoquant même le « **choc de la fusion pour les personnels, mélange des cultures et des méthodes de travail** ». L'adaptation des traditions des établissements à une nouvelle culture commune n'est toujours pas achevée et doit se poursuivre : la mission d'information salue à cet égard la clairvoyance de la direction générale de l'OFB sur ce point et l'énergie qu'elle consacre pour y remédier.

Ces fusions successives ont généré une **instabilité institutionnelle perturbante pour de nombreux agents** et des **incertitudes sur le déroulé de leur carrière**. À cela s'est ajoutée une exigence accrue sur les aptitudes professionnelles : les missions de surveillance du territoire et de contrôle impliquent désormais **davantage de connaissances techniques et de culture juridique**, ce qui a pu être vécu par certains agents comme une contrainte.

Une enquête menée en 2021 auprès de l'ensemble des agents de l'OFB a ainsi identifié **trois principaux facteurs de risques au travail** au sein de l'établissement : « *la perte de sens du travail, un manque de reconnaissance et des exigences de travail très fortes* ». Les représentants des syndicats ont indiqué à la mission d'information que plus de 75 % des répondants considèrent que leurs exigences de travail (quantité de travail et charge mentale) sont dégradées, voire très dégradées, et près de 60 % considèrent que cette dégradation est plus sensible depuis la fusion.

La **pandémie de Covid-19 a également contrarié le processus de rapprochement** des cultures et compliqué l'exercice des missions de terrain. Pour les représentants syndicaux, le contexte sanitaire a conduit au **retard et à la mise en suspension du processus de rapprochement des cultures d'établissement**, car les difficultés de fond - écart culturel, d'imaginaires, de pratiques et de priorités - n'ont pas pu être correctement traitées au sein des équipes par le personnel d'encadrement. Les mesures sanitaires décidées au niveau national ont également généré d'**importantes frustrations** : le syndicat FO-OFB a ainsi indiqué que « *la mise en confinement des agents de terrain en charge de missions de police judiciaire de préservation de l'environnement a été une grave erreur. Les agents concernés se sont perçus comme inutiles et la vacuité de leurs journées a gravement perturbé l'acceptation de leur nouveau périmètre professionnel.* »

¹ Direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF), direction départementale de l'équipement (DDE) et direction départementale des territoires (DDT).

La fusion, en dépit d'une préfiguration jugée satisfaisante par les autorités de tutelle, a ainsi été **porteuse de risques psychosociaux avérés**, qui ont conduit de façon dramatique au **suicide de quatre agents** entre décembre 2019 et juillet 2021, même s'il convient d'être prudent dans la détermination des causalités du passage à l'acte, le suicide étant un phénomène multifactoriel dans lequel le rôle joué par les conditions professionnelles reste difficile à isoler. L'établissement a pris la mesure de la gravité de ces situations critiques, en instaurant des **mesures d'accompagnement du personnel** (notamment une plateforme d'écoute et de soutien et un accompagnement psychologique personnalisé), réunissant des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail exceptionnels et en diligentant des enquêtes.

Face à cet immense défi managérial, la direction générale de l'établissement a fait le pari de la **formation du personnel, partant du principe qu'elle favoriserait l'accélération du processus de fédération des agents** des établissements antérieurs et des nouvelles recrues de l'OFB autour d'une culture commune et partagée. C'est la raison pour laquelle a été élaboré, dès avril 2020, le **parcours de formation « OFB + 2020 »**, un ensemble de formations visant à répondre aux objectifs suivants : développer les compétences nécessaires à l'exercice et à l'évolution des métiers ; favoriser la construction d'une approche commune de ces métiers ; amorcer une culture managériale commune ; contribuer à la constitution et au développement d'un processus d'accompagnement au changement.

La fusion a également conduit à **harmoniser et revaloriser le statut des agents**, une évolution jugée indispensable par les parlementaires au cours de la discussion du projet de loi, au regard des responsabilités nouvelles confiées à l'établissement public. À l'époque, cette disposition était de nature réglementaire, et non législative : c'est la raison pour laquelle le Parlement a demandé que lui soit remis un rapport relatif aux enjeux liés à la requalification des agents techniques de l'environnement en techniciens de l'environnement et aux voies d'accès à la catégorie statutaire A d'une partie des personnels occupant des fonctions d'encadrement¹ afin de marquer sa volonté qu'il soit procédé aux **requalifications nécessaires à la montée en compétence des agents de l'OFB**.

La création de l'OFB s'est ainsi accompagnée d'une **évolution statutaire des personnels techniques**, à travers un plan de requalification de l'essentiel des agents techniques de l'environnement (ATE) et l'assouplissement des règles encadrant la promotion interne vers le corps des ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement (IAE) pour les techniciens de l'environnement exerçant des fonctions de chefs de service départemental. Dans son rapport sur l'OFB de juillet 2024 précité, la Cour des comptes a approuvé cette démarche de requalification, relevant que « *ces deux mesures répondent au constat de l'augmentation de la taille des services départementaux, et de*

¹ Article 18 de la loi n° 2019-773 portant création de l'OFB.

la technicité et des responsabilités de ces agents, en lien direct avec les préfets, les procureurs et les services déconcentrés de l'État à l'échelle départementale¹. »

En dépit des efforts mis en œuvre par l'établissement et des progrès notables, la **culture d'une partie significative du personnel demeure cependant imprégnée de l'héritage administratif** de l'un ou l'autre des établissements fusionnés. L'OFB n'a toujours pas achevé sa mue administrative et n'est pas encore parvenu à pacifier le climat social autour d'une culture d'établissement et de priorités partagées. La Cour des comptes a indiqué dans son rapport précité que **le climat social restait tendu**, « *signe de l'écart culturel existant entre les deux établissements fusionnés, mais aussi de la perception d'une surcharge de travail et d'une perte des repères antérieurs. La prévention des risques psychosociaux et la construction d'une culture d'établissement doivent donc se poursuivre.* »

La **mission d'information partage ce constat**, tout en soulignant que l'Office français de la biodiversité a été créé il y a moins de cinq ans², que **plusieurs défis de taille ont pesé sur son intégration administrative**, dont la crise sanitaire et la colère du monde agricole du début d'année 2024 ne sont pas les moindres, et que la dernière stratégie nationale consacrée à la biodiversité n'a été présentée qu'en novembre 2023, ce qui a retardé l'intégration de l'OFB dans le paysage administratif des opérateurs de l'État.

De plus, la sociologie administrative nous rappelle que **l'avènement d'un opérateur unique**, capable de fédérer ses agents autour d'un projet partagé, **requiert une temporalité assez longue pour produire les effets attendus**, à l'exemple de l'Ademe, produit de la fusion au 1^{er} janvier 1992 de trois établissements publics antérieurs³, auquel il a fallu environ une **décennie pour réussir la pleine intégration des agents**.

2. Le reproche fait à l'établissement public d'avoir délaissé ses missions cynégétiques

Héritier d'une partie des missions de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, compétent pour le suivi et la régulation des activités cynégétiques, l'OFB constitue désormais, en application de la loi⁴, l'opérateur de l'État qui contribue à l'exercice des **missions de police administrative et judiciaire relatives à la chasse** et de missions de **police sanitaire en lien avec la faune sauvage**. Il est également chargé d'une mission d'expertise et d'assistance en matière d'**évaluation de l'état de la faune sauvage** et de

¹ Page 45 du rapport de juillet 2024 de la Cour des comptes.

² Comme l'a rappelé lors de son audition le syndicat national de l'environnement SNE-FSU, « l'OFB est un jeune établissement à qui l'on demande beaucoup ».

³ Agence française pour la maîtrise de l'énergie (AFME), Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (Anred) et Agence pour la qualité de l'air (AQA).

⁴ Sur le fondement des 2^o et 3^o de l'article L. 131-9 du code de l'environnement.

gestion adaptative des espèces. C'est à ce titre que l'OFB assure notamment la surveillance de la population de loups et de lynx en France.

La création de l'OFB marque une **nette évolution des politiques publiques relatives à la chasse** ainsi qu'un **changement de culture** : les enjeux cynégétiques sont désormais intégrés aux enjeux de la biodiversité. Les missions de gestion de ressources naturelles, qui constituaient le cœur de métier de l'ONCFS, ont laissé place à des **missions de préservation des milieux** et de **conservation des espèces**. Certains membres siégeant au conseil d'administration de l'OFB ont indiqué que les nouveaux agents recrutés par l'établissement public avaient une **familiarité moindre avec les enjeux liés à la chasse** et une appétence plus faible à l'exercice des missions de police, alimentant le sentiment de dilution des connaissances cynégétiques des agents de l'OFB perçu par le monde de la chasse.

Ainsi, la fédération nationale des chasseurs (FNC) déplore une *« énorme perte de connaissance en matière de police comparativement à ce qui existait au temps de l'ONCFS »*. Elle estime que l'OFB s'est mis en retrait par rapport aux partenaires traditionnels de l'ONCFS et a **insuffisamment pris le relais de l'ONCFS** pour assurer les missions d'étude de la faune sauvage et de suivi du petit gibier : *« l'OFB se désengage de plus en plus de la gestion de la faune sauvage chassable, concentre tous ses efforts sur les espèces emblématiques et veut orienter ses actions sur les zones à enjeux »*.

D'autres acteurs ont également dénoncé auprès de la mission d'information un **moindre investissement de l'établissement dans l'exercice de ses missions au titre de la chasse** et une **perte d'expertise cynégétique globale** parmi les agents. La Cour des comptes, dans un rapport public thématique de juillet 2023¹, a corroboré ce constat : *« les agents des services départementaux de l'OFB consacrent entre 15 et 20 % de leur temps à la police de la chasse, essentiellement sur le respect des règles de sécurité. C'est beaucoup moins que le temps (40 %) que pouvaient y consacrer les agents de l'ex-Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), fusionné au sein de l'OFB. Il en résulte en outre une perte de compétences et d'expérience cynégétiques. »*

Le temps consacré à la police de la chasse se réduit d'année en année, ce qui explique que les fédérations départementales des chasseurs relèvent de plus en plus d'infractions au titre de la police de la chasse. Même si 31 % des contrôles sont réalisés au titre de la police de la chasse², le syndicat Unsa Écologie explique ce phénomène par le fait que **l'OFB n'est plus en mesure de prioriser correctement les missions qui lui sont assignées** : *« à trop vouloir confier de missions à cet opérateur, il en résulte un émiettement qui ne profite à aucun objectif assigné, n'améliore rien et ne résout rien. »* Lors de la présentation des activités de police au cours de la séance du conseil d'administration du

¹ Rapport public thématique de la Cour des comptes, Les soutiens publics aux fédérations de chasseurs. La contrepartie de missions de service public à mieux exercer, juillet 2023.

² <https://www.ofb.gouv.fr/contrôles-administratifs-et-procedures-judiciaires>

16 mars 2023, il a ainsi été indiqué que **le nombre total d'infractions relevées au titre de la police de la chasse a baissé de 87 % entre 2019 et 2022.**

Aux yeux de nombreux parlementaires, ce **désengagement était prévisible puisqu'il se déduit de l'intitulé même de l'établissement public**, qui ne comporte **aucune référence à la chasse**. Plusieurs députés ont déploré ce changement intervenu en commission à l'Assemblée nationale¹, à l'instar de Gérard Menuel, qui indique que *« refuser de faire figurer le mot chasse dans son intitulé est, au point de devenir symbolique, significatif : ne pas prendre en compte cet élément revient en effet à instiller le doute quant à ce que vous appelez une fusion entre ces deux organismes. Vous ne nous empêcherez pas de penser – et d'affirmer – que ce texte prévoit non une fusion de ces deux organismes, mais bel et bien une absorption de l'ONCFS par l'AFB² »*. Un constat partagé par le député Martial Saddier, dénonçant un fâcheux oubli : *« si vous fusionnez la biodiversité et la chasse, mes chers collègues de la majorité, le nom de la future entité doit faire apparaître ces deux domaines. Nous savons tous combien le nom d'une structure porte son identité et reflète sa mission³. »*

Sensible à la place particulière qu'occupe le monde cynégétique dans les politiques en faveur de la biodiversité, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat avait souhaité réparer cette omission en renommant l'établissement produit de la fusion **« Office français de la biodiversité et de la chasse »**. Cette dénomination, également adoptée en séance publique, n'a malheureusement pas été retenue par la commission mixte paritaire.

La direction générale de l'OFB admet avoir **priorisé les opérations de police cynégétique** pour tenir compte de la réforme de la chasse mise en œuvre par la loi de 2019 créant l'établissement public, avec l'extension des compétences des fédérations départementales de chasseurs. Ces dernières sont désormais chargées de gérer les associations communales et intercommunales de chasse agréées, de coordonner leurs actions, ainsi que **mettre en œuvre le plan de chasse** arrêté par le préfet par l'attribution des plans de chasse individuels, mais également de **collecter les données de prélèvements des spécimens d'espèces soumises à gestion adaptative**.

Pour des raisons de priorisation mais également d'enjeux, l'OFB a ainsi recentré ses missions de police sur les objectifs de la stratégie nationale

¹ Le projet de loi déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale faisait référence à l'établissement par juxtaposition du sigle des deux établissements publics antérieurs, « AFB-ONCFS ». La dénomination de l'établissement a, entre temps, fait l'objet d'une consultation interne aux deux structures, à laquelle 2 300 personnes sur les 2 700 sollicitées ont répondu. Au terme de la semaine de consultation, la dénomination « Office français de la biodiversité » a recueilli le maximum de suffrages et fut intégré au texte par le biais d'un amendement gouvernemental.

² <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2018-2019/premiere-seance-du-mercredi-23-janvier-2019#1590904>

³ <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2018-2019/premiere-seance-du-mercredi-23-janvier-2019#1591114>

de contrôle du 4 mars 2020 fixés par la direction de l'eau et de la biodiversité¹ : la **sécurité à la chasse**, les **espèces dites à enjeu**, les espèces soumises à prélèvement maximum autorisé, des thématiques telles que le plomb en zone humide ou le braconnage en bande organisée. Il **opère un contrôle moins minutieux des plans de chasse** des espèces qui se portent bien.

La lutte contre le braconnage de nuit a également reflué car cette activité se réalise principalement les week-ends et jours fériés, journées pendant lesquelles les agents de l'OFB ne sont pas présents sur le terrain, la continuité du service étant alors assurée par un système d'astreintes téléphoniques. Ainsi que l'indiquent les représentants du syndicat FO-OFB, « *les missions de lutte anti-braconnage sont extrêmement chronophages et nos effectifs ne nous permettent pas de maintenir une pression constante sur cette thématique. Les missions sont donc désormais beaucoup plus ponctuelles.* » Ce constat est également partagé par les gestionnaires d'aires protégées entendus par la mission d'information. Un bon mot circule à ce sujet parmi les fédérations départementales des chasseurs, selon lequel « un chasseur a plus de chances de gagner au loto que d'être contrôlé par l'OFB ».

Plusieurs organisations syndicales représentatives du personnel de l'OFB déplorent ce désengagement, à l'instar de CGT Environnement qui indique que « *la police de la chasse (plan de chasse) n'est plus une priorité pour notre établissement, hormis le contrôle de la sécurité à la chasse. Le nombre total de procédures judiciaires à l'encontre du loisir chasse a baissé par rapport à ce qui était déclaré par l'ONCFS* ». L'Unsa Écologie regrette quant à elle un « *véritable abandon d'une mission régaliennne confiée à cet opérateur par le législateur* ». Pour le syndicat national de l'environnement SNE-FSU, ce **recentrage des missions cynégétiques à proportion des enjeux** et des orientations politiques définies par les tutelles est cohérent avec la logique qui a prévalu lors de la fusion : « *le champ de compétence de l'OFB est plus large que celui de l'ONCFS, il est donc naturel que la mission police de la chasse n'ait plus autant d'importance au vu de l'ensemble des missions* ».

Il est cependant à noter, malgré le désengagement bien réel de l'OFB en matière de police de la chasse, que **peu de services de l'État ou opérateurs publics disposent d'une expertise cynégétique aussi développée que l'OFB**. Les inspecteurs de l'environnement suivent en effet, au cours de leur parcours de formation initiale, **une semaine obligatoire consacrée au droit cynégétique**, à la préparation et la validation du permis de chasser. Les agents des services territoriaux consacrent en moyenne 15 à 20 % de leur activité sur le terrain à des missions de police de la chasse. La mission d'information estime que **le temps consacré aux interventions territoriales en matière de chasse ne doit pas descendre en deçà d'un seuil de 15 % du temps passé sur**

¹ Avec entre autres les priorités suivantes en matière de pratique de la chasse : garantir l'exercice d'une chasse durable, lutter contre le braconnage et le trafic des espèces protégées et assurer la surveillance sanitaire de la faune sauvage.

le terrain, faute de quoi l'expertise cynégétique de l'établissement ne serait plus assurée.

Il a en outre été indiqué à la mission d'information que les **dégâts causés par le gibier aux exploitations forestières sont insuffisamment quantifiés**¹ : il est nécessaire que l'OFB, conjointement avec l'ONF, puisse assurer un meilleur suivi des populations de grand gibier et estimer de façon plus précise les régulations que les chasseurs peuvent mettre en œuvre pour réduire les dégâts forestiers et agricoles sans nuire à la biodiversité.

Recommandation n° 1 : Accroître le rôle de l'OFB dans les missions de surveillance de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique, aux côtés de l'ONF.

Enfin, l'OFB est également chargé, pour le compte de l'État, de **l'organisation de l'examen du permis de chasser** ainsi que de la délivrance du permis de chasser². Ce sont les fédérations départementales des chasseurs qui assurent la préparation à l'examen du permis de chasser, à travers des formations et la mise à disposition de terrains et de locaux. D'après les données transmises par l'OFB, les services chargés d'organiser les épreuves du permis de chasser reçoivent chaque année approximativement 35 000 candidats et **délivrent plus de 24 000 permis**, pour un délai de traitement avoisinant les deux mois.

Willy Schraen, président de la fédération nationale des chasseurs (FNC), déplore « *un embouteillage pour que les candidats puissent accéder aux sessions de l'examen au printemps et en été, avec des délais trop longs, de nature à dissuader les candidats* ». D'après la fédération nationale, un effectif de 28 inspecteurs est notoirement insuffisant pour répondre à la demande des candidats, avec des délais pouvant aller jusqu'à six mois dans certains départements. En outre, elle considère que l'instruction des dossiers n'est pas en phase avec les évolutions de la relation entre l'administration et le public, car il suppose encore la transmission matérielle de certaines des pièces demandées. À cet égard, il pourrait être opportun d'évaluer les voies et moyens d'une **association plus étroite des fédérations départementales de chasse dans l'organisation administrative du permis de chasser**, pour simplifier les démarches d'inscription et fluidifier les délais de passage de l'examen.

¹ Sur ce point, voir le rapport de la mission parlementaire conduite par le sénateur Jean-Noël Cardoux et le député Alain Perea, Restaurer l'équilibre agro-sylvo-cynégétique pour une pleine maîtrise des populations de grand gibier et de leurs dégâts à l'échelle nationale, publié en mars 2019 : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Rapport-Perea-Cardoux_degats-grand-gibier-chasse_mars2019.pdf

² En vertu de l'article L. 131-9 du code de l'environnement.

Le constat d'un **établissement public moins-disant en matière de police de la chasse par rapport à l'ONCFS** est largement étayé et reconnu par la direction générale. La mission d'information **déplore ce délaissement des missions cynégétiques** et fait siennes les recommandations formulées par le rapport sénatorial sur la sécurité à la chasse¹, notamment à travers le **renforcement de l'examen du permis de chasser** en rendant obligatoire la maîtrise des armes semi-automatiques, une épreuve jugeant les conditions de tir et la **préservation des effectifs de l'OFB en matière de police de la chasse**, afin de conforter le niveau de connaissances, de maîtrise de l'arme et d'habileté au tir qu'atteste le permis de chasser français au niveau des standards européens.

Le **lien entre l'OFB et le monde de la chasse doit cesser de se distendre**, d'autant plus que les chasseurs sont des contributeurs au financement de la biodiversité, notamment à travers le programme écocontribution². Les **compétences cynégétiques de l'établissement doivent être préservées** et continuer à faire l'objet de formations spécifiques des agents : il s'agit en effet de missions clés pour l'exercice desquelles l'autorité, l'indépendance et l'impartialité de l'établissement public sont indispensables.

3. Les incertitudes sur la pérennité du financement de l'établissement à moyen terme et une débudgétisation décriée

De la même façon que les effectifs des opérateurs antérieurs ont été versés à l'établissement public nouvellement créé, le **financement du premier exercice comptable de l'OFB a été assuré par l'addition des budgets de chacun des deux établissements**, reposant majoritairement sur le prélèvement de redevances perçues par les agences de l'eau. En 2019, la contribution annuelle des agences de l'eau représentait la quasi-totalité des moyens budgétaires de l'AFB (243 millions d'euros) et une proportion significative de ceux de l'ONCFS (37 millions, soit un tiers de ses recettes).

Pour l'année 2020, la contribution des agences de l'eau au budget de l'OFB était également prédominante, avec un prélèvement fixé en loi de finances à hauteur de **332 M€, soit 78 % de l'ensemble des produits perçus par l'établissement**. Cette situation de dépendance marquée aux redevances assises sur la facture d'eau a été dénoncée comme un facteur de fragilité des perspectives financières de l'établissement.

Plusieurs parlementaires avaient à l'époque plaidé pour un rééquilibrage des recettes au profit des dotations budgétaires et une diversification accrue des sources de financement de l'OFB. Le député Martial Saddier, par ailleurs président du comité de bassin Rhône-Méditerranée, s'est dit inquiet lors des débats parlementaires d'un risque de contribution

¹ Rapport d'information n° 882 (2021-2022), déposé le 14 septembre 2022, par Maryse Carrère et Patrick Chaize, La sécurité : un devoir pour les chasseurs, une attente de la société.

² <https://www.ofb.gouv.fr/le-programme-ecocontribution>

additionnelle des agences de l'eau pour combler un **déficit de financement de l'OFB estimé à 31 M€ à compter de 2020** : « *La réduction pour moitié du prix du permis de chasse annoncé par le Président de la République représente 21 millions en moins. Par ailleurs, comme les travaux en commission l'ont mis en lumière, en contrepartie du versement de 5 euros par permis de chasse opéré par chaque fédération départementale, l'État verserait – j'emploie le conditionnel – 10 euros. Si les fédérations versent 5 millions d'euros, l'État devra en acquitter 10, ce qui, au total, représente bien 31 millions d'euros manquants à partir du 1^{er} janvier 2020.* »

Jean-Claude Luche, rapporteur pour le Sénat du projet de loi, avait quant à lui souligné la tendance observée ces dernières années à **substituer aux crédits budgétaires de l'État un prélèvement sur les ressources des agences de l'eau**. Plusieurs sénateurs avaient notamment questionné l'acceptabilité du schéma de financement de l'OFB, qui suscite des débats animés au sein des comités de bassin du fait de sa **contrariété au principe selon lequel « l'eau paie l'eau »** : il obère notamment les capacités d'intervention des agences de l'eau aux côtés des collectivités territoriales pour soutenir les investissements en matière d'entretien des réseaux d'adduction d'eau potable et des équipements d'assainissement.

Le financement de l'OFB ne s'est en effet pas inscrit sous les meilleurs auspices au moment de sa création, avec un **budget prévisionnel dont les dépenses non couvertes représentent près de 40 millions d'euros**, soit 12 % du nouveau budget consolidé. Trois raisons sont à l'origine de cette situation :

- la loi de finances pour 2019 a fixé les redevances cynégétiques nationale et départementale annuelles à un montant identique de 44,5 euros : l'alignement de ces deux montants s'est traduit par une baisse de la redevance nationale de près de 80 %, générant une **diminution du budget de l'ONCFS d'environ 21 millions d'euros pour 2019**, alimentant un déficit de financement équivalent pour l'OFB ;
- la réforme des actions en faveur de la biodiversité financées par les chasseurs, à travers l'écocontribution¹ : en contrepartie du versement annuel de 5 euros par permis de chasser par la fédération départementale des chasseurs dans un fonds dédié, l'État abondera 10 euros par permis de chasser départemental. Cette dépense nouvelle portée par l'ONCFS, d'un montant estimé à **10 millions d'euros**, a créé pour l'OFB un engagement financier de même montant ;
- le coût du transfert de la fixation des plans de chasse de l'autorité préfectorale à la fédération départementale des chasseurs, estimé

¹ Entre 2019 et 2023, plus de 800 projets ont ainsi été co-financés par l'OFB et les chasseurs, avec une contribution de près de 44 millions d'euros ayant servi à financer plus de 800 actions en faveur de la biodiversité.

à environ **9 millions d'euros**, a constitué le troisième élément de fragilité des perspectives financières de l'OFB.

Ces craintes initiales concernant le financement de l'établissement public ont cependant été levées grâce à la **progression soutenue depuis 2020 des dotations budgétaires**¹ et aux versements exceptionnels du plan « France Relance », à hauteur de 85 millions d'euros complémentaires en 2021 et 2022, qui ont permis de combler les déficits de financement existant au moment de sa création.

Le législateur budgétaire a pris la mesure des besoins de financement nécessaires à l'accomplissement des missions de l'établissement nouvellement créé et à l'atteinte des ambitieux objectifs que s'est fixés notre pays en faveur de la biodiversité. Malgré cela, **l'OFB demeure un opérateur moins financé que ses homologues européens**, ainsi que l'a montré le rapport de la Cour des comptes de juillet 2024². Ce point sera abordé dans la troisième partie du présent rapport d'information.

C. UNE GOUVERNANCE NOVATRICE, PLURALISTE ET ORIGINALE QUI N'A PAS ENCORE PRODUIT TOUS LES EFFETS ATTENDUS

L'Office français de la biodiversité repose sur une **gouvernance d'établissement tripartite** - conseil d'administration, conseil scientifique et comité d'orientation - ayant vocation à concilier les réalités économiques et sociales avec les enjeux de préservation de l'environnement, en s'appuyant sur l'expertise des scientifiques et en tenant compte des attentes de la société en matière environnementale, conformément à la logique sous-jacente à la notion de développement durable. La composition des instances ainsi constituées reflète cet **équilibre des représentations** que le législateur a tenu à faire prévaloir au cours de l'examen parlementaire.

1. Un conseil d'administration dont la composition étoffée peut susciter des débats sans lien avec la gouvernance stratégique de l'établissement

De manière assez usuelle pour un établissement public administratif opérateur de l'État, l'Office français de la biodiversité est administré par un **conseil d'administration**. Le nombre de ses membres est cependant inédit,

¹ C'est au programme 113 « Paysages, eau et biodiversité », au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », que sont inscrits les crédits budgétaires versés à l'OFB et notamment la subvention pour charges de service public, qui a servi à couvrir une partie de son déficit budgétaire.

² « L'Espagne attribue à ses agences la dotation la plus élevée en matière de protection de la biodiversité et la France l'une des moins élevées des cinq pays étudiés, en deçà des moyens attribués à ses homologues suédois, allemand et italien. » *Rapport de la Cour des comptes de juillet 2024, page 18.*

avec quelque **43 administrateurs** ayant voix délibérative, nommés par arrêté ministériel, **répartis en cinq collèges**¹.

Ses membres ont vocation à **représenter le spectre des missions confiées à l'OFB** et la diversité des acteurs hexagonaux et ultramarins œuvrant pour la protection de la biodiversité, ainsi que des composantes de la société civile, économique et institutionnelle². Le législateur a encadré la composition du conseil d'administration en **instituant plusieurs clés de représentation** : parité entre le nombre d'hommes et de femmes³, 10 % des membres issus des fédérations de chasseurs et de pêcheurs et représentation d'au moins chacun des cinq bassins écosystémiques ultramarins.

Le Gouvernement souhaitait initialement un **conseil d'administration plus resserré**, une vingtaine de membres selon l'exposé des motifs du projet de loi déposé le 14 novembre 2018, ainsi que l'a défendu le ministre au banc pendant les débats parlementaires, François de Rugy : *« nous ne voulions pas additionner purement et simplement les membres du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité et du conseil d'administration de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. Ce serait inflationniste. On a parfois pu procéder ainsi par le passé pour faciliter les fusions, mais à un moment donné, il faut savoir reconnaître que c'est trop et repartir sur des bases efficaces. »* Au moment de la fusion, le conseil d'administration de l'AFB comprenait 42 membres et celui de l'ONCFS 26 membres.

La composition élargie du conseil d'administration reflète la **volonté du législateur** de donner toute sa place aux différentes parties prenantes et de **représenter au mieux la diversité géographique et socio-professionnelle des acteurs** concourant à la protection et la restauration de la biodiversité, ainsi que l'a souligné Barbara Pompili, rapporteure du projet de loi à l'Assemblée nationale : *« Il y a besoin d'un peu de flexibilité, flexibilité qui permet aussi au législateur d'imposer un certain nombre de conditions, en matière de parité ou de représentation de divers acteurs, comme les comités de bassins ou les représentants de l'outre-mer. »* Le législateur a souhaité **favoriser l'équilibre des expressions** et instaurer une gouvernance plus riche en faisant du conseil d'administration un modèle réduit de « parlement de la biodiversité », qui se veut une réponse aux **attentes d'intégration globale des enjeux de la multifonctionnalité des espaces et des milieux**.

Les assemblées ont également souhaité opérer un **rééquilibrage du conseil d'administration au profit d'une meilleure représentation des territoires ultramarins**, qui avait suscité un vif débat parlementaire aussi bien

¹ Articles L. 131-10 et R. 131-28 du code de l'environnement.

² En application de l'article R. 131-28-2 du code de l'environnement, le mandat de membre du conseil d'administration de l'Office français de la biodiversité est exercé à titre gratuit, sous réserve de remboursement des frais de déplacement et de séjour dans les conditions prévues par la réglementation applicable aux personnels civils de l'État.

³ « Il est composé de manière à ce que l'écart entre le nombre d'hommes, d'une part, et le nombre de femmes, d'autre part, ne soit pas supérieur à un. »

à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, alors qu'environ 80 % de la biodiversité française repose sur des écosystèmes et réservoirs ultramarins. Aujourd'hui, la **représentation des outre-mer au sein du conseil d'administration s'élève à environ 16 %** avec une présidente, Sylvie Gustave dit Duflo, qui représente le conseil régional de Guadeloupe et préside par ailleurs le Comité de l'eau et de la biodiversité de cette région.

Au cours de son audition devant la commission le 20 mars dernier¹, la présidente du conseil d'administration a d'ailleurs insisté sur la spécificité d'un **conseil d'administration élargi**, qui contribue selon elle à la **qualité des décisions prises par l'établissement** : *« la composition du conseil est très importante, car elle reflète le fait que chaque acteur agissant pour la préservation et la valorisation de la biodiversité puisse être associé et coconstruire les actions à mener pour infléchir le déclin de la biodiversité. »* De plus, même si les administrateurs siégeant au conseil d'administration représentent des intérêts différents, chacun a vocation à **participer à un équilibre global garant des intérêts communs à l'OFB**. Le règlement intérieur du conseil d'administration précise en effet que lorsqu'ils siègent, les membres doivent se déterminer dans l'intérêt des missions exercées par l'OFB, sans préjudice des obligations qui sont les leurs dans l'exercice des mandats qui leur sont confiés.

Le 13 février 2020, lors de son discours d'inauguration de l'OFB prononcé à Chamonix, le Président de la République a salué cette évolution initiée par le législateur² : *« aucun autre établissement sur le continent ne dispose de la capacité qu'a l'OFB à porter des politiques totales de protection de la nature dans toutes ses composantes et en actionnant tous les leviers. Et l'originalité de cet office, c'est en effet qu'il réunit dans son conseil d'administration tous les acteurs : collectivités locales, associations environnementales, chasse et pêche de loisir, agriculteurs et forestiers, entreprises, pêcheurs maritimes, gestionnaires d'espaces protégés, tous réunis par le même amour de la nature. Tous déterminés à faire. Et tous mettant en synergie leurs moyens, leur culture, parfois leurs différences. »*

Si la composition du conseil d'administration peut n'être pas assez resserrée pour des prises de décision rapides³, elle assure en revanche une **bonne représentativité des parties prenantes**. *« Cette composition n'a jamais posé de problème en termes de quorum, de délibération ou de bon fonctionnement »* a assuré lors de son audition André Flajolet, 3^e vice-président du conseil d'administration. Le conseil d'administration, à ses yeux **véritablement pluraliste, efficace et responsable**, permet d'associer l'ensemble des parties prenantes à la stratégie et au positionnement de l'établissement, sans pour autant mettre en difficulté l'approbation de décisions opérationnelles importantes. Les auditions conduites par la mission d'information n'ont en

¹ Le compte rendu est publié en annexe du présent rapport d'information.

² <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/02/13/discours-du-president-de-la-republique-lors-du-lancement-de-loffice-francais-de-la-biodiversite>

³ Dans son rapport consacré à l'OFB, à la quatrième page, la Cour des comptes indique que le « dimensionnement du CA, défini par la loi, l'amène à assumer des fonctions qui pourraient être assurées par d'autres instances ».

effet pas mis en évidence de problème d'absentéisme ou de *quorum*, d'autant plus qu'il est possible de participer en visioconférence aux séances du conseil d'administration.

Dans son rapport précité, la Cour des comptes pointe cependant les **limites inhérentes à cette composition élargie** : « *Le risque en termes de pilotage de l'établissement lié au nombre de membres du conseil d'administration a jusqu'alors été contenu, notamment grâce à l'existence des commissions spécialisées et aux séances de préparation interne aux administrateurs représentants de l'État. Ce mode de fonctionnement reste cependant éloigné des pratiques de gouvernance, constatées chez d'autres opérateurs de l'État.* » Lors de leur audition, certains membres du conseil d'administration ont ainsi déploré la **mise à l'ordre du jour de questions relatives à des problématiques syndicales**, pouvant conduire à un rallongement significatif des séances, au détriment des délibérations à forts enjeux pour l'établissement public.

Le conseil d'administration inaugural s'est réuni le 3 mars 2020, soit quinze jours avant le premier confinement imposé dans le cadre de la pandémie, ce qui n'a pas manqué d'avoir des conséquences sur le bon fonctionnement de l'établissement et a occasionné des **retards dans l'acquisition d'une culture d'établissement partagée**. Afin de faciliter la préparation des décisions soumises à sa délibération, le conseil d'administration a procédé à la création de **deux commissions spécialisées** : une commission des interventions pour examiner les conventions, subventions et concours financiers et une commission des finances et de l'audit, ayant pour rôle d'instruire les dossiers relatifs au budget. Au terme de quatre années de fonctionnement, la présidence du conseil d'administration vient d'être reconduite, à la suite à l'élection intervenue le 5 mars 2024¹.

Au cours de sa séance du 14 mars 2024, en réponse à certaines critiques concernant ses modalités de fonctionnement précisées par son règlement intérieur, le conseil d'administration a adopté une **charte de déontologie s'appliquant aux membres du Conseil d'administration**, de ses commissions spécialisées et du comité d'orientation. Il a également délibéré en faveur d'une **obligation générale de déclaration d'intérêts** des membres des instances dirigeantes de l'établissement public. Parmi les considérants de cette décision, le conseil d'administration a reconnu que le bon accomplissement de sa mission de service public était « *lié au respect de règles de déontologie nécessaire à son autorité* ».

Cette **charte de déontologie**, annexée au règlement intérieur du conseil d'administration, **énonce les principes et les codes de conduite** qui permettent de garantir la transparence des processus, l'indépendance de ses décisions et avis, l'impartialité et la confidentialité, le respect des critères de sélection et d'attributions des aides et la bonne gestion des fonds publics.

¹ Sa composition est consultable sur le site internet de l'OFB à l'adresse : <https://www.ofb.gouv.fr/le-conseil-dadministration>

L'accent est également mis sur le caractère exemplaire du comportement des membres du conseil d'administration. Le directeur général de l'OFB désigne également un **référént déontologue**, chargé d'apporter aux membres, à leur demande, tout avis ou toute recommandation utiles pour la bonne application des obligations découlant de la charte de déontologie.

La charte détermine également les **modalités de prévention et de traitement des situations de conflit d'intérêts**. À cette fin, les administrateurs et membres du comité d'orientation sont tenus de renseigner et d'actualiser une déclaration d'intérêts, listant tout élément susceptible de les placer dans une situation de conflit d'intérêts, transmise au président du conseil d'administration.

Sur le plan administratif, l'Office français de la biodiversité est dirigé par un **directeur général, nommé par décret du Président de la République¹, pour une période de quatre ans renouvelable une fois**. Signe de l'importance des missions confiées à l'établissement public, le législateur organique a fait le choix de compléter la liste des dirigeants ou présidents d'organismes dont la nomination par le Président de la République est conditionnée à l'absence d'avis négatif des commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, avec la direction générale de l'OFB². Cette fonction est actuellement exercée par Olivier Thibault, à la suite de son audition par la commission et au vote favorable intervenu le 24 mai 2023³.

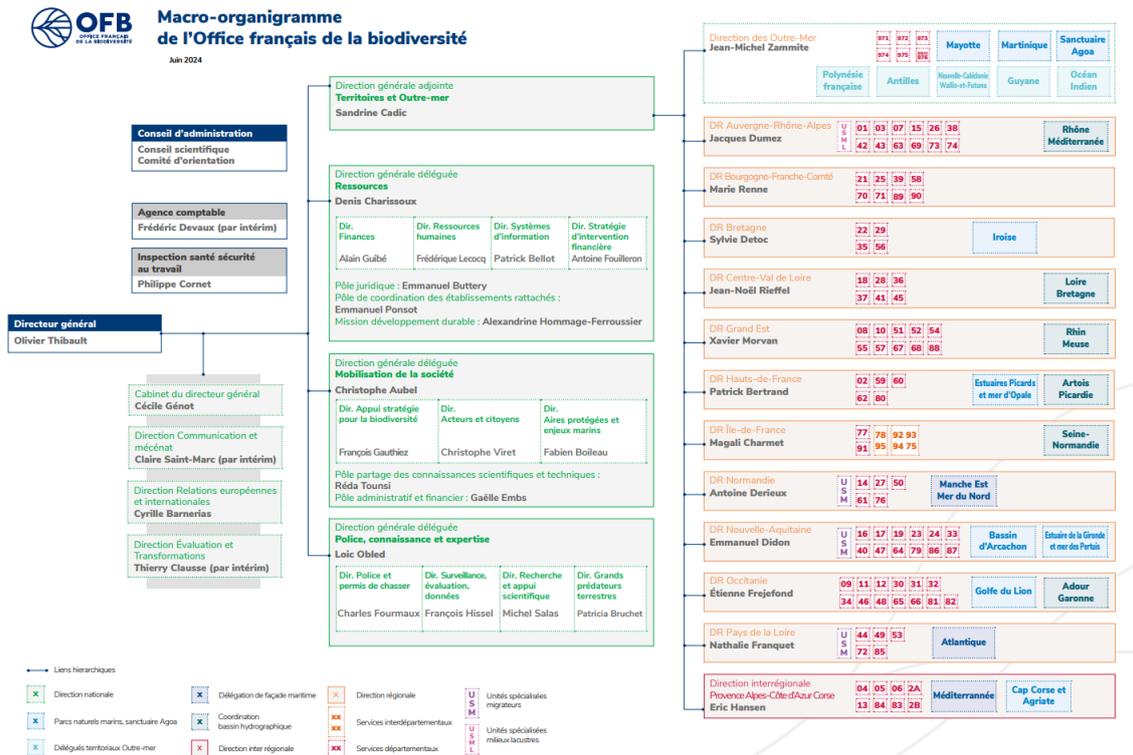
Le directeur général, qui peut également assister aux séances du conseil d'administration avec voix consultative, voit ses missions définies dans la partie réglementaire du code de l'environnement⁴. Il assure notamment le **fonctionnement et l'organisation de l'ensemble des services** ainsi que la **gestion du personnel**. Il propose également l'ordre du jour et prépare les délibérations du conseil d'administration, de ses commissions spécialisées, du comité d'orientation et du conseil scientifique et en assure l'exécution. Il est **assisté de directeurs généraux** et de **directeurs régionaux**, ainsi que le retrace ci-après le macro-organigramme de l'établissement.

¹ Article L. 131-13 du code de l'environnement.

² Loi organique n° 2019-789 du 26 juillet 2019 complétant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

³ https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20_230_522/devdur.html#toc2

⁴ Article R. 131-30 du code de l'environnement.



Source : Office français de la biodiversité

2. Un conseil scientifique pour éclairer et légitimer les choix méthodologiques de l'établissement public

Le législateur a également souhaité doter l'OFB d'un **conseil scientifique, placé auprès du conseil d'administration**, comprenant une part significative de spécialistes de la biodiversité ultramarine¹. Le décret du 31 décembre 2019² précise qu'il assiste le conseil d'administration dans la définition de la politique scientifique de l'établissement. À ce titre, il contribue notamment à **l'évaluation des activités de l'établissement en matière de recherche** et d'exploitation des résultats de celle-ci, de formation, de diffusion et de valorisation. Il veille également à la coordination des politiques scientifiques des établissements publics rattachés à l'office.

Le conseil scientifique peut être consulté par le président du conseil d'administration ou le directeur général sur toute question relative aux missions de l'établissement. Il peut également se saisir de toute question qu'il juge pertinente au regard de ses missions et formuler toute recommandation. Le conseil scientifique est composé d'**au plus vingt-cinq membres** dont deux désignés parmi le personnel en activité, choisis en raison de leurs compétences

¹ Ainsi que le dispose l'article L. 131-11-1 du code de l'environnement. Le rôle du conseil scientifique vis-à-vis de l'OFB est quant à lui encadré par l'article R. 131-29 du code de l'environnement.

² Décret n° 2019-1580 du 31 décembre 2019 relatif à l'Office français de la biodiversité.

scientifiques et techniques et nommés par arrêté conjoint des ministres de tutelle, sur proposition du directeur général de l'office, pour une **durée de cinq ans**, renouvelable une fois. Le conseil scientifique se réunit au moins deux fois par an au cours de réunions plénières qui durent généralement une journée et demie.

Composé actuellement de **23 scientifiques et experts**¹ issus des conseils scientifiques des anciens établissements fondateurs de l'OFB afin de garantir une continuité et de deux membres issus du personnel de l'établissement public, il est présidé par **Frédérique Chlous**, professeure d'ethnologie appliquée à l'environnement et directrice du département scientifique « Homme et Environnement » du Muséum national d'Histoire naturelle. Sa légitimité repose notamment sur les publications des membres qui le composent, leur présence dans diverses instances scientifiques et leur implication pour favoriser les relations science et société.

Son rôle repose sur un **double positionnement**, à la fois sur des questions **stratégiques** relatives à l'ensemble des missions de l'OFB et sur des enjeux **opérationnels** en appui de la direction et des personnels sur des projets structurants ou à forts enjeux scientifiques ou sociétaux. Depuis sa mise en place, le conseil scientifique a examiné **22 thématiques en séance plénière** et élaboré **sept avis**, publiés sur le site internet de l'OFB². Ce conseil a également organisé des travaux de réflexion ayant pour vocation d'orienter l'établissement dans l'élaboration ou dans la mise en œuvre de projets.

Les thématiques actuellement abordées sont aussi variées que la santé humaine et la biodiversité, l'économie et la biodiversité, le préjudice écologique, l'activité de police comme levier de transformation, les énergies renouvelables, ainsi que la thématique de la restauration des écosystèmes, centrale pour l'atteinte des objectifs définis dans le cadre de la stratégie de lutte contre l'artificialisation des sols.

La robustesse scientifique du cadre d'action de l'OFB étant fondamentale pour **conforter l'exercice des missions de l'établissement**, la mission d'information salue la volonté de l'établissement de s'appuyer sur un organe d'expertise appliquée, adossé au conseil d'administration. La **crédibilisation des modes d'intervention** des inspecteurs de l'environnement constitue en effet l'une des conditions d'une meilleure acceptation de leurs rôles et de leurs missions.

Le conseil scientifique ne joue cependant pas encore pleinement le rôle que lui a assigné le législateur. Dans les observations définitives de son rapport sur l'Office français de la biodiversité, la Cour des comptes a relevé que « *son rôle actuel n'est pas conforme aux missions qui lui sont confiées par le code de l'environnement, à savoir assister le CA "dans la définition de la politique*

¹ La constitution des membres du conseil d'administration a été publiée par arrêté ministériel en mai 2020.

² <https://www.ofb.gouv.fr/le-conseil-scientifique>

scientifique de l'établissement" et dans "l'évaluation des activités de l'établissement en matière de recherche et d'exploitation des résultats de celle-ci, de formation, de diffusion et de valorisation". Le règlement intérieur du CA ne reprend pas explicitement cette deuxième mission qui, dès lors, n'est pas accomplie ».

Les avis du conseil scientifique se caractérisent en outre par leur brièveté, deux à trois pages en moyenne, et la **faible portée opérationnelle des solutions préconisées** au conseil d'administration : malgré leur indéniable qualité, les recommandations formulées demeurent assez génériques et s'adressent tout autant aux pouvoirs publics qu'à l'OFB. Alors que le conseil scientifique pourrait utilement contribuer à l'élaboration concrète de lignes directrices en matière d'éclaircissement scientifique des sujets à forts enjeux environnementaux ou sociétaux, force est de constater que cette dimension est insuffisamment mise en œuvre.

La manière dont le conseil scientifique s'acquitte de ses missions donne à penser que **ce rôle pourrait être assuré par un organe externe à l'établissement public, ou en s'appuyant sur l'expertise d'autres établissements publics scientifiques**. Les bénéfices d'un conseil scientifique adossé à l'établissement public semblent relativement maigres et n'ont pas produit les effets escomptés en matière de légitimation scientifique de son action. Le rapport précité de la Cour des comptes déplore pour sa part que « *le fonctionnement du conseil scientifique apparai[sse] jusque-là en retrait du conseil d'administration et du fonctionnement de l'office. Les saisines et les thématiques qu'il décide de traiter gagneraient à être plus précises et à **davantage endosser la dimension évaluative** prévue par le code de l'environnement.* »

Conscient des marges de progression dont dispose le conseil scientifique pour mieux épauler l'établissement public, le conseil d'administration a examiné au cours de sa réunion du 30 novembre 2023 une note stratégique visant à **conforter le conseil scientifique, son rôle et ses principes d'organisation**. Elle souligne l'importance des questions stratégiques relatives à l'ensemble des missions de l'OFB et la **nécessité de favoriser une meilleure intégration des avis et recommandations du conseil scientifique** dans la gouvernance de l'OFB.

À la lueur de ces éléments et forte de la conviction que cette instance peut utilement contribuer au renforcement de la légitimité de l'établissement public, la mission d'information plaide en faveur d'une **montée en puissance du rôle du conseil scientifique** : celui-ci **doit investir de nouveaux terrains et apporter un éclairage plus opérationnel**, tout en continuant de garantir la crédibilité scientifique des modalités d'intervention de l'établissement. S'il n'y parvient pas dans des délais raisonnables, la question de son maintien devra être posée.

Le conseil scientifique doit également **apporter un appui plus marqué aux missions de connaissance** déployées par l'établissement et assurer une **veille scientifique afin d'identifier les enjeux émergents**, notamment sur les micropolluants aquatiques, en vue de proposer des

évolutions des modalités de surveillance environnementale, par exemple à travers l'élaboration de nouveaux paramètres et d'outils d'alerte. Concernant le **diagnostic de l'état des milieux et des pressions qu'ils subissent**, enjeu dont l'acuité ne fait que croître, le conseil scientifique pourrait s'engager dans un travail au long cours d'identification et d'évaluation de la pertinence des leviers d'action, en amont de leur déploiement, mais également en aval, pour améliorer l'évaluation des mécanismes et des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité.

3. Un comité d'orientation, instance originale de prospective pour inscrire l'établissement dans le temps long

Le législateur a également souhaité instaurer auprès du conseil d'administration de l'établissement un **comité d'orientation**, réunissant des représentants des différentes parties concernées par les missions de l'Office français de la biodiversité¹. Présidé par l'ancien sénateur Jérôme Bignon, le comité d'orientation est composé de **trente membres**, dans le respect de la parité, nommés pour quatre ans, répartis en quatre collèges : Mer (six membres), Outre-mer (six membres), Territoires (neuf membres) et Humanités (neuf membres) et, depuis mars 2023, de **dix citoyens** – des étudiants tirés au sort². Cette instance originale a vocation à apporter un **éclairage sociétal à l'action de l'OFB**.

Ce comité, qui se réunit trois fois par an, a pour vocation d'**éclairer l'action de l'établissement par une réflexion prospective**, en particulier pour tenir compte des attentes de la société et de leur évolution. Les sujets abordés peuvent être liés soit à l'une des missions de l'OFB, soit à une thématique transverse ou à un focus territorial que l'établissement aborde au travers de ses différentes missions. Ainsi que l'a indiqué le directeur général de l'OFB à la mission d'information, le comité participe à la **prise en compte des enjeux de la biodiversité du point de vue de ceux qui agissent au sein de la société**, et non d'experts académiques.

Un bilan du comité d'orientation a été présenté lors de la réunion du conseil d'administration du 17 octobre 2023. L'objectif assigné à cette instance est d'**éclairer l'action de l'établissement** ; son objet ne consiste pas à discuter des politiques publiques ou des enjeux de biodiversité de façon générale, mais des actions propres de l'Office. Parmi les pistes d'amélioration qui ont été identifiées figure la **nécessité de mieux faire connaître le comité d'orientation**, de systématiser le dialogue avec le conseil scientifique et les

¹ Article L. 131-12 du code de l'environnement. C'est par la délibération n° 2021-08, adoptée en mars 2021, que le conseil d'administration de l'OFB a établi le comité d'orientation et en a fixé les fondamentaux (mandat, présidence, composition, rythme des réunions, etc.).

² Les étudiants tirés au sort suivent des formations universitaires diversifiées : environnement, sciences dures, sciences politiques, arts et architecture ainsi que sciences humaines et sociales.

échanges avec le conseil d'administration, tout en renforçant ses capacités d'animation.

Les sujets traités par le comité d'orientation permettent d'amorcer une **réflexion stratégique et prospective sur des thèmes majeurs**, à l'instar de l'acceptabilité sociale de la police de la nature, l'impact de la transformation numérique sur les activités de l'OFB, la stratégie de l'OFB dans le domaine de l'agriculture, etc. La Cour des comptes a cependant souligné dans son rapport de juillet 2024 que le **conseil d'orientation peinait à trouver sa place** et qu'il « *reste à ce stade davantage une enceinte permettant d'associer les parties prenantes et d'accompagner l'OFB dans sa phase de montée en puissance qu'une instance chargée, comme son nom l'indique, de définir des orientations.* »

La mission d'information souligne malgré tout l'intérêt de cette instance originale, qui permet de tenir compte et de **fédérer une expertise citoyenne et sociétale**, en dehors des instances classiques de gouvernance, en évitant l'écueil d'une composition pléthorique du conseil d'administration.

Le bon fonctionnement de cet organe, qui contribue à la nécessaire prise en compte par l'OFB des attentes sociétales, peut nourrir la légitimité encore largement perfectible de l'établissement. Le comité d'orientation gagnera donc à **mieux cibler ses avis vis-à-vis de l'établissement** et à **diffuser une approche moins réglementaire et normative** des enjeux de préservation de la biodiversité.

4. La double tutelle du MTE et du MASA pour ancrer les missions de l'établissement dans les priorités de l'action publique et le rôle clé du préfet de département au niveau territorial

L'Office français de la biodiversité est placé sous la **tutelle conjointe des ministres chargés de l'environnement et de l'agriculture**¹. L'établissement public considère que cette double tutelle est une opportunité et qu'elle **légitime sa mobilisation dans un grand nombre de projets et politiques publiques territoriales**.

Pour le compte du ministère de la transition écologique, c'est la **direction de l'eau et de la biodiversité (DEB)** qui est chargée du suivi de la tutelle². Pour le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, ce rôle est assumé par la **direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE)**. C'est le **ministère de l'environnement qui exerce la tutelle principale**, financière et métier, sur l'établissement à travers le pilotage stratégique des objectifs, l'orientation des politiques de ressources humaines et la gestion de certains personnels. La coordination des tutelles et l'élaboration d'une doctrine commune s'effectuent

¹ En application de l'article R. 131-27 du code de l'environnement.

² Plus précisément le Bureau de la tutelle de l'Office français de la biodiversité, des agences de l'eau et de l'établissement public du Marais poitevin et de la synthèse et l'appui transverse opérateurs.

à travers des échanges réguliers, ainsi que l'ont indiqué les représentants de la DGPE et de la DEB entendus par la mission d'information. En cas de divergences sur le pilotage stratégique de l'établissement, les **arbitrages sont forgés et rendus via les cabinets des tutelles respectives.**

Au cours de leur audition, les autorités de tutelle ont estimé que « l'OFB occupe pleinement sa fonction d'opérateur de l'État pour l'exercice de ses missions » et qu'il a « fourni un travail considérable depuis sa création en 2020 ». Elles ont également indiqué que la **coordination de cette double tutelle serait prochainement fluidifiée**, avec notamment l'organisation de réunions associant les directeurs des ministères de tutelle et le directeur général de l'établissement.

Le pilotage stratégique de l'OFB par l'État

En concertation avec sa tutelle, l'OFB s'est doté d'un **contrat d'objectifs et de performance (COP)** qui encadre la mise en œuvre des cinq grandes missions confiées à l'établissement public en vertu de la loi pour la période 2021-2025, signé le 18 janvier 2022.

Ce document de planification fixe les principaux objectifs opérationnels pour chacune des cinq grandes missions assignées à l'OFB. Ainsi, en matière de **police de l'environnement**, six objectifs principaux ont été fixés : assurer une police environnementale et sanitaire au service de la biodiversité ; assurer un appui aux services de l'État dans l'instruction de certains dossiers soumis à autorisation ou dérogation en s'appuyant sur la séquence « éviter, réduire, compenser » ; contribuer à une bonne application de la police administrative ; mettre en œuvre de nouvelles prérogatives des inspecteurs de l'environnement en matière judiciaire ; assurer l'organisation de l'examen du permis de chasser et la délivrance du permis de chasser et faire évoluer les outils dédiés à la police et permettre l'accès aux fichiers autorisés pour les inspecteurs de l'environnement. Chacune des quatre autres missions principales de l'OFB se décline pareillement, de deux à six objectifs.

Malgré son intérêt certain pour la mise en œuvre des missions de l'OFB et le cadrage nécessaire qu'il apporte à l'activité de l'opérateur, ce COP présente plusieurs limites : **l'évaluation des objectifs repose simplement sur un suivi chiffré de l'activité**, par rapport à une cible définie, et non sur des indicateurs agrégés, complexes ou territorialisés de la capacité de l'établissement à répondre aux grands enjeux de ses missions. En outre, le COP **n'assure pas de planification pluriannuelle des ressources** mobilisables par l'établissement ; c'est la raison pour laquelle la Cour des comptes a notamment recommandé que le prochain COP puisse « *ajouter aux indicateurs actuels de pilotage de son activité des indicateurs d'impact, d'efficience et de qualité de service afin de rendre compte des résultats des actions de l'établissement tels qu'attendus par le public, en particulier le suivi de la population des espèces en danger ou le lien entre ces résultats et les moyens engagés* ».

La mission d'évaluation plaide pour que le prochain contrat d'objectifs et de performance **assigne des objectifs correspondant plus finement aux attentes du législateur, des tutelles et de la société** : le COP peut constituer un intéressant outil de planification, d'objectivation et de légitimation de l'établissement, à la condition que l'évaluation ne repose pas uniquement sur les moyens mobilisés, mais également sur des **indicateurs dynamiques d'état, de trajectoire, de pression et de résultat atteint**.

Outre cette tutelle qui s'exerce sur l'établissement dans sa dimension nationale, les préfets jouent également un rôle clé dans l'inscription territoriale de l'action de l'OFB. L'article 152 de la loi dite « 3DS¹ » a ainsi **désigné le préfet de département en qualité de délégué territorial de l'OFB**, dans le but de rapprocher les actions de l'OFB des enjeux locaux et afin de favoriser une meilleure prise en compte des réalités territoriales. À ce titre, le préfet est chargé « *d'assurer la cohérence de l'exercice des missions de police administrative de l'eau et de l'environnement de l'office dans les territoires relevant de son ressort avec les actions des autres services et établissements publics de l'État.* »

Ce rôle de **coordonnateur déconcentré, assumé par le préfet, est fondamental** pour clarifier, améliorer l'efficacité et consolider un ancrage local de l'OFB qui soit mieux compris des acteurs territoriaux. Ce pouvoir de coordination à la main des préfets repose sur une **nouvelle configuration de l'instance départementale chargée d'harmoniser l'action publique** en matière de politique environnementale, la **mission inter-services de l'eau et de la nature** (Misen), dont les compétences et les missions ont été définies par décret² et précisées par instruction gouvernementale³.

Les Misen, dont la présidence est assurée par le préfet de département, sont instaurées dans le but d'**améliorer l'efficacité, la cohérence et la lisibilité de l'action de l'État**. Ces instances présentent **plusieurs avantages** aux yeux de la mission d'information : elles permettent de définir et de tenir compte des enjeux locaux, d'**associer l'ensemble des administrations autour d'une stratégie unifiée** et d'établir un plan de contrôle pour harmoniser les priorités en matière de contrôles environnementaux. Dans sa formation permanente, la Misen est animée par le directeur départemental des territoires et se réunit autant que nécessaire.

Les membres permanents systématiquement associés aux Misen sont les suivants : la direction départementale des territoires et de la mer (DDT-M), l'OFB, la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement

¹ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

² Décret n° 2023-876 du 13 septembre 2023 relatif à la coordination en matière de politique de l'eau et de la nature et de lutte contre les atteintes environnementales.

³ Instruction du Gouvernement du 16 septembre 2023 relative à la coordination en matière de police de l'eau et de la nature et de lutte contre les atteintes environnementales.

(Deal), la direction départementale de la protection des populations (DDPP), l'agence de l'eau, l'agence régionale de santé (ARS), la direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAFF), les services des forces de sécurité intérieure et l'Office national des forêts (ONF).

La composition, les missions et le fonctionnement de la Misen peuvent être précisés et adaptés par arrêté préfectoral, notamment pour tenir compte des spécificités territoriales et des enjeux propres au département : **cet organe au calibrage réglementaire ouvert a été institué afin de s'adapter aux configurations et aux priorités locales.**

La mission d'information constate toutefois que **tous les préfets ne se sont pas encore pleinement emparés de cet outil** à l'efficacité déjà saluée par les acteurs, qui participe au renforcement de l'identification et de la légitimité de l'OFB : elle plaide donc pour un **pilotage effectif des Misen** dans tous les territoires, afin que soit partout assurée la cohérence globale des contrôles administratifs, ardemment souhaitée par les acteurs soumis à la police de l'environnement.

L'autorité réglementaire a instauré un autre instrument de coordination de l'action de police de l'OFB, **présidé par le procureur de la République** territorialement compétent, instauré par le décret précité du 13 septembre 2023 : le **comité opérationnel de lutte contre la délinquance environnementale** (Colden). Cet organe se substitue aux instances opérationnelles de coordination des services de police et de coordination entre parquets et préfets préexistantes, notamment les Copolen¹ et les Colae².

Cet organe s'est vu confier **trois missions principales** de coordination au niveau départemental de la lutte contre les atteintes à l'environnement : veiller aux échanges d'informations concernant les atteintes à l'environnement entre les autorités et services concernés ; exploiter ces informations afin d'apprécier l'opportunité de diligenter une enquête pénale ; coordonner l'action judiciaire avec l'action administrative ainsi que les réponses pénales et administratives qui ont vocation à être apportées aux atteintes à l'environnement. Cet organe permet aux procureurs de la République de bénéficier d'un **cadre privilégié afin d'exposer leurs politiques pénales** et de **s'assurer que la mise en œuvre des contrôles coïncide avec celles-ci.**

Réuni chaque fois que nécessaire et au moins deux fois par an, le Colden est notamment **composé du préfet de département** ou de son représentant, des représentants des services de l'État, des établissements publics de l'État compétents en matière de lutte contre les atteintes à l'environnement et des **services de police judiciaire** concernés par les procédures. Le service départemental de l'OFB est membre permanent du Colden ; afin de faciliter les échanges, chaque structure représentée peut

¹ Comité des polices de l'environnement.

² Comité de lutte contre les atteintes à l'environnement.

désigner en son sein un référent « Colden ». Les échanges entre les administrations s'inscrivent dans le cadre de l'article L. 174-2 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de la loi de 2020 relative à la justice environnementale¹, qui **autorise désormais les fonctionnaires et agents chargés des polices administrative et judiciaire à se communiquer l'ensemble des informations et documents nécessaires à leurs contrôles et enquêtes**, sans que puisse y faire obstacle le secret professionnel.

Selon l'instruction précitée du 16 septembre 2023, le Colden est « *destiné à préparer et [...] optimiser la judiciarisation des procédures administratives* » et son domaine de compétence s'étend à **toutes les thématiques couvertes par le code de l'environnement** ainsi qu'à l'ensemble des thématiques connexes dès lors que les atteintes constatées présentent un lien manifeste avec la protection de l'environnement.

Afin d'assurer une bonne cohérence de ces instances de coordination, une **réunion annuelle des membres permanents de la Misen et du Colden** est chargée d'assurer l'articulation de ces deux instances. Cette réunion a pour objectifs de dresser un état des lieux des atteintes à l'environnement dans le département ainsi qu'un bilan des suites apportées aux procédures administratives et judiciaires au cours de l'année précédente ; valider le projet de plan de contrôle inter-services de la police de l'eau et de la nature ; définir des axes prioritaires dans les actions de lutte contre les atteintes environnementales et communiquer sur les actions menées, pour permettre une **meilleure compréhension des contrôles** et un **accroissement de leur acceptabilité**.

En définitive, la gouvernance originale de l'OFB repose sur des **organes qui ont pris avec sérieux et responsabilité l'ampleur de la tâche** que le législateur leur a confiée dans la conduite des missions de l'OFB. Les **profondes attentes sociales vis-à-vis de l'établissement public** plaident pour la poursuite de l'investissement des membres de ces instances, pour mettre un terme au constat fait par la Cour des comptes en juillet 2024 d'une « *gouvernance élargie qui n'a pas encore trouvé son point d'équilibre* ».

À ce stade de l'histoire administrative de l'OFB, la mission d'information estime que **la structuration de la gouvernance donne satisfaction** et qu'aucun ajustement structurel de nature législative n'est nécessaire pour qu'elle produise pleinement ses effets. Ces instances doivent désormais approfondir les chantiers qui ont été instaurés pour contribuer à un **pilotage stratégique forgé par l'ensemble des parties prenantes à la gouvernance de l'OFB**, de nature à consolider l'établissement dans le paysage administratif des acteurs de la préservation de l'environnement.

Une fois que la gouvernance de l'établissement sera pleinement mature, il conviendra de **s'interroger sur la nécessité de maintenir à**

¹ Loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée.

l'identique certaines instances mises en place pour accompagner et faciliter les premiers pas de l'établissement dans un environnement administratif complexe. Dès lors que son organisation administrative sera consolidée et sa légitimité renforcée, **l'exigence d'efficacité devra alors devenir la priorité de l'établissement**, dans un contexte budgétaire contraint qui élève l'efficacité de la dépense publique au rang d'impératif à rechercher par l'ensemble des opérateurs de l'État.

D. UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC EFFECTIVEMENT DOTÉ DES MOYENS DE SES AMBITIONS ?

1. Un schéma de financement atypique et contesté

Nous avons déjà rappelé les critiques formulées à l'encontre des modalités de financement de l'OFB, du fait d'une **dépendance marquée aux contributions versées par les agences de l'eau** : la mission d'information regrette le « rendez-vous manqué » qu'a constitué la création de l'OFB. Sans mésestimer la difficulté des concertations pour mener à bien une réforme fiscale dans notre pays, ce moment aurait néanmoins pu être mis à profit pour **imaginer de nouvelles sources de financement assises sur la biodiversité**, plutôt que de recourir à la trésorerie des agences de l'eau. Si les missions de ces dernières ont été élargies à la biodiversité, leurs capacités financières ont été fortement sollicitées pour le déploiement des mesures des Assises de l'eau et du plan d'action pour une gestion résiliente et concertée de l'eau.

La répartition de **la contribution des agences de l'eau à l'Office français de la biodiversité est fixée chaque année par arrêté ministériel**. Pour l'exercice 2024, l'OFB bénéficie d'un versement de 401,6 M€, réparti entre les six agences de la façon suivante¹ :

¹ Arrêté du 1^{er} août 2024 modifiant l'arrêté du 8 février 2024 relatif à la contribution financière des agences de l'eau à l'Office français de la biodiversité – pour la première fois, cette contribution est réévaluée en cours d'année.

Agence de l'eau	Contribution à l'Office de la biodiversité
Agence de l'eau Adour-Garonne	33 887 646,00 €
Agence de l'eau Artois-Picardie	28 086 187,00 €
Agence de l'eau Loire-Bretagne	59 753 521,00 €
Agence de l'eau Rhin-Meuse	23 627 325,00 €
Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse	104 021 132,00 €
Agence de l'eau Seine-Normandie	152 218 461,00 €
Total	401 594 272,00 €

Source : Journal Officiel

Ces **prélèvements sur recettes continuent d'alimenter des débats assez vifs** au sein des comités de bassin : certains membres contestent en effet que les missions de l'OFB soient significativement financées par les redevances payées par les consommateurs d'eau. Ils évoquent notamment les incidences négatives que ces ponctions au profit de l'OFB entraînent pour le financement d'actions sur le petit cycle de l'eau, de jouvence et de renouvellement des réseaux. L'agence de l'eau Rhin-Meuse a indiqué à la mission d'information que sa contribution au budget de l'OFB « *revient à soustraire 20 % des recettes de l'agence de l'eau au financement de projets territoriaux. Cette situation n'est pas pérenne et ne peut que trouver une issue dans l'institution d'une redevance biodiversité.* »

Il convient cependant de noter la **baisse tendancielle de la part financée par les agences de l'eau** dans les recettes totales de l'OFB : de 88 % en 2020, cette proportion a diminué à 77 % en 2023, avant de s'établir à 64 % en 2024 – c'est-à-dire un financement encore majoritairement assuré par la contribution des agences de l'eau. La mission d'information estime qu'il n'est **pas réaliste ni responsable de viser l'atteinte des objectifs de la stratégie nationale biodiversité 2030** si l'opérateur de l'État en charge de la biodiversité **émarge principalement sur les redevances eau**, alors qu'il existe par ailleurs un fort enjeu d'atteinte de qualité des masses d'eau au regard des cibles définies par la directive-cadre sur l'eau.

Une autre modalité de financement d'actions de restauration écologique portées par l'OFB, plus anecdotique en termes de recettes levées, a suscité de vives critiques au moment de son instauration par le projet de loi de finances pour 2023 : l'expérimentation d'un « **loto de la biodiversité** », avec l'émission par la Française des Jeux d'un jeu à gratter intitulé « Mission nature », inspiré du loto du patrimoine¹. Pour un prix de vente unitaire de trois euros, 43 centimes sont affectés à l'OFB pour **le financement d'une vingtaine de projets** consacrés à la préservation du vivant sélectionnés par l'établissement².

Le **Sénat avait vertement critiqué cette initiative au rendement budgétaire limité** - environ 7 millions d'euros - et supprimé cette disposition en séance publique, ensuite réintroduite après l'activation de la procédure parlementaire prévue par le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution. Même si cette initiative revêt une dimension de sensibilisation du grand public à travers l'audience dont bénéficient les jeux de grattage, plusieurs parlementaires, dont Didier Mandelli³, ont **dénoncé cette modalité de financement reposant sur les mises des joueurs**, dans la mesure où elle est susceptible de favoriser l'addiction aux jeux qui constitue une problématique de santé publique. Jean-François Husson, rapporteur général de la commission des finances du Sénat, a estimé qu'il s'agissait d'un mauvais signal auprès des jeunes générations et que **la biodiversité méritait mieux qu'un financement reposant sur un jeu de hasard**.

2. Un établissement public relativement préservé par la baisse des dotations budgétaires et des plafonds d'emplois

Même si des craintes et des critiques ont été émises au moment de sa création concernant la pérennité de ses financements⁴, force est de constater que **l'Office français de la biodiversité a bénéficié d'une dynamique budgétaire favorable depuis sa création**. Le plafond d'emplois de

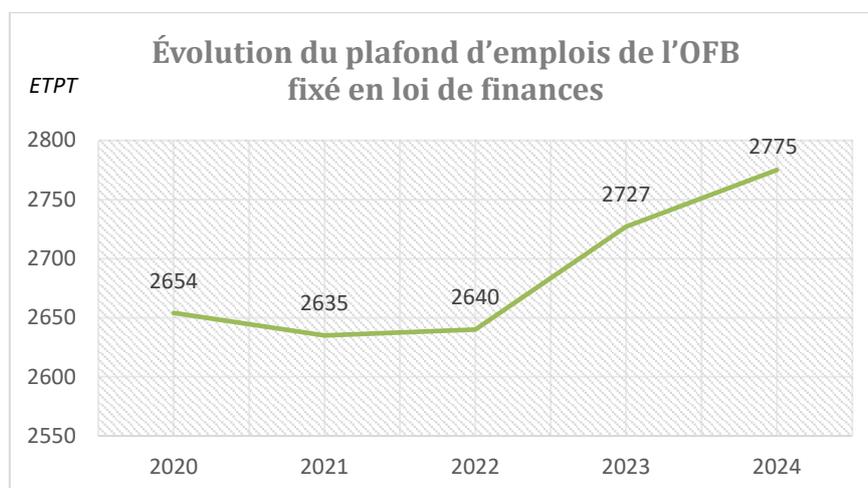
¹ La loi de finances initiale pour 2024 a prolongé cette expérimentation pour les années 2024 et 2025.

² <https://www.ofb.gouv.fr/mission-nature>

³ « Auparavant, quand il s'agissait de lever des recettes nouvelles, on créait un impôt ou une taxe, désormais on invente un jeu : hier en faveur du patrimoine, aujourd'hui pour la biodiversité, pourquoi pas demain le cancer ? Cela traduit à mon sens l'impuissance publique. Je préfère qu'on incite les particuliers et les entreprises à investir en défiscalisant à hauteur de 60 % au bénéfice d'associations ou d'ONG. [...] Le sujet des addictions est une priorité en matière de santé publique, mais c'est oublier que le jeu en fait également partie : je trouve donc lamentable que l'État puisse proposer ce genre d'initiative. » https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20_221_114/dev_dur.html#toc4

⁴ « Les moyens et les effectifs alloués à l'OFB ne lui permettront pas de mener à bien l'ensemble de ses missions. Depuis 2018, ce n'est plus principalement le budget de l'État mais celui des agences de l'eau qui vient financer l'AFB, les parcs nationaux et l'ONCFS. » *Bilan de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, CESE, Allain Bougrain Dubourg et Pascal Férey, septembre 2020.

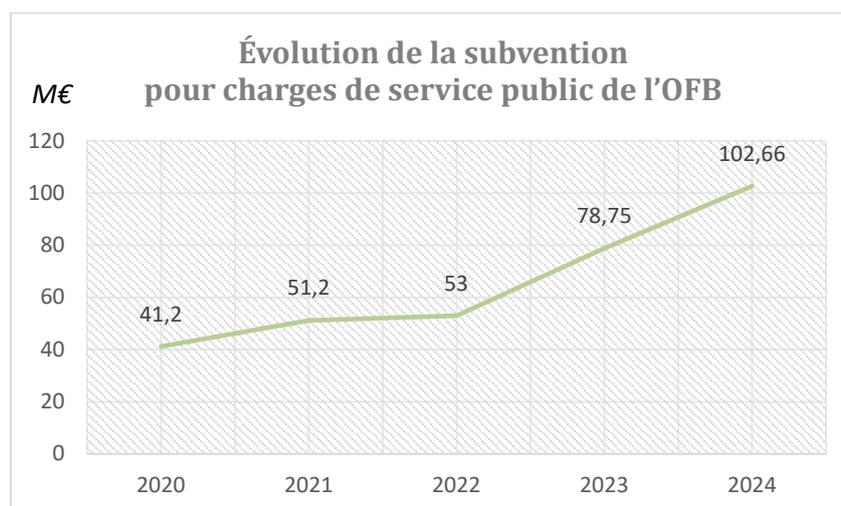
l'établissement a été stabilisé entre 2020 et 2023¹, tandis que **47 ETPT supplémentaires lui ont été octroyés pour l'année 2024.**



Source : Documents budgétaires

En outre, la loi de finances pour 2024 lui alloue également des moyens supplémentaires, avec une **dotation supplémentaire de 13 M€ pour le retour à l'équilibre budgétaire de l'établissement**, notamment par la résorption de son déficit originel, faisant suite à la hausse de subvention pour charges de service public de 25 M€ en 2023.

Ces efforts budgétaires, couplés au pilotage des crédits par l'OFB, ont permis à cet opérateur de **présenter pour la première fois un budget 2024 sans déficit**, avec plus de 659 M€ en engagements, soit une progression de plus de 132 M€ par rapport au budget rectificatif 2023. Le vote de ce premier budget à l'équilibre a été obtenu à l'unanimité des administrateurs.



Source : Documents budgétaires

¹ L'évolution du schéma d'emplois pour 2023 est de 15 ETPT à périmètre constant, pour accompagner la création d'une nouvelle équipe au sein de la brigade mobile d'intervention dédiée aux grands prédateurs terrestres. La progression observée sur le graphique s'explique par le transfert de 69 ETPT des laboratoires hydrobiologiques des Dreal et de la Driat vers l'OFB.

En outre, la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) a indiqué à la mission d'information qu'elle finançait sur son socle, sans apport de crédits nouveaux sur son programme, les hausses des dépenses de personnels en raison des annonces gouvernementales de 2023, à hauteur de 4,4 M€. De même, l'évolution de la subvention pour charges de service public intègre la prise en charge de la hausse de la masse salariale liée aux effectifs supplémentaires accordés, à hauteur de 3 M€. Enfin, **près de 60 M€ supplémentaires ont également été attribués à l'OFB en 2024 au titre du déploiement des mesures de la stratégie nationale pour la biodiversité.**

Au regard des dynamiques budgétaires observées pour les autres opérateurs de l'État du programme « Paysages, eau et biodiversité » sur la même période, l'Office français de la biodiversité s'en est mieux sorti, en bénéficiant depuis sa création d'une **progression significative de ses moyens humains et budgétaires**, cohérente avec la progression des missions souhaitées par le législateur et le déploiement des stratégies nationales en faveur de la biodiversité et des aires protégées. Ces éléments amènent la mission d'information à considérer que **la progression des moyens de l'OFB est désormais moins prioritaire que le renforcement de la territorialisation de ses moyens humains** et le ciblage amélioré de ses dépenses d'intervention.

3. L'extension des pouvoirs des inspecteurs de l'environnement pour accompagner la montée en puissance des missions de police

Le législateur, en créant l'Office français de la biodiversité, a perçu la **nécessité de renforcer concomitamment le pouvoir des agents chargés de la police de l'environnement** : l'article 4 de la loi du 24 juillet 2019 portant création de l'OFB comporte ainsi des dispositions visant à étendre les pouvoirs de police judiciaire des inspecteurs de l'environnement et de l'ensemble des fonctionnaires et agents publics habilités à rechercher et à constater des infractions en matière environnementale, visant à **doter les forces de police de l'environnement des pouvoirs d'action nécessaires** à l'accomplissement de nouvelles missions.

Dans la mesure où l'OFB contribue, en application de l'article L. 131-9 du code de l'environnement, à « *l'exercice des missions de police administrative et de police judiciaire relatives à l'eau, aux espaces naturels, aux espèces, à la chasse et à la pêche ainsi que des missions de police sanitaire en lien avec la faune sauvage* », le législateur a jugé opportun d'**étendre les prérogatives des inspecteurs de l'environnement pour leur permettre de mener des enquêtes ordinaires en totalité**, de la constatation de l'infraction jusqu'à l'orientation de poursuites une fois l'enquête achevée, sans qu'il y ait lieu de se dessaisir au profit d'un officier de police judiciaire. Aux yeux de nombreux parlementaires, « *ces nouvelles prérogatives octroyées aux inspecteurs de l'environnement permettront*

d'accroître le caractère dissuasif de la répression des infractions en rendant la procédure plus efficace et plus rapide¹ ».

Depuis juillet 2013, la dénomination d'inspecteur de l'environnement désigne des agents qui exercent soit au sein des services déconcentrés, soit au sein d'établissements publics². Ils sont **commissionnés par le ministre chargé de l'environnement**, acte par lequel un agent est habilité à rechercher et constater des infractions, dans un ressort territorial défini, et **assermentés devant le tribunal de grande instance** (TGI) de leur résidence administrative.

La raison pour laquelle cette dénomination générique d'inspecteur de l'environnement a été retenue reposait sur une volonté d'**harmoniser l'action de la police de l'environnement** lorsqu'elle est exercée par des agents publics, avec une répartition de leurs attributions en deux grandes catégories : celles relatives à l'eau et à la nature et celles relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Le législateur a ainsi **amélioré la lisibilité de la police de l'environnement sur le terrain**, en l'adossant à une expertise scientifique et technique reconnue, afin d'assurer une plus grande efficacité de leur action et un meilleur taux de poursuite des infractions constatées lorsque leur gravité le justifie.

Cette **requalification n'a cependant pas été constitutive de la création d'un nouveau corps** au sens du droit de la fonction publique : les inspecteurs de l'environnement ont continué d'appartenir aux corps des agents techniques de l'environnement³ (catégorie C), des techniciens de l'environnement (catégorie B), des ingénieurs des mines, des ponts, des eaux et forêts, de l'agriculture et de l'environnement, des travaux publics ainsi que des inspecteurs vétérinaires (catégorie A). Leurs pouvoirs et prérogatives de police sont définis aux articles L. 172-1 à L. 172-17 du code de l'environnement.

La loi de 2019 portant création de l'OFB a ainsi eu pour effet d'**élargir leurs pouvoirs d'investigation⁴ et de coercition⁵** et d'accroître la délégation

¹ Ainsi que le résume Anne Chain-Larché, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques du Sénat dans son rapport (<https://www.senat.fr/rap/a18-411/a18-4112.html#toc53>)

² L'OFB n'est en effet pas l'unique employeur d'inspecteurs de l'environnement.

³ Ce corps est aujourd'hui en extinction : le décret n° 2020-620 du 22 mai 2020 relatif aux agents techniques et aux techniciens de l'environnement prévoit un plan de requalification à titre exceptionnel au titre des années 2020 à 2024 permettant ainsi aux agents du corps des ATE d'être promus progressivement dans le corps des TE.

⁴ Article L. 172-8 du code de l'environnement : le fait, sans motif légitime, de ne pas déférer à la convocation à l'audition est constitutif de l'infraction d'obstacle aux fonctions.

Est ainsi qualifié de sanction pénale le fait pour un individu convoqué en audition libre par un inspecteur de l'environnement de ne pas y déférer.

⁵ Article L. 172-12 du code de l'environnement :

1° Procéder à la saisie de l'objet ou du produit direct ou indirect de l'infraction, y compris les animaux, les végétaux et les minéraux, leurs parties ou leurs produits, ainsi que des armes et munitions, objets, instruments et engins ayant servi à commettre l'infraction ou y étant destinés.

de pouvoir du procureur de la République à leur profit¹, en étendant également leur périmètre d'intervention géographique² ainsi que les possibilités d'accès aux fichiers d'antécédents judiciaires³. Ils bénéficient également d'un **pouvoir de constatation des infractions** aux dispositions du code de l'environnement, en **dressant des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve contraire**⁴. Une analyse plus approfondie de leurs prérogatives et missions sera présentée par la suite.

4. Un établissement présent sur l'ensemble du territoire national qui gagnerait à mieux couvrir le spectre de ses missions au niveau local

L'Office français de la biodiversité est un **opérateur territorialisé** reposant sur des implantations départementales et des relais locaux à travers notamment les agences régionales de la biodiversité (ARB). Cette architecture fait de l'OFB un **établissement intégré, revêtant une dimension à la fois nationale et locale** grâce à son ancrage dans les territoires, ce qui renforce sa capacité d'interagir avec un nombre varié d'acteurs, d'associations et de parties prenantes et à répondre à des enjeux locaux spécifiques. Il s'agit là de l'une des originalités de l'OFB, établissement qui repose sur des **vocations doubles et complémentaires** : scientifique et opérationnelle, police et animateur, régalien et appui aux territoires, national et territorialisé.

Parmi les motifs ayant conduit à la création de l'OFB figurait la **dégradation de la capacité de l'AFB et de l'ONCFS à couvrir le spectre de leurs missions au niveau départemental**, en raison d'unités territoriales trop faiblement dotées en effectifs. Par la fusion de ces deux opérateurs, le législateur a souhaité que l'OFB puisse atteindre une taille critique dans les départements lui permettant d'assurer la continuité et l'homogénéité de son action dans tous les territoires, aussi bien pour la mise en œuvre de projets en faveur de la biodiversité, pour améliorer sa capacité de mobilisation des acteurs, sensibiliser à la réglementation environnementale et renforcer l'efficacité de la police de l'environnement.

Pour mettre en œuvre cette capacité de projection territoriale et assurer la proximité de l'établissement avec son écosystème voulue par le

² Procéder à la saisie des embarcations, automobiles et autres véhicules utilisés par les auteurs d'une infraction pour commettre l'infraction, pour se rendre sur les lieux où l'infraction a été commise ou s'en éloigner, ou pour transporter l'objet de l'infraction.

¹ Article L. 172-10 du code de l'environnement : Ils sont habilités à **requérir directement la force publique pour la recherche ou la constatation des infractions** aux dispositions du présent code et des textes pris pour son application. Les inspecteurs de l'environnement [...] affectés à l'Office français de la biodiversité peuvent recevoir du juge d'instruction des commissions rogatoires.

² Article L. 172-2 du code de l'environnement : Lorsque les nécessités de l'enquête l'exigent, les inspecteurs de l'environnement peuvent se transporter sur l'étendue du territoire national à l'effet d'y poursuivre les opérations de recherche ou de constatation initiées dans leur ressort de compétence.

³ Article 230-10 du code de procédure pénale.

⁴ Article L. 172-16 du code de l'environnement.

législateur, l'Office français de la biodiversité repose sur une **organisation à trois niveaux**, avec des structures nationales, régionales et départementales. Il peut ainsi s'appuyer sur le **dense maillage d'implantations locales**, recoupant pour l'essentiel le découpage administratif du territoire, rappelé plus haut.

Outre la qualification des inspecteurs de l'environnement, cette territorialisation participe à la **qualité des avis techniques** que l'OFB est appelé à émettre lors de l'instruction de dossiers encadrés par l'administration. Ces avis, en évaluant l'impact des projets de développement économique et d'aménagement sur les milieux naturels, contribuent ainsi à la prise en compte de la biodiversité et de la qualité de l'eau dans les projets.

Ainsi que le rappelle la Cour des comptes dans son rapport de juillet 2024, « *les deux tiers des agents évoluent sur le terrain. [L'OFB] emploie pour l'essentiel des fonctionnaires en position normale d'activité issus de plus d'une dizaine de corps, des fonctionnaires en détachement sur corps ou sur contrats et des contractuels.* » Sa **capacité à répondre aux attentes et aux besoins des territoires dépend** cependant étroitement du **nombre d'agents effectivement employés** au sein des services départementaux.

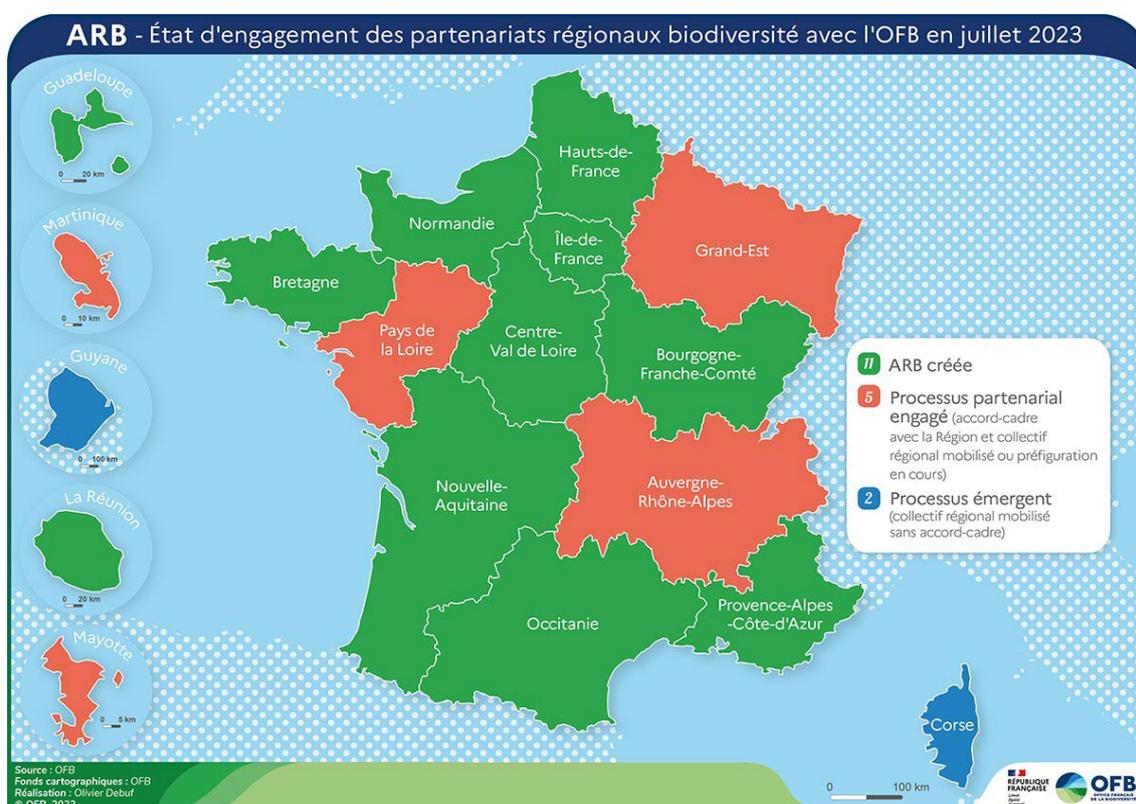
En se fondant sur ce critère, il apparaît que l'OFB est un **établissement sous-dimensionné pour pouvoir répondre pleinement et dans de bonnes conditions à toutes ses missions de police** (57 % du temps d'activité), de connaissance (15 % du temps d'activité) et de mobilisation citoyenne (7 %). Les effectifs médians d'un service départemental de l'OFB sont d'environ 13 agents, inférieurs à la taille critique estimée à 15 agents¹. La mission d'information y voit un point de vigilance, qui limite la capacité de l'établissement à répondre aux enjeux de police et à **nouer des relations de confiance avec les acteurs par une présence régulière sur le terrain**.

Outre les directions régionales et les services départementaux, les **agences régionales de la biodiversité (ARB)** constituent les relais naturels de l'OFB dans les territoires, permettant d'associer les collectivités territoriales². Créées par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages de 2016, les ARB sont des **lieux de débat et d'organisation des politiques régionales de préservation et de restauration de la biodiversité**.

¹ Le plan biodiversité de 2018 fixait à 15 agents par département la taille critique pour garantir l'effectivité de la police de l'environnement (mesure 6.4).

² Article L. 131-9 du code de l'environnement : « L'office et les collectivités territoriales coordonnent leurs actions dans les domaines d'intérêt commun. Les régions ou les collectivités exerçant les compétences des régions et l'office peuvent mettre en place conjointement, dans le cadre d'une convention signée entre les parties, des agences régionales de la biodiversité auxquelles peuvent notamment s'associer les départements et les collectivités territoriales exerçant les compétences des départements. Ces agences exercent leurs missions dans le champ des missions de l'office, à l'exception des missions de police et de délivrance du permis de chasser. »

Les **11 agences régionales de la biodiversité** sont des structures administratives favorisant la coopération de ses membres¹, avec une gouvernance associant aussi bien l'État que les collectivités territoriales, dont les missions sont d'être au plus près des élus locaux ; les deux dernières ont été créées en 2023 à la Réunion et en Nouvelle-Aquitaine. Plusieurs régions sont encore dans un processus de concertation pour la définition d'une agence et une phase de préfiguration a été engagée le 30 juin 2023 en Martinique. Les ARB sont souvent **co-présidées par un élu régional** et le **directeur régional de l'OFB** du ressort territorial.



Les ARB sont notamment en charge de la **déclinaison des stratégies régionales de biodiversité**. Elles visent à accroître et améliorer les connaissances sur l'environnement, leur diffusion et la sensibilisation et l'information du public, apporter un concours scientifique et technique aux pouvoirs publics et assurer la conservation d'espèces ou la **mise en place d'actions visant à préserver la biodiversité et restaurer les milieux naturels**. Elles peuvent notamment apporter de l'expertise, une capacité d'action et faire office de démonstrateur de compétences territoriales. Bien souvent, l'OFB délègue aux agences régionales de la biodiversité l'animation des aires éducatives ainsi que des actions « Territoires engagés pour la nature » et

¹ La plupart des ARB se sont constituées sous le statut d'établissement public de coopération environnementale (EPCE) défini à l'article L. 1431-1 du code général des collectivités territoriales.

« Entreprises engagées pour la nature » qui visent à renforcer la mobilisation de l'ensemble de la société pour enrayer l'érosion de la biodiversité.

La majorité de ces structures ayant moins de trois ans, il apparaît prématuré de tirer un véritable bilan de leur action. On peut cependant relever que leur **rôle est marqué par une forte hétérogénéité**, dépendant de la volonté de l'exécutif régional, de leur capacité à créer une dynamique et à fédérer les acteurs autour d'un projet territorial partagé.

Plusieurs acteurs ont ainsi indiqué à la mission d'information que certaines ARB éprouvent parfois des **difficultés à trouver leur place dans le réseau d'acteurs existants** et à proposer appui et complémentarité aux autres acteurs régionaux de la biodiversité. Le centre national de la propriété forestière (CNPf) a ainsi déploré que « *leurs actions souffrent d'un manque de lisibilité, avec des missions parfois confondues avec celles de l'OFB* ». La mission d'information relève par conséquent que **l'efficacité des ARB est corrélée à la capacité de dialogue des acteurs locaux et au portage politique des Régions.**

II. UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC EN CONQUÊTE DE VISIBILITÉ ET DE MATURITÉ DEVANT FAIRE FACE À DES DÉFIS MULTIPLES

A. LES MISSIONS DE CONTRÔLE ET DE POLICE, DES ACTIVITÉS CŒURS DE MÉTIER À LA CONFLUENCE DE MULTIPLES TENSIONS

Le législateur a confié à l'Office français de la biodiversité des **missions et des prérogatives particulièrement vastes**, qui ont notamment suscité de fortes attentes à l'égard de l'exercice de la police de l'environnement. Si les missions de surveillance revêtent une dimension usuelle pour un établissement public, le périmètre des interventions en matière de police judiciaire se caractérise par des contours particulièrement larges, afin de **permettre aux inspecteurs de l'environnement de l'OFB de couvrir l'ensemble des facettes de la biodiversité.**

L'établissement a hérité de prérogatives de police judiciaire qui placent les inspecteurs de l'environnement chargés d'intervenir sur le terrain dans une posture novatrice, nécessitant une doctrine d'intervention élaborée et une plasticité forte pour répondre à la diversité des situations de contrôle. Cet **univers d'intervention complexe mais ambitieux** implique pour l'établissement d'allier diligence et fermeté, alors même que le droit de l'environnement peine à faire advenir un « ordre social environnemental » qui soit accepté des citoyens et des acteurs.

1. La lente émergence d'une police unifiée de l'environnement et de la chasse, un processus non linéaire

La consécration d'une police de l'environnement généraliste constitue un processus s'inscrivant dans une temporalité longue, qui n'est toujours pas achevée. Elle est le résultat d'un lent processus de convergence de pratiques et de compétences d'établissements publics distincts, mais également de législations éparses, que le législateur a estimé opportun d'unifier au profit d'une protection renforcée et plus efficace de la biodiversité.

Malgré l'apparente unité de la police environnementale, celle-ci est encore marquée par de grandes divisions inhérentes à la spécialisation des pratiques ayant des incidences sur les milieux naturels. Le développement d'une culture commune ainsi que le bon accomplissement des missions confiées à l'établissement ont justifié la mise en œuvre d'une formation exigeante et continue des inspecteurs de l'environnement.

a) Hétéroclite par nature, la constitution d'une police de l'environnement unifiée est le fruit d'une longue sédimentation de polices éparses

(1) Des polices qui s'inscrivent dans une longue tradition historique

La nécessité d'encadrer les activités humaines néfastes pour l'environnement par le moyen de règles générales qui s'appuient sur des mesures de police afin de sanctionner leur non-respect n'est pas le fait exclusif du législateur contemporain. Les **prémices d'une réglementation environnementale remontent à 1219**, avec l'institution par voie d'ordonnance de Philippe-Auguste de « maîtres des eaux et des forêts ». Cet embryon administratif des « Eaux et forêts » avait la délicate mission d'encadrer l'exploitation du bois, des voies navigables, de la chasse, de la pêche et de la « vaine pâture ».

Au tournant du XX^e siècle, les polices de la chasse et de l'eau vont entamer un processus continu de singularisation. La première s'autonomisera progressivement au profit de la constitution de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)¹; la seconde connaîtra des rattachements multiples et successifs qui aboutiront, en 2007, à la création de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) remplacé, à partir de 2016, par l'Agence française pour la biodiversité (AFB)². Ces différents domaines font aujourd'hui **l'objet d'une synthèse sous le terme générique de « police de l'eau et de la nature »**.

La police des « choses environnantes » instituée au XVIII^e siècle pour appréhender les pollutions industrielles – les *circumfusa* – a conservé dans le

¹ Loi n° 2000-698 du 26 juillet 2000 relative à la chasse.

² Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

temps ses spécificités. Elle correspond aujourd'hui à la réglementation au titre des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)¹.

Ces différentes activités de police ne reposent pas seulement sur une ligne de démarcation théorique et purement administrative. **Il en découle la consécration de véritables cultures propres, d'un éthos, pour les agents rattachés à l'exercice d'une réglementation donnée.** Parvenir à unifier ces cultures distinctes, telles que l'a souhaité le législateur, n'est pas chose aisée puisqu'il implique d'établir un socle commun de pratiques qui diffèrent de celles qui préexistaient.

(2) L'apparente unité de l'appellation « inspecteur de l'environnement » recèle une réalité complexe d'articulation des polices

Sous l'apparente unité de l'appellation d'« inspecteur de l'environnement » coexistent, au seul titre des missions de police, des activités fortement hétérogènes. La stratification historique des polices de l'environnement a contribué au maintien d'un pouvoir verbalisateur éclaté. Aujourd'hui, ce sont près de **25 polices de l'environnement qui s'articulent imparfaitement**, près de 30 articles du code de l'environnement renvoient à des fonctions de contrôle et de constatation des infractions aux normes environnementales. À cette aune, ce sont **près de 70 catégories d'agents qui ont pour mission de faire appliquer les prescriptions environnementales**².

Malgré cet éparpillement marqué, le **législateur n'a pas souhaité constituer une police unique chargée des questions environnementales**, rassemblée au sein d'un seul et même établissement et incarnée par les mêmes agents, en raison notamment de la pluralité des acteurs et des milieux concernés, bien que le sénateur Jean-Claude Luche, rapporteur du texte ait milité³ en première lecture pour « *l'unification des compétences de police environnementale de l'ensemble des polices spécialisées autour d'un socle commun d'infractions* ».

Il en résulte une complexité qui n'a guère été simplifiée par le syntagme « inspecteur de l'environnement ». Ces derniers sont aujourd'hui rattachés auprès de structures administratives distinctes :

- directions régionales de l'équipement, de l'aménagement et du logement (Dreal) ;
- directions départementales de la protection des populations (DDPP) ;

¹ Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

² Rapport du Conseil d'État au Premier ministre, « Les pouvoirs d'enquête de l'administration », 15 avril 2021, page 75.

³ Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 11 avril 2019, page 98 : <https://www.senat.fr/seances/s201904/s20190410/s20190410.pdf>

- directions départementales des territoires (DDT) et, dans les départements côtiers, directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) ;
- et au sein d'établissements publics tels que l'Office français de la biodiversité (OFB) ou des parcs nationaux (parc national du Mercantour, des Cévennes, de la Vanoise, etc).

En dépit de l'hétérogénéité des autorités titulaires de la police environnementale, la loi de 2019 ayant institué l'OFB concourt à une forme de **rationalisation des pouvoirs verbalisateurs en la matière**. L'institution d'inspecteurs de l'environnement, dont les prérogatives ont été progressivement renforcées par le législateur, témoigne d'une volonté de faire de ces derniers les garants du respect du droit de l'environnement.

b) Un législateur soucieux d'étoffer les pouvoirs de police des inspecteurs de l'environnement pour répondre au préoccupant déclin de la biodiversité...

Le législateur a souhaité rendre le statut et les prérogatives des inspecteurs de l'environnement les plus lisibles possible. Ces derniers ont été, d'une part, dotés de prérogatives de puissance publique permettant l'exercice de mission de police administrative spéciale et d'autre part, sous certaines conditions, habilités à réaliser des missions de police judiciaire (1). Le législateur a estimé que les moyens de cette police « tout terrain » devaient être à la hauteur des enjeux de la préservation de la biodiversité (2).

(1) Une police aux prérogatives importantes, mais dont l'articulation entre les compétences est parfois floue et peu compréhensible pour les agents

Le champ d'intervention des inspecteurs de l'environnement rattachés à l'Office français de la biodiversité, défini à l'article L. 131-9 du code de l'environnement, est particulièrement étendu. Ces agents de l'OFB contribuent « à l'exercice des missions de police administrative et de police judiciaire » dans les domaines suivants :

- l'eau ;
- les espaces naturels ;
- les espèces ;
- la chasse et la pêche ;
- la police sanitaire en lien avec la faune sauvage.

Cet article ne distingue cependant pas, pour ces domaines, l'exercice des missions de police administrative spéciale des missions de police judiciaire. Toutefois, aux termes des articles L. 171-1 et suivants du code de l'environnement, le législateur a pris le soin de définir les modalités d'intervention au titre de la police administrative des inspecteurs de l'environnement. Ils ont la possibilité de se rendre dans :

- les locaux accueillant des installations, ouvrages, travaux, aménagements entre 8 et 20 heures et en dehors de cette plage horaire lorsque les locaux sont ouverts au public. **La visite des locaux à usage d'habitation leur est exclue ;**
- d'autres lieux, notamment dans les enclos, à tout moment ;
- des véhicules, navires, embarcations et aéronefs utilisés pour la détention, le transport, la conservation ou la commercialisation des animaux et des végétaux.

Lorsque l'accès à ces lieux et à ces véhicules est refusé aux agents, ils ont la possibilité de solliciter de la part du juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire du ressort territorialement compétent une ordonnance autorisant les visites.

Les agents de l'OFB sont, au titre de leurs prérogatives de police administrative, compétent de plein droit pour constater des infractions et sanctionner les manquements aux obligations administratives. À ce titre, ils ont notamment la possibilité de prononcer des amendes, dont le montant peut atteindre 45 000 €, de suspendre le fonctionnement des installations ou ouvrages, d'édicter des mesures conservatoires ou encore d'ordonner le paiement d'une astreinte journalière.

Des sanctions administratives qui demeurent marginales

Seuls 15 % des contrôles au titre de la police « eau et nature » débouchent sur la constatation d'une atteinte à la norme environnementale, parmi lesquels seulement **un tiers d'entre eux environ donne lieu à une mise en demeure**, qui constitue une mesure de police administrative.

S'agissant des contrôles au titre des installations classées, les mises en demeure correspondent à 10 % des contrôles, et **une sur dix déclenche ensuite une sanction administrative**.

*Source : Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable
à partir des réponses aux questionnaires du rapporteur*

Parallèlement à ces missions de police administrative qui sont traditionnelles pour un établissement public, le législateur a souhaité reconnaître aux agents de l'OFB **des compétences en matière de police judiciaire subsidiaire**. Aux termes de l'article L. 172-1 du code de l'environnement, les inspecteurs ont la faculté de **rechercher et constater les infractions** définies par ledit code, ainsi que certaines infractions relevant du code pénal en matière d'abandon d'ordures, déchets ou de matériaux, après prestation de serment devant le tribunal judiciaire de leur ressort d'intervention.

Mais l'articulation entre ces deux compétences pose parfois un certain nombre de difficultés. Ainsi que le reconnaît la Conférence nationale des procureurs de la République entendue par la mission d'information, « *il est relevé parfois des difficultés pour les agents de l'établissement [OFB] à se positionner entre la police administrative et la police judiciaire* ». D'une journée à une autre, voire d'un contrôle à un autre, selon l'objectif préalablement retenu, les inspecteurs de l'environnement passent d'une opération de police administrative à une opération de nature judiciaire. Cela nécessite des capacités d'**adaptation** et de **plasticité** fortes.

Au-delà du positionnement des agents, la **frontière qui partage ces deux îlots de compétences - administrative et judiciaire - n'est pas figée**. De longue date, la jurisprudence administrative a admis qu'une opération de police administrative pouvait muter vers une opération de police judiciaire en cours d'exercice¹, ce qui est de nature à complexifier la compréhension du positionnement de l'inspecteur de l'environnement. Ainsi, l'utilisation de l'arme de service par l'agent de l'OFB qui procédait initialement à une opération de prévention au titre de ses compétences de police administrative spéciale ferait basculer l'action vers une opération de police judiciaire.

C'est à l'aune d'un **critère finaliste** que l'on distingue la police administrative de la police judiciaire. Si l'opération de police a pour but premier de prévenir les troubles à l'ordre public, alors elle relève de la police administrative, tandis que si elle vise à rechercher et réprimer les infractions, elle s'inscrit dans le cadre de la police judiciaire. Les **deux domaines de compétences sont donc potentiellement poreux**, ce qui ne facilite pas leur bonne appréhension par les justiciables.

(2) Une police aux ambitions rehaussées et au périmètre d'action étendu pour mieux répondre aux enjeux de protection de la biodiversité

Le législateur a jugé indispensable de procéder à une réorganisation des attributions des agents verbalisateurs et des prérogatives d'investigations en matière environnementale. La codification à droit constant du droit de l'environnement, intervenue en 2000², n'avait pas permis de clarifier les compétences et la répartition des polices de l'environnement. Afin de surmonter cette complexité, les **prérogatives de police environnementale ont fait l'objet d'une clarification bienvenue**³ : la qualité d'inspecteur de l'environnement est consacrée et témoigne d'une prise en considération plus marquée de l'érosion de la biodiversité. Si cette nouvelle catégorie d'agents

¹ *Décision du Tribunal des conflits, 5 décembre 1977, « Demoiselle Motsch », n° 2060 aux conclusions du commissaire du gouvernement M. Morisot.*

² *Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement.*

³ *Ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement.*

est le récipiendaire d'un large socle de compétences, elle n'obtient pas pour autant le monopole de la verbalisation environnementale.

Au sein de l'OFB, ce sont près de 1 700 inspecteurs de l'environnement qui contribuent à la préservation de la biodiversité, en s'appuyant sur une riche expérience professionnelle provenant de milieux divers : la chasse, la pêche et les milieux aquatiques, les agents des parcs nationaux et des aires marines protégées. En plus des compétences de police administrative spéciale précédemment évoquées, les inspecteurs de l'environnement héritent, à partir de 2012, de nouvelles compétences continuellement renforcées.

En premier lieu, les inspecteurs disposent désormais **d'un droit d'effectuer des vérifications d'identité** pour les personnes présumées responsables des infractions au code de l'environnement. Ensuite, il leur a été reconnu **un droit d'audition** permettant de recueillir les déclarations de toute personne susceptible d'apporter des éléments utiles à la constatation d'infractions. À partir de 2016, le refus de déférer à la convocation à l'audition prévue par les autorités chargées des poursuites est constitutif de l'infraction d'obstacle aux fonctions prévue à l'article L. 173-4 du code de l'environnement¹. Alors que les auditions étaient auparavant librement consenties, cette évolution, sans consacrer de véritable droit à enquête de police judiciaire, participe néanmoins d'un renforcement du rôle de l'inspecteur de l'environnement².

En outre, ces derniers peuvent **procéder à des analyses et des prélèvements** en vue de caractériser l'existence d'une infraction aux normes environnementales. Enfin, les inspecteurs de l'environnement disposent de la possibilité de procéder à la « consigne judiciaire » permettant de mettre des objets temporairement sous main de justice ainsi qu'un pouvoir « d'appréhension des biens » prenant la forme d'immobilisation, consignation ou mise sous séquestre. Les agents de l'établissement sont dotés, en sus de l'ensemble de ces prérogatives, d'une **véritable technicité** en matière environnementale. Ces derniers se distinguent par une grande connaissance des milieux sur lesquels ils sont amenés à intervenir. **Leur expertise concourt à une judiciarisation mieux calibrée des questions environnementales.**

Tous les magistrats et les procureurs entendus par la mission d'information indiquent que **l'OFB est identifié comme un acteur crédible et spécialiste des infractions environnementales**, bien souvent complexes, qui dépassent le cadre d'exercice de la police nationale et de la gendarmerie nationale. L'OFB occupe une place centrale parmi les partenaires de l'autorité judiciaire au sein des comités opérationnels de lutte contre la délinquance

¹ Article 83 de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

² Raymond Léost, AJ Pénal 2015, page 121, « Les inspecteurs de l'environnement : d'importants pouvoirs d'enquête et d'investigation ».

environnementale (Colden)¹. De surcroît, **l'Office français de la biodiversité compte parmi les organismes ayant les connaissances les plus poussées en termes de procédure judiciaire**, notamment grâce à l'héritage de l'ONCFS, parmi les acteurs chargés de la verbalisation environnementale.

La mission d'information tient à ce titre à **saluer le professionnalisme et l'expertise des inspecteurs de l'environnement** rattachés à l'OFB. Des pouvoirs effectifs de police sont essentiels pour la protection des milieux naturels et ces agents concourent aujourd'hui à l'objectif de préservation de l'environnement et de la biodiversité.

c) ... mais qui n'a pas souhaité créer un régime de police autonome en ne leur conférant pas la qualité d'officier de police judiciaire

Les débats parlementaires à l'occasion de l'examen du projet de loi ayant institué l'Office français de la biodiversité en 2019 témoignent de la difficulté, voire de **l'ambiguïté inhérente à la définition des prérogatives des inspecteurs de l'environnement**. Le dispositif relatif aux pouvoirs de police judiciaire a été symptomatique de cette ambivalence et a fait l'objet d'une attention politique forte en séance au Sénat. Le rapporteur Jean-Claude Luche, estimait nécessaire le renforcement des pouvoirs des inspecteurs de l'environnement. C'est une **approche pragmatique et équilibrée** « favorable à un renforcement de leurs pouvoirs de coercition », tout en se refusant « à leur conférer des pouvoirs calqués sur ceux des officiers judiciaires² » qui a finalement été retenue.

Il n'est en effet pas apparu pertinent au législateur de consacrer, au bénéfice des inspecteurs de l'environnement, **ni un régime de police judiciaire autonome ni de reconnaître à ces derniers la qualité d'officier de police judiciaire (OPJ)**. Il a préféré à cela une solution médiane, faisant des inspecteurs des agents assermentés susceptibles de procéder à des missions de police judiciaire.

Aux termes de l'article 15 du code de procédure pénale, les « fonctionnaires et agents auxquels sont attribuées par la loi certaines fonctions de police judiciaire » sont une partie intégrante de la police judiciaire au sens du droit pénal. Néanmoins, les agents de l'Office français de la biodiversité n'exercent que certaines fonctions de police judiciaire et ne disposent pas de la totalité des prérogatives reconnues à un officier ou agent de police judiciaire. Ils exercent, conformément à l'article 28 du code de procédure pénale, « dans les conditions et dans les limites fixées par ces lois » et cela sous

¹ Décret n° 2023-876 du 13 septembre 2023 relatif à la coordination en matière de politique de l'eau et de la nature et de lutte contre les atteintes environnementales. Le Colden a vocation à réunir l'ensemble des acteurs chargés de la police de l'environnement afin de favoriser le partage d'informations et d'améliorer la coordination des actions administrative et judiciaire. Ce comité permet également une mutualisation des moyens opérationnels afin d'assurer des contrôles complets sur des cibles identifiées comme prioritaires.

² Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 11 avril 2019, page 14 : <https://www.senat.fr/seances/s201904/s20190410/s20190410.pdf>

l'autorité du procureur de la République¹. Ce faisant, les inspecteurs de l'environnement ne sont pas en mesure d'intervenir de manière analogue aux agents chargés de l'exercice de la compétence de police judiciaire générale.

Les inspecteurs de l'environnement **ne disposent ainsi pas du pouvoir d'user de la force publique**, réservé aux seules forces de sécurité intérieure. Le placement en garde à vue et l'usage de la contrainte physique, sauf en cas d'un délit flagrant, ne peuvent donc être utilisés. La police environnementale ne saurait être assimilée à une police générale chargée de faire respecter la tranquillité, la sécurité et la salubrité publique². À cet égard, la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) estime que le cadre légal délimitant les compétences des inspecteurs de l'environnement est aujourd'hui suffisamment **étouffé, pertinent et efficace** pour rechercher et procéder aux poursuites des atteintes à l'environnement.

Le champ de compétences qui avait été établi par le législateur en 2019, refusant de reconnaître pleinement les prérogatives dévolues aux OPJ, tend cependant à évoluer. Dès 2020, le législateur a introduit, à l'article 28-3 du code de procédure pénale³, le statut d'**officier judiciaire environnemental** (OJE). Certains inspecteurs de l'environnement rattachés à l'OFB pourront désormais obtenir, après avoir satisfait aux épreuves d'un examen technique et après désignation par arrêté conjoint du ministre de la justice et du ministre chargé de l'environnement, les **mêmes prérogatives et obligations que celles dévolues aux officiers de police judiciaire** avec une compétence sur l'ensemble du territoire national - à la différence des OPJ traditionnellement compétents uniquement dans un ressort territorial de rattachement, y compris lorsque ces prérogatives et obligations sont confiées à des services ou unités de police ou de gendarmerie spécialement désignés.

Les pouvoirs reconnus à ces officiers judiciaires environnementaux sont strictement encadrés par le code de procédure pénale et précisés par décret⁴ : ils pourront recourir aux prérogatives des OPJ uniquement dans le cadre des attributions relatives à l'eau et à la nature pour constater et rechercher les infractions en matière d'abandon d'ordures, déchets et matériaux ainsi que pour les infractions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Ces officiers judiciaires environnementaux auront la **capacité de recourir à des procédures coercitives telles que des gardes à vue ou des perquisitions**. Le déploiement d'une dizaine d'OJE est prévu pour la fin d'année 2024.

La mission d'information estime que la consécration de cette catégorie spéciale d'inspecteurs de l'environnement, dotés de prérogatives de police

¹ Article 12 du code de procédure pénale.

² Article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales.

³ Article 19 de la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée.

⁴ Décret n° 2023-187 du 17 mars 2023 portant adaptation du code de procédure pénale à la création des officiers judiciaires de l'environnement.

judiciaire rehaussées, est de nature à **rendre plus efficace le droit pénal de l'environnement, dont le caractère complexe et peu lisible nuisait à son efficacité**¹. Elle appelle toutefois à la plus grande vigilance quant à la capacité de ces futurs agents à remplir leurs obligations de façon impartiale et conformément aux règles déontologiques particulièrement exigeantes auxquelles sont soumis les officiers de police judiciaire.

d) Un établissement qui a pris la mesure de la responsabilité qui lui était confiée en encadrant soigneusement les activités de police

(1) Une formation et un suivi précis des inspecteurs de l'environnement chargés de missions de police

L'Office français de la biodiversité est conscient, compte tenu de la sensibilité propre à l'exercice des missions de police, de la nécessité de conférer à ceux-ci des contours facilement compréhensibles par tous. Par le biais d'une police rigoureusement formée et rompue aux us et coutumes de la pratique policière, l'établissement public **construit sa propre légitimité**, qui s'apparente et se rattache à celle du « monopole de la violence physique légitime » exercée par l'État.

À cet égard, l'établissement attache une importance cardinale à la formation de ses agents chargés d'exercer les missions de police. Tous les inspecteurs de l'environnement exerçant des missions de police suivent une **formation rigoureuse**. Ils suivent une **formation initiale de neuf semaines**, avec des modules dont la validation est obligatoire pour pouvoir obtenir le commissionnement. Dans le cadre de cette formation théorique, l'accent est mis sur les opérations de police judiciaire – plus complexes à appréhender que les opérations de police administrative – avec quatre semaines spécifiquement consacrées à cette fin ainsi qu'une semaine consacrée aux fondamentaux du droit –, les agents sont formés aux droits de la défense et notamment au respect de la présomption d'innocence.

Le personnel de l'OFB détenteur d'une arme individuelle relevant d'une catégorie A et B au sens de l'article R. 311-2 du code de la sécurité intérieure est **tenu de suivre quatre séances d'entraînement au tir par an** et en cas de suspension de l'entraînement pendant plus de 6 mois, l'inspecteur n'est plus habilité à porter son arme avant d'avoir procédé à une nouvelle séance d'entraînement au maniement de l'arme. Les modalités d'entraînement applicables aux agents de l'OFB sont **calquées sur le modèle de la police nationale** de telle sorte que les inspecteurs de l'environnement sont correctement formés au tir. Un tel niveau d'exigence permet de garantir la qualité et la sérénité des interventions des agents sur le terrain.

¹ Inspection générale de la justice et commissariat général au développement durable (CGEDD), octobre 2019, rapport de la mission d'évaluation des relations entre justice et environnement : une justice pour l'environnement.

- (2) Un protocole de contrôle particulièrement strict et circonscrit lors de l'exercice des prérogatives de police

Les techniques de contrôle, les méthodes de communication et la gestion des conflits font l'objet d'une **doctrine précise de la part de l'établissement dans le cadre de circulaires de police étoffées**. Le protocole d'entrée en contact avec la personne faisant l'objet d'une vérification est prédéterminé et répond à des conditions précises. **Le maître-mot des missions de contrôle dans le cadre des activités de police administrative est le dialogue**. Le contrôlé doit avoir conscience qu'il gagnera – tout comme les inspecteurs eux-mêmes – à adopter une posture d'écoute, favorisant la résolution apaisée du différend.

En sus du protocole d'entrée en contact, les inspecteurs suivent également des cours théoriques et reçoivent, via des instructions internes, des **recommandations de posture lors de leurs contrôles**. Ainsi, lors des interventions qui se déroulent en équipe, les agents de l'OFB connaissent, par anticipation, la meilleure façon de se placer physiquement face au contrôlé.

La qualité de la formation reçue par les inspecteurs de l'environnement est largement reconnue. La direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) entendue par la mission d'information a indiqué qu'elle « *ne manque pas de solliciter l'OFB pour avis sur les directives de politique pénale qu'elle porte [...] l'avis des administrations œuvrant dans cette matière étant essentielle* ». **Ce témoignage de confiance d'une administration centrale largement rompue à la pratique pénale et judiciaire envers un acteur nouveau venu dans ce domaine est le meilleur gage de sa crédibilité**.

- (3) Une formation continue des inspecteurs de l'environnement et agents de l'Office français de la biodiversité

Dès 2021, l'OFB a initié un parcours de formation intitulé « OFB + » visant à favoriser la constitution d'une culture commune des métiers et des connaissances nécessaires à l'exercice et l'évolution des métiers des agents de l'établissement. Ce socle commun de connaissances est acquis à la faveur d'une formation continue d'une durée d'environ 2 à 3 ans. Il permet, par exemple, de se former à :

- la lutte contre les trafics d'espèces, troisième activité illégale la plus lucrative après le commerce de drogues et d'armes : elle fait donc l'objet d'une forte attention ;
- la rédaction d'actes administratifs comme les rapports en manquement administratif, les avis et les avertissements judiciaires ;
- la pratique de l'audition libre dans le cadre d'une enquête de police.

Au-delà de ce cycle de formation renforcée qui concerne essentiellement les missions de police, le catalogue de formation des

personnels de l'OFB propose un grand nombre d'ateliers et de modules sur la biodiversité, la gestion de l'eau, sur les techniques de prélèvement, sur la connaissance des espèces, les pratiques de chasse et de pêche, *etc.*

(4) Une activité de police soutenue et prolifique

La **qualité de formation des inspecteurs de l'environnement est la meilleure garantie d'une réalisation satisfaisante des activités de police**. Si les données statistiques de contrôle et des missions de police ne permettent pas d'appréhender le déroulement matériel de ces opérations, elles témoignent d'une activité soutenue.

Au titre de son activité en matière de police de l'environnement, l'Office français de la biodiversité a réalisé, en 2022¹ :

- 21 394 contrôles, en hausse par rapport à 2021 ;
- 16 158 missions de surveillance du territoire, soit plus de 39 % par rapport à 2021 ;
- 5 546 enquêtes judiciaires, soit 498 % de plus qu'en 2021, ce qui atteste de l'acculturation, par les inspecteurs de l'environnement, de cette nouvelle prérogative de police ;
- 3 589 verbalisations par timbre-amende ;
- 6 406 avis techniques ;
- 567 rapports de manquement administratif (RMA) ;
- de nombreuses procédures en matière de police de l'eau et milieux aquatiques, police de la chasse, police sanitaire et protection des espaces naturels habitats et patrimoine.

Ce panorama des activités de police de l'Office français de la biodiversité témoigne de la **variété des opérations** que sont amenés à conduire les inspecteurs de l'environnement. Il traduit une **activité dense qui concerne tous les milieux** et démontre l'acuité et la nécessité de parachever la formation spécifique des titulaires de la police de l'environnement aux enjeux et aux spécificités des terrains variés sur lesquels ils sont appelés à être déployés.

La mission d'information estime cependant qu'une **clarification de la posture des inspecteurs de l'environnement** ainsi que le **développement d'une méthodologie concrète d'intervention des agents sur le terrain** gagneraient à être formalisés, afin de réduire la variabilité des comportements et des postures des agents contrôleurs, donnant parfois prise à des critiques de partialité, de militantisme, voire de dogmatisme. Lors des auditions qu'elle a menées, la mission d'information a été interpellée à plusieurs reprises sur l'inégale uniformité des interventions des inspecteurs de l'OFB. Ces ressentis, qu'ils soient fondés ou extrapolés, doivent être mieux pris en compte et traités

¹ Rapport d'activité pour l'année 2022 de l'Office français de la biodiversité, page 27.

par l'établissement, car ils peuvent saper la crédibilité et la légitimité de son action sur le terrain.

À cette aune, il apparaît nécessaire d'**élaborer une doctrine d'intervention qui a vocation à s'appliquer de manière identique sur l'ensemble du territoire** et d'assurer un **meilleur encadrement hiérarchique du déroulé des contrôles**, dans le cadre de réunions d'équipe régulières pour faire le point sur les difficultés et les améliorations à apporter. Une « charte de déontologie des interventions » pourrait utilement venir compléter la formation des agents afin de préciser les conditions du contrôle, la posture à adopter et les écueils à éviter. Nous y reviendrons dans la troisième partie du rapport.

Recommandation n° 2 : Définir une méthodologie transparente et objective des démarches de contrôle, en rappelant aux acteurs les particularités de la procédure judiciaire, leurs droits et devoirs ainsi que les délais habituels en la matière.

2. Une police contestée dans son principe et ses modalités

Dès l'origine, la **dimension répressive de la police environnementale a été contestée**, alors que son aspect préventif faisait l'objet d'un relatif consensus social. La volonté du législateur de doter cette police de prérogatives jusqu'alors exclusivement dévolues à des officiers de police judiciaire (OPJ) a fait l'objet d'âpres débats. Lors des débats en séance publique en 2019, le sénateur Daniel Gremillet regrettait ainsi le choix d'« *une posture répressive concernant la biodiversité [...]. Dans les territoires, on observe un phénomène de ras-le-bol¹* », au détriment d'une posture davantage éducative.

Cette **tension fondatrice entre les vocation répressive et préventive de la police de l'environnement** a cristallisé de nombreuses crispations. Aujourd'hui, ce hiatus rejaillit sous la forme de **réticences et de contestations vis-à-vis des normes environnementales** auxquelles les inspecteurs de l'environnement sont confrontés sur le terrain, alors même que la consécration d'une police rurale aux missions clairement définies était une demande forte et ancienne des maires et des territoires ruraux.

Si elles ont culminé lors de la crise agricole du début d'année 2024, les **manifestations d'hostilité à l'égard des réglementations environnementales sont courantes**, tout autant qu'est **contestée la manière dont les agents de l'OFB procèdent aux contrôles et à la recherche des infractions**. Les inspecteurs de l'environnement sont régulièrement confrontés à des comportements irrespectueux sur le terrain. Dans une tribune publiée dans Le Monde, certains agents de l'établissement disent se faire qualifier de

¹ *Compte rendu intégral, Sénat, séance publique du 10 avril 2019, page 97.*

« Gestapo », de « bio cops » ou encore de « cow-boys verts »¹. L'hostilité dépasse parfois le cadre verbal : en mars 2023, les locaux de l'OFB à Brest ont été incendiés à la suite du lancement de plus de trois cents fusées de détresse tirées par les pêcheurs en colère et en ce début d'année, des implantations territoriales et des véhicules de l'OFB ont été vandalisés. Si la colère de certaines professions est tout à fait légitime au regard des difficultés qui sont les leurs, agir comme si l'OFB est responsable de leurs maux n'est en aucune façon la bonne solution.

La mission d'information tient à rappeler que l'activité de police de l'environnement représente aujourd'hui environ 55 % du temps de travail des quelque 1 700 inspecteurs de l'environnement², mais ne constitue pas la seule activité : leur rôle se double d'une dimension pédagogique et de sensibilisation, qui doit être mieux mise en œuvre dans les territoires. La mission d'information regrette que l'établissement soit la cible de telles exactions, alors que ses travaux ont montré que **l'immense majorité des agents de l'OFB faisaient preuve de discernement et de bon sens dans la mise en œuvre de la police de l'environnement.**

a) Une police structurellement faible en décalage avec les objectifs ambitieux du code de l'environnement

(1) Une police d'avant-garde dont la légitimité sociale reste à établir

La police de l'environnement mise en œuvre par l'Office français de la biodiversité pâtit de sa relative jeunesse. Son acceptation sociale n'a pas atteint, dans l'inconscient collectif, celle dont bénéficient la police nationale et la gendarmerie nationale. À certains égards, elle subit des récriminations similaires à celles adressées à la police municipale : cette police serait supposée moins professionnelle, moins qualifiée et moins crédible. Afin de parvenir à convaincre le corps social de son utilité, le temps est bien souvent le meilleur allié de l'autorité.

L'Office français de la biodiversité, au titre de sa compétence de police, souffre tout de même de certaines fragilités que la mission d'information tient à souligner. La **police de l'environnement a la délicate mission de faire respecter un ordre non plus social, comme cela est le cas pour la police administrative générale, mais environnemental.** Or, la sensibilité des individus à la question environnementale et à la dégradation de la biodiversité est bien moins solidement ancrée et n'a pas l'évidence du respect nécessaire du « bon ordre ». Les pouvoirs de police de l'OFB s'apparentent à une police « à l'avant-garde », alors que tout un chacun pense

¹ Le Monde, 29 juin 2024, « À l'Office français de la biodiversité, des « flics verts » abandonnés en rase campagne ».

https://www.lemonde.fr/m-le-mag/article/2024/06/29/a-l-office-francais-de-la-biodiversite-des-flics-verts-abandonnes-en-rase-campagne_6245159_4500055.html

² J-R. Denetiere, « Le rôle et les pouvoirs des inspecteurs de l'environnement de l'OFB », *Actualité juridique Pénal*, 31 mai 2024, p. 256.

savoir ce qu'est la nature et ce qui constitue une dégradation de celle-ci, la mission des policiers de l'environnement consiste en la **requalification des choses** et des atteintes afin de pouvoir les caractériser. Le sociologue Léo Magnin a rappelé à la mission d'information la **précarité et la faiblesse structurelle de ce nouvel ordre policier**, qui porte sur des choses et des objectifs plus diffus, moins immédiatement perceptibles par le citoyen : selon lui, la **police de l'environnement est davantage contrainte que contraignante**¹.

Outre ce positionnement novateur, **la police de l'environnement est indubitablement une police technique**. Afin de constater et de qualifier des atteintes à l'environnement, elle est amenée à effectuer des prélèvements sur site, à les analyser, à caractériser des manquements à la réglementation qui ne sont pas évidents à établir et reposent sur une analyse déductive. Pour un acteur peu familier des procédures de contrôle et d'enquête spécifiques aux milieux et aux espèces, **cette technicité de la pratique policière peut être perçue comme tatillonne, voire zélée**, ou apparaître en décalage avec la moindre visibilité des atteintes à l'environnement.

Cette faible légitimité sociale pourrait être en partie améliorée **par une campagne de sensibilisation aux métiers de l'OFB et au rôle des inspecteurs de l'environnement**. Or, jusqu'alors, aucune campagne de publicité, comme cela peut être le cas pour la sécurité routière, n'est venue soutenir cette activité. La mission d'information a pu percevoir un sentiment de délaissement chez les agents de l'OFB qui, pour certains d'entre eux, vivent mal cette situation.

Recommandation n° 3 : Promouvoir le lancement d'une campagne de sensibilisation du grand public aux missions de l'OFB et aux spécificités de la police de l'environnement mise en œuvre par l'établissement public.

- (2) Une réponse pénale aux infractions environnementales en deçà des ambitions affichées en matière de préservation de l'environnement

La relative faiblesse de la police de l'environnement se déduit également **du taux de poursuite des atteintes portées aux milieux naturels**. Alors que la préservation de l'environnement a été placée par l'exécutif au rang de priorité politique et consacrée juridiquement au sommet de la hiérarchie des normes², le taux des poursuites judiciaires reste assez éloigné

¹ Ces éléments font l'objet d'une mise en perspective historique et sociologique dans l'ouvrage *Polices environnementales sous contraintes*, de Léo Magnin, Rémi Rouméas et Robin Basier, Rue d'Ulm, février 2024.

² La loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars relative à la Charte de l'environnement a donné valeur constitutionnelle à cette dernière. Par une décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008 le juge constitutionnel a jugé que l'ensemble des droits et devoirs définis dans ladite Charte a valeur constitutionnelle. Plus récemment, dans une décision rendue le 31 janvier 2020 (décision

de ce que l'on pourrait imaginer à la lecture du corpus normatif ambitieux qui a été façonné par les législateurs européen et national. La **réponse judiciaire apportée par les juridictions retrace assez fidèlement l'ambivalence à l'égard des faits de dégradation de l'environnement** : d'un côté, le droit de l'environnement se voit assigné d'objectifs ambitieux et volontaristes, de l'autre, l'écologie dite « punitive » est assez largement conspuée.

Selon des informations rendues publiques par le ministère de la Justice¹, entre 2015 et 2019, il résulte du traitement du contentieux de l'environnement par les juridictions pénales que :

- parmi 103 500 auteurs d'infractions environnementales, 28 % d'entre eux se sont avérés non poursuivables (contre 9 % en moyenne sur l'ensemble des délits) ;
- la réponse pénale prend, pour 62 % des cas, la forme d'un rappel à la loi ou d'une régularisation sur demande du parquet ;
- parmi les poursuites, 52 % d'entre elles ont lieu devant le tribunal de police et 47 % devant le tribunal correctionnel ;
- les tribunaux correctionnels ont prononcé pour l'essentiel des peines d'amende, pour environ 74 % des affaires déférées (contre 35 % pour l'ensemble des délits), mais le nombre d'affaires audiencées connaît une tendance baissière sur les dix dernières années².

Le contentieux de l'environnement devant les juridictions pénales représente **moins de 1 % de l'ensemble des affaires pénales avec auteur identifié sur cette période**. Ces chiffres semblent indiquer une **surévaluation de la force de contrainte environnementale de l'État et des inspecteurs de l'environnement**, qui est moindre que les représentations que s'en font certains acteurs. La faiblesse du nombre d'affaires environnementales est notamment liée aux priorités pénales des juridictions, à la fréquence des recours aux mesures alternatives aux poursuites ainsi qu'à la procédure de transaction pénale environnementale.

n° 2019-823 QPC) le Conseil constitutionnel a dégagé un objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains.

¹ Service statistique ministériel de la justice, n° 182, avril 2021, « Le traitement du contentieux de l'environnement par la justice pénale entre 2015 et 2019 ».

² Louis de Redon, *Revue Justice Actualités*, 2021, 25, pp.62-76, « La place des alternatives aux poursuites dans la réponse pénale aux atteintes à l'environnement : état des lieux juridique et quantitatif » P.8.

**La transaction pénale environnementale,
une procédure favorable au contrevenant**

L'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 a **étendu la procédure de transaction pénale à l'ensemble des infractions visées au code de l'environnement**, aujourd'hui codifié à l'article 173-12 du code de l'environnement, qui dispose que « *l'autorité peut, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, transiger avec les personnes physiques et morales sur la poursuite des contraventions et délits prévus et réprimés* ».

Cette transaction pénale en matière environnementale constitue un **changement de paradigme en matière de répression des atteintes à la nature**.

D'une part, elle ne constitue pas un procès, mais un accord entre parties et offre au transigeant le pouvoir de négocier avec l'administration. D'autre part, la transaction est homologuée par le procureur de la République en tant que magistrat du parquet, dans le cas où l'action publique n'a pas été mise en mouvement. Or, la transaction éteint l'action publique et éloigne ainsi définitivement les juges du transigeant.

Le montant de la transaction peut, à délit équivalent, être **trois fois inférieur au montant prévu par le code de l'environnement**. Un tel amoindrissement de la somme à verser pour le transigeant peut favoriser l'image d'une justice pénale environnementale plus conciliante et moins dissuasive.

Enfin, la transaction pénale en matière environnementale permet **d'éviter le caractère « infamant » de la sanction pénale**. Pour des personnes morales notamment, le caractère confidentiel de la transaction permet d'éviter un *green bashing* auquel sont confrontées un certain nombre d'entreprises.

La transaction pénale en matière environnementale est donc pointée du doigt par certains acteurs en raison de **la dépénalisation de facto qu'elle entraîne et alimente**.

Enfin, un facteur de dilution de l'efficacité de la réponse pénale vient du fait que les **inspecteurs de l'environnement interviennent sous trois autorités** distinctes : l'Office français de la biodiversité, qui est l'autorité d'emploi, le préfet, qui est l'autorité administrative et le procureur de la République, qui est l'autorité judiciaire. Cette triple autorité peut avoir pour conséquence une perte d'efficacité en matière environnementale, dans la mesure où les logiques poursuivies par ces différents acteurs peuvent différer, voire dans certains cas se neutraliser.

b) Les injonctions contradictoires du corpus normatif et la complexité du droit de l'environnement

- (1) Le caractère prolifique et foisonnant du droit de l'environnement et des infractions susceptibles d'être prononcées

De manière assez singulière, **l'action des polices de l'environnement n'est pas principalement encadrée par le code pénal, mais par d'autres codes** : le code de l'environnement, le code forestier, le code rural ou encore le code de l'urbanisme. Ce **foisonnement et cette dissémination des infractions environnementales, au sein de différents codes**, crée un maillage complexe dans lequel il n'est pas toujours aisé de se repérer. Bien qu'étant une discipline juridique autonome relativement neuve, le droit de l'environnement a néanmoins été codifié à la suite d'un processus continu. Il s'est forgé selon les règles ordinaires de l'élaboration des normes, mais **il dérive également de l'inscription en droit interne de normes et d'engagements internationaux¹ et de dispositions européennes²**.

Le droit pénal de l'environnement, qui peut être défini comme la branche du droit pénal qui sanctionne les atteintes à l'environnement, présente un champ infractionnel particulièrement vaste, regroupant l'ensemble des infractions relatives :

- aux pollutions et atteintes au cadre de vie et à l'occupation des sols ;
- à l'environnement industriel ;
- aux espaces naturels ;
- à la chasse, la pêche, l'eau et les milieux aquatiques ;
- à la protection des espèces animales, végétales et des habitats ;
- et aux incendies de forêt.

Ces infractions sont disséminées dans plusieurs codes, que sont principalement :

- le **code de l'environnement**, issu de l'ordonnance du 18 septembre 2000, ratifiée par la loi du 2 juillet 2003, ayant fait l'objet de nombreuses modifications, qui contient les dispositions relatives notamment à la protection des milieux physiques, des espaces naturels, du patrimoine

¹ *Convention sur la diversité biologique (CDB), adoptée en 1992 au sommet de Rio, qui a posé le principe de programmes nationaux de suivi de l'évolution de la biodiversité, grâce à des analyses régulières, et de mise en place des zones protégées. En 2010, le protocole de Nagoya et les objectifs d'Aichi sont venus compléter ce dispositif. Quant au cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal, adopté en 2022, il a fixé l'objectif de protéger 30 % des terres et des mers d'ici 2030. Pour plus d'informations, consulter le [rapport d'information n° 357 \(2022-2023\)](#) de Guillaume Chevrollier, déposé le 15 février 2023, L'accord de Kunming-Montréal : une partition que les États doivent dès à présent mettre en musique.*

² *Directive Habitats-Faune-Flore (DHFF), directive Oiseaux, directive-cadre sur l'eau (DCE) et directive-cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM).*

naturel, à la chasse, à la prévention des pollutions, des risques et des nuisances, incluant les trafics de déchets ;

- le (nouveau) **code forestier**, codifié à droit constant par l'ordonnance du 26 janvier 2012, qui contient les dispositions relatives à la protection des forêts ;

- le **code rural et de la pêche maritime**, qui contient les dispositions concernant notamment la pêche maritime, la pêche en eau douce, la protection animale, la police sanitaire des animaux, les produits phytosanitaires ou phytopharmaceutiques et les organismes nuisibles ;

- le (nouveau) **code minier**, issu d'une l'ordonnance du 20 janvier 2011 qui contient les dispositions relatives à l'exploitation des mines et carrières ;

- le **code de l'urbanisme**, qui contient les dispositions relatives notamment aux permis de construire, à la construction et l'occupation des sols, à la protection du patrimoine architectural ;

- le **code pénal**, qui contient certaines contraventions en matière environnementale relatives aux abandons et dépôts illicites de déchets, issues notamment du décret n° 2015-337 du 25 mars 2015.

Parmi ces codes, on dénombre à ce jour **près de 3 000 infractions de nature environnementale**, réparties entre :

- les **contraventions** - environ 1 600 dont 700 de classe 5 -, qui sont les infractions les moins complexes, divisées en cinq classes, punies d'une amende allant de 38 à 1500 euros, qui relèvent du tribunal de police ;

- les **délits** - près de 1 400 -, relevant du tribunal correctionnel, punis à titre principal d'une peine d'amende et possiblement d'une peine d'emprisonnement, pouvant aller pour les plus graves d'entre eux jusqu'à 10 ans et 15 millions d'euros d'amende ;

Hormis la destruction, dégradation ou détérioration par incendie de bois, forêt, lande, maquis ou plantation d'autrui pouvant créer un dommage irréversible à l'environnement, réprimée de 15 ans de réclusion criminelle, ainsi que l'association de malfaiteurs terroriste en vue de préparer l'introduction dans l'environnement d'une substance dangereuse pour la santé ou le milieu naturel susceptible d'entraîner la mort, **il n'existe pas de crimes environnementaux, jugés par la cour d'assises.**

Cette grande diversité de normes aux caractéristiques différentes, pour la majorité techniques, traduit la **volonté du pouvoir législatif et réglementaire de réprimer assez largement les comportements portant atteinte - et susceptibles de porter atteinte - à l'environnement.** Face à ce maquis réglementaire, les acteurs sont souvent désemparés et éprouvent les plus grandes difficultés à appréhender le droit applicable à leur situation

personnelle. La puissance publique doit s'efforcer d'apporter les clarifications nécessaires pour **favoriser la lisibilité et la compréhension du droit de l'environnement**, dans une logique de sécurité juridique des justiciables.

Recommandation n° 4 : Éditer des fiches pratiques et des guides méthodologiques, organiser des ateliers et des campagnes d'information ciblées pour familiariser les acteurs avec les réglementations environnementales de manière claire et accessible.

La diversité du contentieux environnemental, son volume relativement réduit et sa technicité ont également contribué à la **spécialisation des magistrats du parquet et du siège** ainsi que des services d'enquête qui ont à en connaître. Pour ces raisons, la France est engagée dans une spécialisation des juridictions, de la phase d'enquête, sous l'autorité du procureur de la République, et éventuellement sous celle du juge d'instruction s'il est saisi, jusqu'au jugement.

Elle a construit au fil des réformes législatives un dispositif étoffé avec **six niveaux juridictionnels** pour connaître des atteintes environnementales. L'organisation judiciaire permet d'articuler une compétence adaptée au contentieux de proximité - juridictions locales - et une compétence régionale, dédiée aux affaires complexes, avec des compétences inter-régionales, permettant de mobiliser des moyens matériels et humains adaptés et enfin une compétence nationale pour les affaires de très grande complexité, commises en bande organisée.

La dernière évolution en date au sein de cette architecture a été mise en œuvre par la loi du 24 décembre 2020, qui a créé des **pôles régionaux spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement** (PRE), devenus opérationnels le 1^{er} avril 2021. Dans chacune des 36 cours d'appel, un tribunal judiciaire s'est ainsi vu reconnaître une compétence concurrente pour connaître des délits prévus par le code de l'environnement, par le code forestier et par certaines dispositions du code rural et de la pêche maritime et du code minier dans les affaires complexes.

La loi du 24 décembre 2020 a également introduit un **mécanisme de justice pénale négociée en matière environnementale**, la **convention judiciaire d'intérêt public environnementale** (CJIPE). Cette mesure alternative originale permet au procureur de la République de proposer la conclusion d'une convention à une personne morale, publique ou privée, mise en cause pour des faits d'atteinte à l'environnement, en lui imposant une ou plusieurs obligations. Cette convention est validée par un juge. En application de l'article 41-1-3 du code de procédure pénale, l'OFB peut être désigné pour réaliser le suivi de la mise en œuvre, par la personne morale mise en cause, des obligations qui sont mises à sa charge.

(2) Un droit qui pâtit d'un portage insuffisant et perfectible

Le renforcement de la lutte contre les atteintes à l'environnement par le droit et l'élaboration de stratégies sectorielles sont devenus, ces dernières décennies, une priorité tant européenne que française. Les constats relatifs à la dégradation de la biodiversité, aux pressions croissantes s'exerçant sur les espaces naturels et aux risques environnementaux du fait du changement climatique sont en effet largement partagés.

Le juge constitutionnel a accompagné cette prise de conscience et ce mouvement en **élevant la protection de l'environnement au rang d'objectif de valeur constitutionnelle**, sur le fondement du préambule de la Charte de l'environnement¹. Le Conseil constitutionnel a également consacré la portée juridique du principe énoncé dans le préambule de la Charte de l'environnement, selon lequel la **préservation de l'environnement devait être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation** et que les choix pour répondre aux besoins actuels ne devaient pas compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins².

Cette **consécration de la protection de la nature par le droit et les juridictions s'entrechoque cependant avec des résistances sociales et économiques**, avec lesquelles les autorités publiques doivent composer. La réglementation environnementale et sa mise en application peuvent en effet, par certains aspects, revêtir un caractère **d'injonctions contradictoires**, dans la pratique quotidienne des acteurs agricoles et économiques. Les acteurs dont l'activité dépend de la nature ou des milieux naturels poursuivent bien souvent une finalité économique qui s'accommode difficilement de la rigidité de certaines réglementations. S'ils ont aujourd'hui pleinement conscience que leur activité est régie par un corpus de règles et de normes, ils ne s'interrogent pas à chaque instant sur l'infraction qu'ils sont susceptibles de commettre.

Dans le cas d'un contrôle au titre de la police de l'environnement, **le contrôlé peut ainsi ressentir un sentiment diffus d'injustice**, qui peut alimenter du ressentiment à l'égard de l'émetteur de la norme, mais aussi de l'agent chargé de faire appliquer la réglementation. Ce sont régulièrement les intérêts économiques qui viennent interférer avec les objectifs environnementaux : depuis plusieurs années, la « croissance verte », « les innovations responsables » ou encore les « technologies propres » sont des locutions à la mode, mais ces expressions ont encore parfois du mal à trouver des applications concrètes qui soient consensuelles³.

En outre, les **mécanismes instaurés afin d'accompagner la mise en œuvre et le respect de la norme environnementale sont imparfaits et**

¹ Décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020.

² Décision n° 2022-843 DC du 12 août 2022.

³ Conseil économique pour le développement durable, « Comment concilier développement économique et environnement ? », 2016.

largement perfectibles, au niveau des services déconcentrés de l'État mais également des organes consulaires : non seulement les acteurs concernés peuvent éprouver des difficultés à appréhender des **normes foisonnantes**, mais ils en perçoivent parfois imparfaitement les finalités.

À cet égard, les représentants de la filière piscicole entendus par la mission d'information ont **regretté le coût souvent disproportionné induit par la mise en conformité environnementale**. La réalisation des travaux nécessaires pour répondre aux enjeux de la continuité écologique engendre des coûts non négligeables pour l'exploitant¹. Le porteur de projet doit dans un premier temps solliciter un bureau d'études spécialisées chargé d'évaluer le coût des aménagements à réaliser. Or, le coût de ces seules études représente environ 10 000 € par site piscicole. Il s'agit d'une dépense contrainte pour l'exploitant, qui vient s'ajouter au montant total des opérations à réaliser. À titre d'exemple, une étude du comité interprofessionnel des produits de l'aquaculture (Cipa) relève de **forts surcoûts engendrés par les exigences de l'OFB**. Alors qu'un bureau d'études a pu estimer le coût de l'implantation d'une nouvelle passe à poissons à 119 000 €, les aménagements préconisés par l'OFB ont conduit au doublement de cette somme, pour atteindre 262 000 €.

Si le montant évalué par l'Office français de la biodiversité est parfois en phase avec les coûts estimés par les bureaux d'études, force est de constater que, dans certains cas, **les exigences de l'établissement conduisent à un renchérissement significatif du montant des travaux**. La mission d'information souligne qu'une telle situation peut conduire certains acteurs à ne pas souscrire aux prescriptions environnementales : compte tenu du montant des aménagements à réaliser, l'exploitant, acteur économique rationnel, peut décider de s'affranchir de la réglementation et préférer risquer une sanction pécuniaire. Une telle situation se fait au détriment de la préservation de la biodiversité.

Souvent décrié, le **coût économique de la réglementation environnementale demeure cependant difficilement quantifiable**. Les études économiques empiriques réalisées en ce domaine parviennent à des résultats profondément hétérogènes selon la proximité du pays avec la frontière technologique et la capacité des entreprises à réaliser des gains de productivité². Ces incertitudes concernant le potentiel impact négatif de la norme environnementale sur l'activité économique **nuisent au portage politique de la protection de l'environnement**. Les autorités politiques se montrent en effet prudentes et limitent parfois leurs interventions afin de ne pas porter de préjudice économique aux acteurs.

¹ Les enjeux de la continuité écologique sont présentés dans le rapport d'information n° 498 (2020-2021) déposé par Guillaume Chevrollier le 30 mars 2020, Rompre avec la continuité écologique destructive : réconcilier préservation de l'environnement et activités humaines.

² France Stratégie, Les incidences économiques de l'action pour le climat, rapport consacré à la productivité, mai 2023, p. 12-15.

En outre, face à la gronde, le **portage politique de la police de l'environnement tend à s'amoinrir**. La crise agricole du début d'année 2024 a exacerbé les critiques à l'égard de l'OFB : l'établissement chargé de prérogatives de police a fait l'objet de nombreuses attaques et a été pris nommément pour cible par certains représentants agricoles. En réponse à ces colères, dans certains cas, les inspecteurs de l'environnement ont été incités à ne pas exercer une partie de leurs prérogatives. Le témoignage anonyme d'un agent de l'établissement relate ainsi que « *des consignes sont redescendues à [...] amener [les agents] à être moins regardant ou à moins sortir, ou voire à s'occuper à autre chose* »¹.

Au-delà de ces doutes sur l'impact de la norme en matière environnementale sur l'activité économique d'un secteur, **la réglementation fait l'objet d'une défiance en raison de son caractère foisonnant et peu lisible**, tant et si bien que la norme environnementale est parfois perçue comme **contre-productive**. À vouloir tout prévoir, réglementer et régenter, l'efficacité de celle-ci diminuerait en fonction inverse de l'augmentation de sa complexité. Le rapport Lambert et Boulard de 2013 consacré à « l'inflation normative » estimait déjà que la réglementation environnementale était, compte tenu de son extension permanente, en train de devenir trop complexe². Les chiffres publiés par le Secrétariat général du gouvernement en 2023 sont sans équivoque :

- entre le 1^{er} janvier 2002 et le 1^{er} janvier 2023, le nombre d'articles du code de l'environnement est passé de 1 006 à 6 898 ;
- sur cette même période, le nombre de mots au sein du code de l'environnement a été multiplié par dix, passant de 104 841 à 1 097 013³.

Après le code de la santé publique qui a connu une augmentation encore plus exponentielle sur cette période, le code de l'environnement occupe la deuxième place des codes ayant le plus évolué. L'extension normative est une réalité, mais qui ne contribue pas au renforcement de la protection judiciaire de l'environnement : **la recherche d'un encadrement juridique à tout prix des milieux, des espèces et des activités humaines affecte négativement l'efficacité de ce droit**.

Ce phénomène quantitatif n'est pas la seule faiblesse de la réglementation environnementale. Elle est également victime d'une **instabilité chronique**, qui affecte la qualité de la norme, sa clarté et sa prévisibilité. Les acteurs chargés d'appliquer la norme, comme ceux chargés de la faire respecter, sont susceptibles d'en pâtir : **la sécurité juridique des acteurs soumis aux réglementations environnementales se dégrade**, ce qui

¹ France culture, « Office français de la biodiversité (OFB) : pourquoi tant de haine ? », mercredi 28 février 2024.

² A. Lambert et J.-C. Boulard, 26 mars 2013, rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative.

³ Secrétariat général du gouvernement, « Indicateurs de suivi de l'activité normative », 4 avril 2023.

affaiblit en retour l'autorité de la norme et son acceptation. L'Office français de la biodiversité est la première victime de ce phénomène, qui affaiblit les modalités de son action et la lisibilité des normes qu'il est chargé de contrôler.

Recommandation n° 5 : Rééquilibrer les missions de l'OFB au profit de la prévention, de l'appui aux territoires et de l'accompagnement des acteurs, afin d'atténuer l'image répressive attachée à l'établissement.

c) La question névralgique du port de l'arme : un totem pour les syndicats agricoles, un élément essentiel de la crédibilité de la police pour l'OFB

(1) Une réticence historique au port de l'arme

Si le port de l'arme revêt une apparente simplicité et semble largement admis au sein de nos sociétés occidentales contemporaines à des fins de légitime défense et pour protéger la population civile, **cet attribut de la force publique fait en réalité largement débat.**

Tout comme l'uniforme réglementaire, le port de l'arme permet à son détenteur d'afficher sa qualité, mais également de **rendre visible son pouvoir aux yeux du public**. Lors de la seconde restauration, en 1829, le préfet Louis-Marie de Beyllème faisait ainsi patrouiller des sergents de ville avec l'épée au fourreau afin de garantir une certaine sérénité dans les rues de la capitale¹. Pour autant, la question du port systématique d'une arme de défense par les représentants de l'ordre était loin d'être consensuelle. Ce n'est qu'à la suite de la Seconde Guerre mondiale que le port d'une arme de défense de type arme à feu s'est généralisé sur l'ensemble du territoire.

Symptomatique d'une tradition qui n'est pas parvenue à apurer totalement les tensions autour du port de l'arme, la détention d'une arme à feu par les agents de police municipale ne fait toujours pas l'unanimité. Sur 27 131 agents de police municipale², environ 53 % d'entre eux détiendraient, dans le cadre de leur fonction, une arme administrative de type arme à feu 9 mm. La **réticence historique à l'équipement systématique en arme à feu des agents chargés de missions de police** s'est également manifestée dans le cas de l'équipement des inspecteurs de l'environnement.

Le législateur, lors de l'examen du projet de loi instituant l'Office français de la biodiversité en 2019, animé de pragmatisme, a fait preuve d'une heureuse prudence quant à la délimitation du port de l'arme pour les agents chargés de la police environnementale. Pour ce faire, il s'est appuyé sur l'existant, en élargissant les dispositions introduites par le pouvoir

¹ Institut des hautes études du ministère de l'intérieur (IHEMI), *Cahiers de la sécurité et de la justice* n° 51, article de Jean-Marc Berlière, « Police : armes de service – Quelques repères historiques ».

² Données du ministère de l'intérieur pour 2022.

réglementaire à partir de 2004 ayant permis l'armement d'agents assermentés en fonction dans les parcs nationaux, à l'ONCFS et à l'ONEMA¹.

Désormais, aux termes de l'article R. 131-34-1 du code de l'environnement, « *les agents commissionnés et assermentés sont astreints [...] au port d'arme et à porter l'équipement et les signes distinctifs qui leur sont fournis par l'établissement* ». Le débat ne s'est pourtant pas estompé avec la clarification législative. Le **hiatus entre sécurité des agents et nécessité du port de l'arme** continue à faire l'objet de frictions. La Conférence nationale des procureurs de la République entendue par la mission d'information estime que « *le port d'arme et d'uniforme peut ajouter une tension au contrôle, mais assure sécurité et légitimité* ». Les agents de l'OFB chargés de prérogatives de police se défendent régulièrement, dans la presse, de ne pas être des « cow-boys » sortant facilement l'arme de son étui, tout en invoquant des situations de contrôle parfois difficiles, voire dangereuses.

Cette dangerosité n'est d'ailleurs pas niée et est largement admise. Lors de l'audition d'Olivier Thibault, nommé au terme de la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution au poste de directeur général de l'OFB, par la commission du Sénat le 24 mai 2023, ce dernier a rappelé que « *des agents sont morts en service, et leur liste est longue. Les inspecteurs de l'environnement peuvent se retrouver dans des situations potentiellement dangereuses* ». Les inspecteurs de l'environnement sont amenés à contrôler, pour partie de leurs missions, des personnes elles-mêmes armées (chasseurs, pêcheurs sous-marins, braconniers, etc.), et il existe malheureusement un lourd historique d'agents blessés ou tués, ainsi que l'illustre la stèle aux 85 agents morts en service², dont une quinzaine ont été tués par balle.

Le souvenir douloureux de l'assassinat, par un braconnier sur une parcelle du terrain militaire de Canjuers dans le Var, de deux gardes de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage le 13 janvier 1996 constitue un tragique exemple de la dangerosité des fonctions d'inspecteur de l'environnement, garant de la biodiversité³. De tels faits **justifient le port de moyens de défense, utilisables dans le cadre légal de la légitime défense**, avec une proportionnalité d'utilisation de ces moyens en fonction des situations hostiles auxquelles les inspecteurs sont confrontés.

¹ Arrêté du 27 février 2004 portant autorisation de port d'arme pour les fonctionnaires et les agents assermentés en fonction dans les parcs nationaux, à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques.

² Une cérémonie se déroule tous les ans à l'école nationale du Bouchet à Dry (Loiret), en souvenir des agents morts en service.

³ Le 15 janvier 2021 a été commémoré le souvenir de deux agents de l'ONCFS assassinés 25 ans plus tôt dans le Var, en présence de la direction interrégionale PACA-Corse et des agents de l'OFB.

Stèle en hommage aux agents morts dans l'exercice de mission de police environnementale



Source : document transmis à la mission d'information par l'OFB

(2) Un port de l'arme qui fait débat lors des contrôles

Au plus fort de la crise agricole du début d'année 2024, les représentants du monde agricole ont exprimé un fort mécontentement à l'égard des agents de l'Office français de la biodiversité. La **crystallisation des crispations des agriculteurs a largement été alimentée par le port d'arme à feu**, lors des contrôles opérés par les inspecteurs de l'environnement. En symbole de cette exaspération, des agriculteurs ont tagué et épandu du lisier sur plusieurs implantations territoriales de l'OFB.

Les agriculteurs dénonçaient des situations de contrôles cacophoniques lors desquels ils avaient le **sentiment d'être jugés et de subir un acharnement sur le fondement des normes environnementales**, pour défendre des intérêts naturels qui leur paraissent souvent infondés. Fort heureusement, ce sentiment ne s'est jusqu'alors guère traduit dans des situations de contrôle nécessitant l'usage de l'arme à feu envers les agriculteurs. Ainsi que le soulignait le directeur général de l'OFB entendu par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, « depuis la création de l'OFB, [les] inspecteurs n'ont jamais sorti une arme devant un agriculteur. »

Les données relatives aux contrôles mis en œuvre par les inspecteurs de l'environnement sont rassurantes à plusieurs égards. En premier lieu, les données communiquées à la mission d'information **ne témoignent pas d'un acharnement des inspecteurs de l'environnement à l'égard du monde agricole**, sur 21 635 contrôles administratifs, seuls 2 759 contrôles concernent le monde agricole – soit un peu moins de 13 %. Ces contrôles, ramenés au nombre d'exploitations agricoles, environ 400 000 en France, font état de **0,75 % des installations contrôlées par an**, soit moins d'un contrôle par exploitation en moyenne par siècle.

En second lieu, la **conflictualité médiatisée** entre les agriculteurs et les inspecteurs de l'environnement **semble en décalage avec le nombre d'incidents relevés**. Entre 2020 et 2023, 136 incidents ont été recensés sur l'ensemble des contrôles, dont 70 % d'entre eux pour des menaces, agressions verbales ou outrages, 20 % pour des agressions physiques et 10 % pour des menaces avec armes. Le nombre d'incidents – bien que malheureux – demeure très faible comparativement aux contrôles effectués. La Conférence nationale des procureurs de la République – dont plusieurs magistrats ont accompagné des inspecteurs de l'environnement lors de contrôles - entendue par la mission d'information rapporte « *[qu'] aucun des magistrats ayant participé à des contrôles n'ont perçu une tension générée par l'armement des agents* ».

Néanmoins, la mission d'information estime **nécessaire d'apporter une réponse au mal-être vécu par certains des contrôlés**. En effet, l'agrégation des données a pour pendant une invisibilisation des contrôles se déroulant dans des conditions insatisfaisantes. Si la posture de l'inspecteur « cow-boy » paraît devoir être reléguée au rang des caricatures, **l'approche militante, parfois zélée, voire disproportionnée de certains inspecteurs n'a pas sa place au sein de l'établissement** et doit être sanctionnée pour non-respect des règles déontologiques. Le port de l'arme implique d'agir conformément à un impératif catégorique de type kantien¹. Au-delà de la formation technique et pratique que les inspecteurs de l'environnement sont tenus de suivre pour pouvoir porter une arme administrative de défense, **il apparaît fondamental que les agents en arme adoptent un port discret et non ostensible de celle-ci** dans les situations de contrôle sans tension.

(3) Le port de l'arme : un indispensable symbole de crédibilité dont la visibilité gagnerait à être redéfinie

Le port d'une arme à feu, au-delà de l'effet dissuasif inhérent à son caractère létal, **revêt une forte dimension symbolique**. À cet égard, désarmer aujourd'hui les agents de l'OFB, ou interroger la pertinence du maintien du port d'une arme tel que l'a fait le Premier ministre à l'occasion d'une prise de

¹ Emmanuel Kant dans La métaphysique des mœurs estime que l'acte moral doit s'appuyer sur un comportement dicté par la raison d'une telle manière qu'il faudrait « agir comme si la maxime de ton action devait être érigée par ta volonté en loi universelle de la nature ».

parole dans une exploitation agricole de Haute-Garonne en janvier 2024¹, peut sembler contradictoire avec les objectifs ambitieux qui ont été fixés pour l'OFB. Revenir sur cette attribution aurait un **écho profondément négatif** sur le personnel de l'établissement qui se sentirait désavoué et titulaire d'un pouvoir de police « au rabais ».

L'arme à feu de défense n'est, par ailleurs, pas un totem pour les agents de l'établissement. Certains d'entre eux peuvent ne pas se révéler très à l'aise à l'idée de détenir un tel instrument. La fusion des établissements ayant formé l'OFB a entraîné dans son sillage une agrégation de profils sociologiques distincts, chargés précédemment de préserver des milieux où le port de l'arme n'était guère nécessaire, mais qui ont dû se conformer à cette nouvelle réglementation. La mission d'information tient à rappeler avec vigueur que l'arme à feu ne constitue que **l'ultime recours de légitime défense** pour les agents de l'OFB, en cas de situation de conflictualité exacerbée, après épuisement de tous les moyens de désescalade. L'arme de poing ne peut être dégainée qu'en cas de risque réel, mais ne saurait être utilisée au profit d'un tir de sommation qui est strictement interdit.

Les inspecteurs de l'environnement disposent d'une palette proportionnée d'outils à leur disposition. L'intervention des inspecteurs de l'environnement est sommée d'être proportionnée, adaptée à la situation et la riposte – si cette dernière doit être envisagée – doit faire l'objet d'une intensité adaptée aux situations. S'il ne s'agit dès lors pas de revenir sur cet outil de crédibilité qu'est le port de l'arme pour des inspecteurs chargés de missions de police judiciaire et administrative, la mission d'information estime en revanche **opportun de définir une doctrine du port de l'arme plus discrète**.

L'arme à feu, plutôt que d'être ostensiblement mise à la vue d'autrui lors d'un contrôle, pourrait être utilement dissimulée par la veste ou portée de façon plus discrète par l'inspecteur de l'environnement. Une **évolution de la posture de l'agent lors du contrôle**, passant par une arme moins ostensible, semble de nature à améliorer le déroulé d'un contrôle, sans amoindrir la sécurité de l'inspecteur : l'arme doit demeurer facilement accessible pour assurer la protection de son titulaire, tout en étant moins discernable dans les situations de contrôle sans tension.

B. LES MISSIONS DE PILOTAGE, DE GESTION, DE SENSIBILISATION ET DE CONNAISSANCE SUR LES ESPÈCES ET LES MILIEUX, LA PARTIE IMMERGÉE DE L'ACTION DE L'OFB

Outre sa contribution décisive à l'exercice des missions de police administrative et de police judiciaire relatives à l'eau, aux espaces naturels,

¹ Le Premier ministre a, par une question rhétorique, questionné la pertinence du maintien du port de l'arme, énonçant : « Est-ce qu'il faut vraiment venir armé quand on vient contrôler une haie ? »

aux espèces, à la chasse et à la pêche, l'Office français de la biodiversité s'est vu confier par le législateur **cinq autres missions**¹ :

- le **développement de la connaissance, recherche et expertise sur les espèces, sur les milieux**, leurs fonctionnalités et leurs usages, sur les services écosystémiques, sur les liens entre les changements climatiques et la biodiversité ainsi que sur les risques sanitaires en lien avec la faune sauvage ;
- l'expertise et l'assistance en matière d'**évaluation de l'état de la faune sauvage** et de **gestion adaptative des espèces** ;
- l'appui à la **conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques de l'eau et de la biodiversité** ;
- la **gestion, la restauration et l'appui à la gestion d'espaces naturels** ;
- la **communication, la sensibilisation du public, l'accompagnement de la mobilisation** et la formation.

Ces missions d'expertise, de connaissance, de sensibilisation, de valorisation et de coordination de l'action publique environnementale sont aussi centrales que peu visibles. Leur accomplissement suppose des **agents ayant de solides formations scientifiques**, des systèmes d'information et des instruments techniques pour partager et fiabiliser les observations, l'animation ou la participation à des réseaux scientifiques ainsi que des centres de documentation et de ressources. Le **partage et la mise à disposition de cette expertise génèrent des charges administratives de gestion et de coordination** significatives².

À titre d'exemple, l'OFB a pris le relais de l'ONCFS pour l'animation de **16 réseaux de suivi et de surveillance de la faune sauvage**, concernant plus de 50 espèces (bécasses, castor, loup et lynx, ongulés sauvages, ours brun, perdrix et faisan...): l'établissement public indique ainsi que plus de **3 000 personnes** participent aux activités de ces réseaux, principalement constitués de ses agents et des fédérations départementales des chasseurs, mais aussi de chasseurs et de naturalistes bénévoles. La mission d'information déplore cependant l'**abandon relatif par l'OFB du pilotage des réseaux de suivi du petit gibier**, constaté dans de nombreux territoires.

Si les missions de police font l'objet d'une identification forte par les acteurs, la **vocation scientifique et l'expertise de l'établissement public sont moins reconnues**, alors que les partenaires de l'OFB s'accordent à reconnaître que l'établissement public s'acquitte de façon satisfaisante de ces missions essentielles de **mise à disposition de savoir, d'outils et de techniques pour la mise en œuvre de politiques publiques efficaces**. Le caractère multifactoriel

¹ Article L. 131-9 du code de l'environnement.

² Le portail technique, dédié aux professionnels de la biodiversité, met ainsi à disposition de nombreux rapports, publications scientifiques et ressources techniques (<https://professionnels.ofb.fr>).

des pressions sur la biodiversité et la complexité des défis environnementaux auxquels font face les collectivités territoriales confèrent aux missions d'expertise et d'accompagnement de l'OFB une importance de premier plan.

1. Un établissement à l'expertise reconnue, qui doit cependant mieux bancariser et partager les connaissances qu'il produit

a) La gestion et la restauration des espaces naturels, une expertise reconnue par les gestionnaires des aires protégées

L'Office français de la biodiversité est un **acteur incontournable en matière de gestion d'aires protégées**. Comme indiqué plus haut, le législateur a souhaité que l'OFB participe à la gestion, à la restauration et à l'appui à la gestion d'espaces naturels. L'OFB intervient notamment dans ce domaine au travers des **onze parcs nationaux qui lui sont rattachés**¹ et des aires protégées qu'il gère ou cogère. Depuis 2017, les missions de l'établissement public « Parcs nationaux de France » sont en effet exercées par l'AFB, reprises par l'OFB lors de sa création au 1^{er} janvier 2020.

Établissements publics nationaux à caractère administratif², les onze parcs nationaux couvrent 8,5 % du territoire national, soit plus du tiers des aires protégées terrestres en France. Ils sont fondés sur un **projet de territoire partagé avec les collectivités territoriales adhérentes**³, qui prend la forme d'une charte, traduisant la solidarité écologique entre le cœur du parc et ses espaces environnants.

Pour chacun des parcs, un **conseil d'administration réunit des représentants de l'État, des collectivités territoriales et des acteurs socioprofessionnels du territoire**. Depuis le 1^{er} juillet 2020, les membres du conseil d'administration sont nommés par le préfet du département dans lequel l'établissement public du parc national a son siège. Le conseil d'administration est présidé par un membre élu en son sein, la plupart du temps un élu local. Si les Parcs nationaux sont juridiquement rattachés à l'OFB, ils **conservent cependant leur personnalité morale et leur autonomie financière**.

¹ Décret n° 2017-65 du 24 janvier 2017 relatif au rattachement des parcs nationaux à l'Office français de la biodiversité. Institués par la loi n° 60-708 du 22 juillet 1960, les parcs nationaux sont actuellement au nombre de 11, depuis la création du parc national de Forêts en 2019.

² Article L. 331-2 du code de l'environnement.

³ La loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux a renforcé l'implication des collectivités locales dans leur gouvernance. Elle a instauré la mise en place d'une charte, propre à chaque parc et qui définit le projet du territoire pour 15 ans, en matière de protection, de valorisation des patrimoines et de promotion du développement durable sur le territoire. Les communes adhérentes s'engagent à assurer la cohérence de leurs projets avec celle-ci et bénéficient de l'appellation de commune du parc national. Selon les documents budgétaires accompagnant la mission « écologie, développement et mobilité durables », plus de 78 % des communes des aires optimales d'adhésion des parcs ont adhéré à la charte de leur parc (404 communes, 811 000 habitants).

L'OFB assure la fonction de tête de réseau, en animant une douzaine de groupes de travail scientifiques, juridiques et techniques inter-parcs nationaux. Il verse à ce titre une contribution annuelle aux parcs nationaux : l'article 137 modifié de la loi de finances initiale pour 2018 a instauré un **financement annuel par l'OFB en faveur des parcs nationaux**, dans le cadre d'une fourchette comprise depuis 2022 entre 63 M€ et 74,7 M€. Cette contribution financière est fixée par un arrêté ministériel, renouvelé chaque année¹ : en 2022 et 2023, le plafond de versement de 69,7 M€ a été atteint. Pour l'année 2024, ce plafond a été relevé et la contribution fixée à **73,5 M€**².

La réunion du réseau des parcs nationaux et de l'OFB a donné lieu en mars 2022 à la **signature d'une nouvelle convention pluriannuelle de rattachement entre les 11 établissements des parcs et l'OFB**, pour une durée de cinq ans. Selon le collectif des Parcs nationaux de France, « *ce nouveau cadre commun offre des perspectives de coopération à bénéfices mutuels, où l'OFB apporte un appui aux parcs nationaux dans le déploiement de leurs missions et où les parcs nationaux se situent comme territoires d'expérimentation et relais des politiques déployées par l'OFB. La première et la seconde convention de rattachement ont été approuvées à l'unanimité des onze conseils d'administration des Parcs nationaux, assurant ainsi un portage politique territorial fort.* » Il s'agit d'une coopération que l'établissement public cherche à renforcer : en témoigne la **création de la direction des aires protégées et des enjeux marins au sein de l'OFB**, fin 2023, afin de renforcer la collaboration avec les Parcs naturels marins et les gestionnaires d'espaces protégés, à travers notamment le Forum des aires marines protégées.

L'OFB participe également à la **gestion et la restauration des espaces naturels par partenariat ou par convention**, un rôle amené à croître avec l'entrée en vigueur du règlement européen du 24 juin 2024 relatif à la restauration de la nature³ et le déploiement de la stratégie nationale des aires protégées 2030.

Outre des sites du conservatoire du littoral, il est ainsi gestionnaire direct ou cogestionnaire⁴ de :

- 8 parcs naturels marins,
- le sanctuaire de mammifères marins Agoa aux Antilles,

¹ Arrêté du 29 décembre 2023 organisant les modalités de la contribution financière de l'Office français de la biodiversité aux établissements publics des parcs nationaux pour l'année 2024.

² Un montant supplémentaire de 2 M€ a été alloué via la subvention pour charges de service public de l'OFB aux parcs nationaux, soit 71,7 M€ contre 69,7 M€ en 2023, pour financer les mesures du « rendez-vous salarial » de 2023. Ce montant a en outre été augmenté de 1,2 M€ pour financer l'augmentation de 15 ETPT obtenue pour les parcs nationaux, pour la mise en œuvre des actions de la Stratégie nationale biodiversité 2030 relevant de leur périmètre.

³ Règlement 2024/1991 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2024 relatif à la restauration de la nature et modifiant le règlement (UE) 2022/869, publié au Journal officiel de l'Union européenne le 29 juillet 2024.

⁴ Une cartographie est accessible à l'adresse : <https://www.ofb.gouv.fr/gerer-et-restaurer-les-espaces-protoges>

- 110 sites Natura 2000 marins et 4 sites Natura 2000 terrestres,
- 8 réserves naturelles nationales,
- 10 réserves nationales de chasse et de faune sauvage,
- 9 réserves de chasse et de faune sauvage, dont 3 en Corse,
- 1 réserve de biosphère,
- 1 arrêté de protection de biotope.

En matière d'appui à la gestion, l'OFB coordonne et anime la **Conférence des aires protégées**, instance consultative composée de 23 membres des différentes familles de gestionnaires d'aires protégées, qui a notamment pour objet :

- de favoriser l'émergence de propositions d'orientations et d'avis sur la politique et les axes d'activité de l'Office en matière d'espaces naturels,
- de définir les besoins communs aux gestionnaires, de proposer des démarches communes et rechercher des synergies,
- d'assurer le lien et la mise en commun des retours d'expérience de l'action des réseaux, nationaux et régionaux, de gestionnaires d'aires protégées.

L'OFB a par ailleurs relancé en 2023, après l'interruption due à la crise sanitaire, le **Forum des gestionnaires d'aires protégées**¹. Cette rencontre annuelle, très appréciée des structures entendues par la mission d'information, pourrait utilement être pérennisée afin de développer la capacité de l'OFB à s'inscrire en **pilotage d'un réseau d'acteurs**, d'échanger sur les bonnes pratiques et d'animer des ateliers pour épauler l'activité des gestionnaires autour d'un sujet spécifique. La mission d'information salue à ce titre le **volontarisme de l'établissement public à animer des réseaux** et relève que son expérience en matière de conduite de projets et de gestion partenariale des aires protégées est unanimement reconnue.

Il subsiste cependant des marges d'amélioration, afin d'accompagner et d'assister au mieux les gestionnaires d'aires protégées en répondant aux besoins de terrain à travers des formations ciblées et l'organisation d'ateliers techniques. **L'OFB peine à répondre à l'ensemble des demandes de formation exprimées par les gestionnaires**, faute de créneaux suffisants au sein des centres de formation². Si la qualité des formations dispensées est indiscutable, les représentants des aires protégées ont déploré que « *les formations proposées par le catalogue de l'OFB sont de moins en moins mobilisées au profit des gestionnaires d'aires protégées* », l'établissement fléchissant prioritairement ses capacités de formation pour les besoins internes de ses

¹ <https://professionnels.ofb.fr/fr/forum-gestionnaires-aires-protégees>

² Centre de formation du Paraclet (Somme), Centre de formation du Bouchet (Loiret) et site de formation de Pérols (Hérault).

agents. Réserves naturelles de France regrette ainsi « *des déficits de formations initiales, complémentaires et de recyclage pour le public externe à l'OFB* ».

S'il est compréhensible que l'établissement veille en premier lieu à résorber les besoins de formation de ses personnels, à répondre aux enjeux de la construction d'une culture commune et à accompagner l'expertise requise pour mener à bien des missions de plus en plus complexes, il ne doit pas perdre de vue sa **vocation à diffuser connaissances et bonnes pratiques** en matière de gestion des aires protégées.

La mission d'information préconise ainsi un **effort plus soutenu de formation vis-à-vis des gestionnaires d'aires protégées**, qui démultiplie l'efficacité des missions de l'OFB sur le terrain. La formation constitue un enjeu majeur pour l'établissement public et une impérieuse nécessité pour les acteurs de son écosystème : en cette matière comme en d'autres, l'OFB ne doit pas relâcher ses efforts et **poursuivre une ambitieuse politique de formation**, pour ses agents comme pour ses partenaires.

b) Un pilotage perfectible des systèmes d'information sur l'eau et la biodiversité

Conformément à la volonté du législateur, l'OFB assure le **pilotage et la coordination technique des systèmes d'information sur la biodiversité, l'eau, les milieux aquatiques et les milieux marins**¹. À ce titre, il participe à la production, à la collecte des données, à la mise en place et à la consolidation de ces systèmes d'information, en veillant à leur interopérabilité.

Le décret du 31 décembre 2019 relatif à l'Office français de la biodiversité a précisé que la vocation de ces systèmes d'information consistait à **fédérer et mettre à disposition les données publiques sur l'état des milieux et des espèces**, les menaces et pressions qui les affectent, les usages et activités humaines qui en sont à l'origine, et les actions de protection, de gestion et de restauration mises en œuvre.

L'OFB assure à ce titre le pilotage de trois systèmes distincts :

- le **système d'information sur l'eau, les milieux aquatiques et les services publics d'eau et d'assainissement**² ;
- le **système d'information sur la biodiversité**³, incluant le système d'information relatif à l'**inventaire du patrimoine naturel** et les systèmes contributeurs, dont ceux relatifs à la gestion adaptative

¹ Ainsi que le disposent le 2° du I de l'article L. 131-9 et l'article R. 131-34 du code de l'environnement.

² Arrêté du 19 octobre 2018 approuvant le schéma national des données sur l'eau, les milieux aquatiques et les services publics d'eau et d'assainissement, qui définit la gouvernance, le périmètre et l'organisation du système d'information sur l'eau.

³ Arrêté du 31 décembre 2020 approuvant le schéma national des données sur la biodiversité.

des espèces, aux permis de chasser, aux réseaux de surveillance épidémiologique dont il a la charge ;

- le **système d'information sur le milieu marin**¹.

Ces systèmes d'information permettent de **capitaliser plus de 50 millions de données recueillies chaque année** en les mettant à disposition des parties prenantes et du public – favorisant ainsi le droit défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement², à savoir la possibilité pour le public d'**accéder à des informations qui concourent à l'évaluation des politiques publiques environnementales**. Concernant le système d'information sur l'eau (SIEau), l'accès aux données s'effectue par le moyen d'un portail internet, Eaufrance³, qui permet d'accéder à des informations fiables et homogènes pour évaluer l'état des eaux, vérifier la conformité vis-à-vis des réglementations sanitaires et environnementales des eaux, évaluer la performance des services publics d'eau et d'assainissement. Les données du SIEau constituent ainsi, pour les agences de l'eau et les collectivités territoriales, des **aides à la décision pour atteindre des objectifs de qualité de l'eau et des milieux aquatiques**, et assurer la gestion de crise en matière de prévention des inondations.

Ce portail alimente par ailleurs une quarantaine de sites thématiques qui compilent et mutualisent les données avec d'autres systèmes d'information. Dans son rapport public annuel 2020⁴, la Cour des comptes a salué la **performance des systèmes d'information sur l'environnement**, l'expertise de haut niveau en matière de transformation numérique de l'AFB⁵ et l'**exemplarité du SIEau en matière d'interfaces de programmation applicative (API)** : « le SIEau porte un service d'API permettant l'échange automatique de données et de calculs à une échelle qui n'a guère d'équivalent dans d'autres domaines ministériels : il comprend à lui seul 7 API sur les 29 grands dispositifs de ce type au sein de l'État ».

La maintenance, le pilotage et la mise à jour de ce système d'information sont toutefois coûteux pour les finances publiques : la Cour a ainsi évalué les **coûts complets de la collecte, de la gestion et de la diffusion des données** pour l'État, ses établissements publics et les contributeurs (dont les agences et offices de l'eau) à **128,1 M€** pour l'année 2016.

¹ Arrêté du 8 juillet 2019 approuvant le schéma national des données sur le milieu marin.

² « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'**accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques** et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »

³ <https://www.eaufrance.fr/>

⁴ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-annuel-2020> Tome II : La transformation numérique au ministère de la transition écologique et solidaire : un engagement à confirmer.

⁵ L'évaluation produite par la Cour des comptes porte sur l'année 2019, avant que l'OFB voie le jour. Cette expertise a été reprise au sein de l'OFB.

En outre, en vertu de leur compétence en matière de distribution d'eau potable et d'assainissement des eaux usées, les **collectivités territoriales sont tenues**, dans le cadre du mouvement général de transparence et d'ouverture des données publiques, **de verser de nombreuses données et des indicateurs réglementaires au sein de ce système d'information**, notamment au sein de Sispea, le portail de l'observatoire des données sur les services publics d'eau et d'assainissement. Ce système permet **d'évaluer l'action publique dans le domaine de l'eau et de l'assainissement**, à différentes échelles territoriales, locale et nationale : organisation des collectivités pour mettre en œuvre les compétences définies par le code général des collectivités territoriales, tarification des services publics d'eau et d'assainissement, prélèvements sur la ressource en eau, fuites au niveau des réseaux d'eau potable, analyse et comparaison des performances des services, *etc.*

Cet outil, très consulté par le public (entre 80 000 et 100 000 visites uniques par mois), n'existe cependant que grâce à l'engagement et l'action des collectivités territoriales. Si le code général des collectivités territoriales prévoit la présentation d'un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable (RPQS) destiné à l'information des usagers¹, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a par ailleurs introduit l'obligation, pour les collectivités de plus de 3 500 habitants, de **saisir et transmettre par voie électronique**, dans les quinze jours qui suivent leur présentation devant le conseil municipal ou l'assemblée délibérante, **au système d'information Sispea les indicateurs techniques et financiers** qui figurent dans ces rapports lorsqu'ils concernent l'eau et l'assainissement **et de transmettre leur rapport annuel**².

À cet égard, plusieurs collectivités territoriales ont indiqué rencontrer des **difficultés techniques à extraire et saisir les données** dans le système d'information et le **manque d'accompagnement des services de l'OFB pour satisfaire à cette obligation réglementaire**. Ces difficultés sont d'autant plus dommageables que plusieurs agences de l'eau conditionnent, dans le cadre de leur 11^e programme d'intervention 2019-2024, le versement de certaines aides financières au remplissage d'indicateurs dans Sispea.

Afin de ne pas pénaliser les collectivités faisant face à des difficultés techniques ou de personnel pour transmettre leurs indicateurs, la mission d'information invite **l'OFB à accompagner de manière plus volontariste les collectivités** vis-à-vis de leurs obligations en matière de versement de données sur l'eau et l'assainissement, par exemple à travers la mise à disposition de

¹ À son article L. 2224-5 : *Les données relatives à la qualité de l'eau, au prix, aux volumes consommés, à l'organisation du service public de distribution de l'eau potable et à la mise en œuvre des mesures favorisant l'accès à l'eau [...] sont transmises par la commune ou l'établissement public de coopération compétent, par voie électronique, au système d'information mentionné au 2° du I de l'article L. 131-9 du code de l'environnement.*

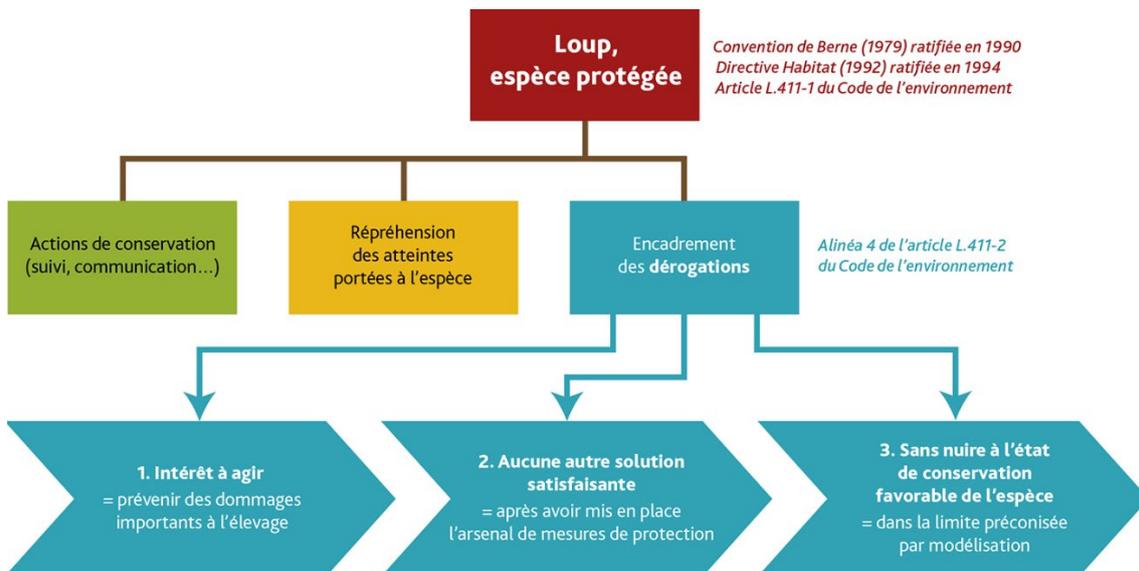
² Selon des modalités définies par le décret n° 2015-1820 du 29 décembre 2015 relatif aux modalités de transmission du rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau potable et de l'assainissement.

fiches techniques explicatives ou un interlocuteur dédié au sein des directions régionales pour porter assistance aux agents des services municipaux ou intercommunaux en amont du versement des données.

2. Le suivi du plan loup, une mission de terrain fortement scrutée qui résume la complexité des interventions de l'OFB

Depuis la première détection de l'espèce en 1992 dans le Parc national du Mercantour après sa disparition du territoire au milieu du siècle dernier, on assiste à une **progression géographique et démographique soutenue du loup**, caractérisée par un front de colonisation dynamique, une augmentation du nombre de zones de présence permanente (ZPP) et une multiplication des actes de prédation de troupeaux. Cette situation, qui suscite la désespérance du monde pastoral, est de nature à **remettre en cause l'équilibre fragile entre les activités humaines et la protection stricte dont fait l'objet le loup** en vertu de plusieurs textes, tant européens que nationaux.

Statut de protection et réglementation relative au loup



Source : OFB

Bien qu'il soit établi – avec un fort niveau de confiance scientifique – que la population lupine a fait l'objet d'une croissance régulière au cours de la dernière décennie, il existe cependant des **incertitudes et des contestations concernant le nombre de spécimens présents** sur le territoire national, qui s'expliquent notamment par la méthode utilisée pour estimer le nombre de loups à l'échelle du territoire. En raison de sa discrétion et de la faible densité de son habitat¹, les méthodes de comptage de l'espèce issues de l'observation

¹ On estime ainsi le domaine vital d'un loup sédentarisé en meute de 150 à 300 km², en fonction de la disponibilité des proies.

directe doivent en effet être couplées avec des **techniques reposant sur la recherche d'indices et de traces** (excréments, poils, urine, sang, proies, etc.). Les chiffres de la présence du loup à l'échelle du territoire national sont ainsi le **produit d'estimations, assises sur des modélisations démographiques** et des recoupements d'observations et d'indices de présence.

C'est l'**OFB qui est responsable du suivi annuel des populations de loups** : il s'appuie, pour ce faire, sur le réseau Loup-lynx, composé de 5 350 correspondants formés, dont 4 600 sont actifs en 2023, pour recueillir et compiler des données. La détermination du nombre de loups présents sur le territoire national constitue un enjeu majeur, dans la mesure où **ce chiffre détermine le nombre de spécimens prélevables** au regard du seuil de viabilité démographique de l'espèce identifié par les scientifiques, fixé à 500 adultes matures¹.

La détermination annuelle du nombre de loups conditionne ainsi les **mesures prises en vue de prévenir les dommages et les prédations des troupeaux domestiques**. Cette situation explique que cette donnée produite par l'OFB soit particulièrement scrutée et sujette à contestation : cette estimation a notamment contribué aux orientations et aux mesures prises dans le cadre du nouveau **Plan loup pour la période 2024-2029**.

Le Plan national d'actions 2024-2029 sur le loup et les activités d'élevage

Le nouveau plan national d'actions, présenté en février 2024 par les ministres de l'agriculture et de la transition écologique, repose sur l'hypothèse que **le seuil de viabilité démographique de l'espèce a été atteint** : la population lupine a en effet augmenté de 15 % par an depuis 2018, passant de 541 spécimens recensés à 1 104 en 2023, soit un doublement en cinq ans².

La nouvelle génération du plan loup vise désormais l'atteinte d'un **autre seuil de viabilité, dit « démogénétique »**, visant à limiter les risques liés à la consanguinité, afin d'assurer la diversité génétique et garantir la survie de l'espèce à plus long terme.

Concernant la méthode d'estimation de la population de loups, le plan d'action vise notamment à *« recréer un espace de confiance entre tous les acteurs »*, en entamant une réflexion pour *« faire évoluer cette méthode afin de la simplifier sans fragiliser sa robustesse, renforcer la précision de la méthode de comptage et ainsi disposer de l'estimation la plus fiable possible permettant de déterminer le plafond de tir. »*

¹ Au regard des conditions précisées par l'arrêté du 21 février 2024 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (*Canis lupus*).

² Il semblerait cependant que le nombre de loups atteigne environ un millier d'individus à fin 2023, avec une estimation arrêtée à 1 003 spécimens : <https://www.banquedesterritoires.fr/recul-du-nombre-de-loups-en-france-et-nouveau-debat-sur-la-protection-de-lespece>

La nouvelle version du plan national d'actions vise enfin à **améliorer l'accompagnement de la profession agricole face à la menace de prédation**, à travers une révision de l'arrêté-cadre sur les tirs, une nouvelle instruction technique aux préfets en matière de gestion de la réponse à la prédation lupine sur les activités d'élevage et une **indemnisation accrue des victimes de la prédation qui intègre également les dommages indirects**¹, avec notamment **l'indemnisation des animaux disparus** à hauteur de 20 % du montant versé pour les animaux tués, ainsi que la possibilité, pour le préfet de département, de décider d'un **second versement pour les animaux blessés** au cours d'une attaque **qui mourraient des suites de leurs blessures** ou qui devraient être euthanasiés plusieurs semaines après l'attaque.

Par un avis de décembre 2022, le Conseil scientifique de l'Office français de la biodiversité a apporté son soutien à la méthodologie de suivi démographique mise en œuvre par l'établissement². À cette occasion, il a rappelé que les règles de suivi, fondées sur la **transparence des méthodes utilisées** et la **soumission des protocoles et de leurs résultats à la critique par les pairs**, « *fondent la crédibilité et la fiabilité des données produites et la robustesse des analyses de suivis de populations, et permettent de les perfectionner. L'explicitation des limites, des incertitudes, des marges d'erreur et des zones d'ignorance (constitutives de tout protocole) et leur quantification en font partie ; elle constitue une force et non une faiblesse de ces dispositifs. La généralisation des suspicions relatives aux suivis de populations effectués par l'OFB entretient un amalgame entre des formes de savoirs distinctes et des manières de les produire qui, si elles ont toutes leur importance et peuvent contribuer à la prise de décision publique, ne sont pas équivalentes en termes de robustesse et ne sauraient donc être confondues. En particulier, des observations qui ne répondent pas aux règles de la production de connaissances scientifiques, et le ressenti qu'elles alimentent, ne sont pas de même nature que les données issues de dispositifs de suivi dont les protocoles ont été éprouvés et validés* ».

Le suivi de l'espèce assurée par l'OFB et les fortes attentes que suscite chaque année l'estimation du nombre de loups placent l'établissement au cœur d'antagonismes qui **affectent l'image de l'établissement et son crédit scientifique**, alors qu'il lui est demandé de produire une donnée à l'unité près, qui fonde par ailleurs la réponse publique pour l'année à venir concernant les dérogations à l'interdiction des tirs de prélèvements. Plusieurs syndicats du personnel de l'OFB ont signalé à la mission d'information les **difficultés inhérentes à l'accomplissement de cette mission à forte visibilité** : FO-OFB a notamment pointé le fait que « *l'appréciation quantitative d'une population est beaucoup plus complexe que l'appréciation de sa seule évolution* » et le Syndicat

¹ Arrêté du 22 février 2024 pris pour l'application du décret n° 2019-722 du 9 juillet 2019 relatif à l'indemnisation des dommages causés aux troupeaux domestiques par le loup, l'ours et le lynx.

² [https://www.ofb.gouv.fr/sites/default/files/Fichiers/Actes %20administratifs/Avis-4-CSOFB-suivi-population.pdf](https://www.ofb.gouv.fr/sites/default/files/Fichiers/Actes%20administratifs/Avis-4-CSOFB-suivi-population.pdf)

national de l'environnement-FSU estime qu'« *il est utopique de vouloir compter à l'individu près le nombre de loups* ».

Le chiffre produit par l'OFB semble aux acteurs de terrain éloigné de leurs observations et de leurs ressentis, ce qui explique les **contestations parfois vives des estimations quand elles sont rendues publiques**. Le protocole mis en place par l'OFB fait l'objet de critiques, mais aucune alternative scientifique validée n'a encore été proposée à ce jour. La Fédération nationale des chasseurs (FNC) estime ainsi que « *la population de loups est sans aucun doute 3 à 4 fois plus importante que le chiffre officiel. Pour gagner en crédibilité sur ces démarches ambitieuses, l'OFB doit absolument pratiquer la transparence avec les représentants des parties prenantes, notamment sur l'évaluation.* » La FNC estime qu'au-delà de la seule question des effectifs, il est nécessaire de **s'intéresser au comportement de l'animal en zones de pression**, en menant des programmes de recherche adéquats.

Dans la contribution écrite adressée à la mission d'information, le fonds mondial pour la nature (WWF) estime que les difficultés rencontrées par l'OFB en matière de suivi de la démographie lupine tiennent surtout à « *la dynamique très rapide et souvent discrète de progression géographique de l'espèce, aux limites atteintes en matière de ressources humaines disponibles pour effectuer le suivi sur 55 départements français – et certainement plus encore dans les années à venir –, et aux réticences accrues de nombreux naturalistes amateurs, membres du réseau loup-lynx, à fournir des données dans un contexte de systématisation des tirs létaux de loups.* » L'ONG indique également que « *les suivis fins complémentaires qui ont pu être menés dans certains territoires à des fins de recherche scientifique appliquée n'ont pas fait apparaître d'écarts significatifs par rapport aux estimations de l'OFB.* »

La mission d'information relève que **l'OFB doit poursuivre et renforcer la démarche partenariale et collective de recherche d'indices de présence du loup**, afin de fiabiliser les estimations grâce à la mobilisation des acteurs lors des campagnes de collecte. Les contestations récurrentes à propos des estimations produites par l'OFB fragilisent le crédit dont bénéficie par ailleurs l'établissement public, parfois accusé d'un prisme « pro-loup » qui le conduirait à minorer le nombre de spécimens : cette polémique pourrait être atténuée en **associant plus étroitement les acteurs, notamment cynégétiques**, et en indiquant comment sont pris en compte les indices qu'ils recueillent dans l'élaboration des estimations, pour **créer les conditions de la confiance et d'une coopération à bénéfices mutuels**. En outre, il pourrait être opportun de **renforcer l'analyse ADN des loups prélevés**, pour disposer d'une meilleure évaluation génétique de l'espèce et assurer un meilleur suivi des dynamiques démographiques territoriales.

Sensible à la demande exprimée par de nombreux éleveurs, la mission d'information plaide pour que puisse être envisagée l'opportunité d'instaurer un constat déclaratif de prédation pour l'ensemble des attaques (à ce jour, il faut dresser un constat pour chaque brebis égorgée), afin d'**améliorer**

l'accompagnement des éleveurs face à l'expérience traumatisante d'un troupeau prédaté.

Recommandation n° 6 : Mettre en œuvre un constat déclaratif de prédation en cas de perte imputable à une attaque de loup afin d'accroître le temps consacré à l'accompagnement des éleveurs.

3. La stratégie nationale pour la biodiversité 2030, un cadre d'action pluri-acteurs que l'OFB doit contribuer à mieux animer

a) Un ambitieux cadre national d'action pour la préservation et la reconquête de la biodiversité, dont la cohérence demeure perfectible

Suite aux engagements découlant de la ratification de la Convention pour la diversité biologique, la France s'est, depuis 2004, dotée de façon continue de stratégies nationales pour la biodiversité¹. Ces stratégies visent à titre principal la réduction des pressions qui s'exercent sur la biodiversité, la protection et la restauration des écosystèmes et le rétablissement d'une trajectoire positive afin d'enrayer l'érosion de la biodiversité et d'obtenir, si possible, des gains de biodiversité.

En dépit des louables objectifs assignés aux précédentes stratégies, force est de constater l'échec des cadres nationaux mis en œuvre jusqu'à présent. Les mesures de la précédente stratégie nationale pour la biodiversité, articulées autour du « *plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020* » et des objectifs d'Aichi, adoptés au cours de la COP10 biodiversité à Nagoya, n'ont pas produit les effets escomptés et **ne sont pas parvenus à inverser la trajectoire de déclin de la biodiversité**. Cela peut notamment s'expliquer par l'insuffisante mobilisation collective en faveur de la biodiversité – à la différence, par exemple, de la lutte contre les pollutions – et la prise de conscience relativement récente de la nécessité d'une action publique en faveur de la préservation des écosystèmes.

En raison d'un cadre « hors-sol », qui n'a pas suffisamment intégré les contraintes politiques des États et l'absence d'indicateurs chiffrés pour évaluer l'atteinte des cibles à mi-période et adopter des mesures correctives en cas de divergence avec la trajectoire, **aucun des vingt objectifs d'Aichi n'a été atteint** : le déclin de la biodiversité s'est poursuivi à un rythme soutenu et les fonctionnalités écologiques de certains écosystèmes n'ont pu être restaurées au rythme espéré. À cet égard, le Gouvernement a reconnu que « *les pressions affectant la biodiversité n'ont pas été réduites significativement par la stratégie précédente. Celle-ci a eu un rôle insuffisant de mise en cohérence de l'action publique, les politiques sectorielles à l'origine des pressions n'ayant pas été*

¹ Les deux premières stratégies nationales biodiversité (SNB) ont couvert respectivement les périodes 2004-2010 et 2011-2020.

réellement transformées, vraisemblablement du fait de l'absence de définition d'objectifs clairs, de cibles chiffrées et de plans d'action pour les atteindre¹ ».

L'Accord de Kunming à Montréal, adopté en décembre 2022 au cours de la COP15 biodiversité, a dessiné les contours et les cibles du nouveau cadre mondial en faveur de la biodiversité, à travers **23 cibles** à atteindre d'ici à **2030**. L'atteinte des 23 cibles mondiales définies n'est pas conçue comme une fin en soi, mais un moyen de parvenir à un **monde de vie en harmonie avec la nature**, où « *la biodiversité est appréciée, conservée, restaurée et utilisée avec sagesse, ce qui permet de maintenir les services écosystémiques, de préserver la santé de la planète et de procurer des avantages essentiels à tous les peuples* ».

Le cadre mondial de la biodiversité de Kunming à Montréal

Réduire les menaces pesant sur la biodiversité

- Cible 1 : aménagement du territoire participatif en matière de biodiversité pour toutes les zones
- Cible 2 : restauration d'au moins 30 % des écosystèmes dégradés
- Cible 3 : protection d'au moins 30 % des terres et des mers
- Cible 4 : mettre un terme à l'extinction des espèces d'origine humaine
- Cible 5 : utilisation et commerce durables des espèces sauvages
- Cible 6 : réduire les impacts des espèces envahissantes sur la biodiversité
- Cible 7 : réduire de moitié le risque global lié aux pesticides
- Cible 8 : réduire l'impact du changement climatique et de l'acidification des océans

Répondre aux besoins des populations par l'utilisation durable et le partage des bénéfices

- Cible 9 : gestion et utilisation durables des espèces sauvages procurant des avantages sociaux, économiques et environnementaux aux populations
- Cible 10 : gestion durable des superficies consacrées à l'agriculture
- Cible 11 : restaurer et améliorer les contributions de la nature aux populations
- Cible 12 : accroître la superficie et la qualité des trames vertes et bleues
- Cible 13 : partage juste et équitable des avantages découlant des ressources génétiques

Outils et solutions pour la mise en œuvre et l'intégration

- Cible 14 : assurer la pleine intégration de la biodiversité dans les politiques
- Cible 15 : encourager les entreprises à évaluer leurs dépenses et leurs impacts sur la biodiversité
- Cible 16 : encourager les choix de consommation durable et réduire l'empreinte mondiale de la consommation
- Cible 17 : renforcer les mesures de biosécurité
- Cible 18 : éliminer ou réformer les subventions néfastes pour la biodiversité
- Cible 19 : augmenter substantiellement le niveau des ressources financières pour la biodiversité
- Cible 20 : renforcer la création et le développement des capacités et l'accès aux technologies
- Cible 21 : guider une gouvernance efficace et équitable de la biodiversité
- Cible 22 : assurer la représentation et la participation pleines et entières dans la prise de décision
- Cible 23 : assurer l'égalité des sexes dans la mise en œuvre du cadre

Source : commission

¹ Document de présentation de la Stratégie nationale biodiversité 2030, vivre en harmonie avec la nature.

La commission a déjà eu l'occasion de souligner que le **succès de cet accord dépendra du bon vouloir des 195 États, des moyens financiers et humains qui y seront consacrés**, de l'efficacité des mesures de protection mises en œuvre et de la cohérence des politiques publiques¹. Rappelons en effet le **caractère non contraignant des mécanismes** fixés par l'Accord de Kunming à Montréal : le niveau d'ambition à atteindre est laissé à la libre appréciation des États et **dépend en conséquence de leur volontarisme environnemental** et du portage politique dont bénéficie la biodiversité. Une autre difficulté fondamentale est liée au caractère multifactoriel des pressions qui s'exercent sur la biodiversité et à la **complexité de mobiliser des leviers d'actions efficaces dans un cadre interministériel**.

En complément du cadre mondial et de sa déclinaison nationale État par État, rappelons que d'autres mesures en faveur de la biodiversité sont également mises en œuvre par la stratégie européenne en faveur du climat et de l'environnement, à travers le « **Pacte vert pour l'Europe** » qui repose sur la **mise en chantier de plusieurs initiatives législatives structurantes** au niveau européen, telles que le règlement sur la restauration de la nature, la directive relative à la surveillance et la résilience des sols ou encore le paquet législatif « Ajustement à l'objectif 55 » qui vise à réduire les émissions continentales de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport au niveau de 1990, etc.

Du fait des reports successifs de l'organisation de la COP15 biodiversité² et des délais d'élaboration et de mise en cohérence avec le cadre mondial, la **nouvelle stratégie nationale biodiversité 2030 (SNB 2030) n'a été présentée par le Gouvernement qu'à la fin novembre 2023**, soit un délai de latence de près de 4 ans entre la précédente et la nouvelle stratégie. Les **objectifs du nouveau cadre mondial pour la biodiversité** pour 2030 devront ainsi être **atteints à l'échelle nationale en à peine six ans, ce qui est singulièrement ambitieux**.

L'OFB, en tant qu'opérateur national de la biodiversité, a participé à l'élaboration de la SNB 2030 et à l'animation de consultations territoriales et d'une consultation citoyenne au printemps 2021 afin de recueillir des propositions émanant des acteurs locaux. L'accent a en effet été mis sur la **territorialisation des mesures**, dans le cadre de la planification écologique et l'association des acteurs locaux, notamment les Régions qui sont les collectivités cheffes de file en matière de biodiversité.

Les quatre axes de la SNB 2030, « réduire les pressions qui s'exercent sur la biodiversité », « restaurer la biodiversité dégradée partout où c'est possible », « mobiliser tous les acteurs » et « garantir les moyens d'atteindre

¹ Rapport d'information n° 357 (2022-2023), déposé le 15 février 2023 par Guillaume Chevrollier, L'accord de Kunming-Montréal : une partition que les États doivent dès à présent mettre en musique.

² Initialement prévue en Chine et finalement organisée au Canada, en raison de la politique « Zéro Covid » instaurée par les autorités chinoises.

ces ambitions », impliquent des **mesures volontaristes, qui nécessiteront de puissants relais territoriaux**, à l'instar de la création de 400 nouvelles aires protégées d'ici 2027, la réduction de moitié de l'usage des produits phytosanitaires, un gain net d'au moins 50 000 km de haies d'ici 2030, et la mobilisation de 465 M€ de moyens supplémentaires de l'État d'ici 2027.

Au regard des récentes dynamiques politiques et législatives en matière environnementale, la mission d'information **s'interroge sur la capacité du Gouvernement à maintenir la cohérence des mesures préconisées** par la stratégie nationale en faveur de la biodiversité. Au cours de l'examen des derniers véhicules législatifs, la conciliation des enjeux économiques, sociaux et environnementaux est apparue plus malaisée à mettre en œuvre, notamment lors des débats relatifs au projet de loi d'orientation pour la souveraineté en matière agricole et le renouvellement des générations en agriculture. Or, en matière de biodiversité et de reconquête des fonctionnalités écologiques des milieux, la **cohérence des politiques publiques est essentielle** : l'efficacité des mesures de préservation peut être fortement réduite si dans le même temps le législateur adopte des dispositions défavorables à la biodiversité.

C'est la raison pour laquelle **l'évaluation et l'analyse de la SNB 2030 ne sauraient être réalisées de façon statique** : l'efficacité de la stratégie doit tenir compte des évolutions du cadre législatif et réglementaire et être évaluée à l'aune des décisions publiques ayant des incidences sur l'environnement. La mission d'information souligne à ce titre que le **processus d'élaboration de la norme environnementale est dynamique** : à mesures constantes, la SNB peut ainsi aussi bien participer à la correction de la trajectoire du déclin de la biodiversité, comme ne produire aucun effet significatif. Ce constat rappelle que **le consensus politique autour du degré souhaitable de protection de la biodiversité ne doit jamais être tenu pour acquis**, mais sans cesse être recherché à l'aide de constats objectifs, scientifiquement fondés et partagés avec les acteurs.

b) Une stratégie aux objectifs pertinents, mais aux effets considérablement amoindris par des mesures défavorables à la biodiversité

Lors de sa présentation par le Gouvernement, la stratégie nationale biodiversité 2030 a été largement saluée par les acteurs de la protection de l'environnement pour le **niveau de ses ambitions**, sa **capacité à transposer le cadre mondial** de la biodiversité adopté à l'issue de la COP15 à Montréal en décembre 2022 et la qualité des **consultations au cours du processus d'élaboration de la stratégie**.

Cette troisième version de la stratégie nationale en faveur de la biodiversité visait à **tirer les leçons des échecs des stratégies précédentes** en élaborant un cadre plus robuste, assis sur des engagements budgétaires pluriannuels quant à son financement, fruit d'un cycle de concertation nourri salué par les parties prenantes. À titre d'illustration, lors de la présentation en

octobre 2023 de son avis relatif à la Stratégie nationale pour la biodiversité 2030, le Comité national de la biodiversité (CNB)¹ a souligné « *l'importance du travail réalisé pour la nouvelle version qui lui a été soumise pour avis, notamment en termes de cohérence, de structuration et de lisibilité, et par l'introduction de mesures positives pour la biodiversité* ».

Le CNB a toutefois insisté sur le **besoin de hiérarchisation des objectifs, l'importance de la transversalité** pour connecter la biodiversité aux autres enjeux de la transition écologique et en déplorant **l'absence d'un plan d'action triennal** adossé à la stratégie pour améliorer l'évaluation et la mise en œuvre des mesures. Dans son avis précité, le Comité national de la biodiversité a par ailleurs regretté « *que les outre-mer, qui couvrent 80 % de la biodiversité française, ne soient pas mieux identifiés et pris en compte. Le CNB recommande qu'une stratégie spécifique aux outre-mer soit réalisée avec des mesures et des moyens à la hauteur des menaces et des défis qui leur sont spécifiques, et que soit formulée explicitement l'ambition pour la biodiversité ultra-marine* ».

En amont de la présentation de la stratégie, le Conseil économique, social et environnemental avait de son côté préconisé² de « *rendre la SNB juridiquement opposable en l'adoptant par voie réglementaire à l'instar de la Stratégie nationale bas carbone (SNBC), considérant que l'enjeu de la protection de la biodiversité doit être traité à la même hauteur que celui du réchauffement climatique.* » Le CESE a en effet considéré que la mise en œuvre des stratégies précédentes s'est vite essoufflée et que **la France n'a pas atteint les objectifs d'Aichi faute de moyens humains et financiers suffisants, de force juridique de la stratégie et de portage politique.**

Ce n'est cependant pas le choix retenu pour la SNB 2030 : si la stratégie nationale pour la biodiversité dispose bien d'une base législative³, **les mesures de la stratégie ne sont ni contraignantes ni opposables.** Plutôt que de multiplier les contraintes qui complexifient la conciliation des priorités de l'action publique, le législateur a préféré veiller à la bonne articulation et la cohérence territoriale des mesures, en prévoyant que « *la stratégie nationale et les stratégies régionales pour la biodiversité contribuent à l'intégration des objectifs de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité dans les politiques publiques ainsi qu'à la cohérence de ces dernières en ces matières.* »

¹ Le rôle et les missions de cette instance d'échanges et de consultation sur les questions stratégiques liées à la biodiversité sont codifiés à l'article L. 134-1 du code de l'environnement. Le Comité national de la biodiversité est composé de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, des établissements publics nationaux œuvrant dans le champ de la biodiversité, des organismes socioprofessionnels concernés, des propriétaires fonciers, des usagers de la nature, des associations, organismes ou fondations œuvrant pour la préservation de la biodiversité et des gestionnaires d'espaces naturels, de scientifiques ou de représentants d'organismes de recherche et de personnalités qualifiées.

² Résolution du 9 novembre 2021 valant contribution du CESE à l'élaboration de la stratégie nationale pour la biodiversité 2021-2030, adoptée par 128 voix pour et 1 voix contre.

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2021/2021_003_elaboration_snb3.pdf

³ L'article L. 110-3 du code de l'environnement prévoit que la stratégie nationale pour la biodiversité vise à assurer la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité.

La mission d'information estime quant à elle qu'au-delà de son caractère contraignant et de la cohérence de ses mesures, la **stratégie produira les effets escomptés par l'engagement et l'implication de tous les acteurs** : les élus locaux, le monde économique et agricole, les citoyens et les opérateurs de l'État chargés de la préservation de la biodiversité, au premier rang desquels figure bien entendu **l'Office français de la biodiversité, qui a un rôle fondamental à jouer en matière de pédagogie et de sensibilisation**.

La préservation de la biodiversité ne saurait être tenue pour acquise, elle constitue un objectif politique qui n'est ni évident ni consensuel : les services qu'elle est susceptible de rendre à l'homme et aux activités humaines sont complexes à appréhender, de même que la dégradation des écosystèmes et des milieux n'est pas perceptible à l'échelle individuelle. Il **n'existe pas d'indicateur susceptible d'appréhender l'état de la biodiversité** de manière aussi simple et éloquente que la hausse du niveau moyen des températures pour le changement climatique.

Bien que les approches visant à évaluer les services rendus par les écosystèmes aient surmonté de nombreuses difficultés méthodologiques¹, elles permettraient de conférer une valeur monétaire à des services bien souvent invisibles et silencieux : le réassureur Swiss RE estime ainsi que « *55 % du PIB mondial dépend d'une biodiversité en bonne santé* », une donnée illustrant l'importance fondamentale des écosystèmes, qui **plaide pour des politiques publiques ambitieuses** du fait de l'ampleur des externalités positives de la biodiversité.

La mission d'information estime que l'OFB doit impérativement **renforcer ses actions de communication et de sensibilisation dans cette direction**, pour rappeler aux acteurs et aux pouvoirs publics la justification des règles et normes environnementales visant à préserver le « capital naturel » de la France, source de services écosystémiques profitant à la société dans son ensemble. À ce titre, l'OFB doit **renforcer ses synergies avec les organismes de recherche** afin de **mieux estimer la valeur socio-économique des services rendus par les écosystèmes** et renforcer la connaissance des externalités positives induites par des écosystèmes en bonne santé. Le développement d'une méthodologie plus robuste permettra non seulement d'améliorer l'évaluation socio-économique des projets, mais également de renforcer la légitimité des législations protectrices de l'environnement.

La mission d'information **regrette enfin que la SNB 2030 ait été élaborée en silo**, en consacrant certes de nouveaux moyens dédiés avec un

¹ Trésor-Eco n° 294, décembre 2021 : *Évaluations économiques des services rendus par la biodiversité. On y lit notamment qu'une « méta-analyse réalisée sur 365 études montre une forte hétérogénéité des valeurs unitaires estimées des services écosystémiques. Au-delà de la diversité des méthodes d'estimation, la valeur unitaire dépend de la nature des cas analysés, de l'écosystème considéré et des services rendus. »*

taux d'effort budgétaire significatif en 2024¹, mais **sans s'attaquer aux dépenses publiques défavorables à la biodiversité**, qui réduisent de manière significative les perspectives d'atteinte des objectifs de la SNB. Le **foisonnement des stratégies nationales** et des plans d'action sectoriels, élaborés sans vision transversale ni logique de planification², **nuît à la cohérence et à la lisibilité de l'action publique environnementale**.

Ainsi, si la France consacre environ 2,3 milliards d'euros par an de dépenses publiques favorables à la biodiversité, ce **niveau est très inférieur à celui des subventions préjudiciables à la biodiversité**, évaluées à plus de 10 milliards d'euros.

L'impérieuse nécessité de la mise en cohérence des dépenses publiques environnementales

Selon le rapport conjoint IGF/IGEDD consacré au financement de la SNB 2030³, le **montant des subventions publiques nationales et européennes dommageables à la biodiversité**, du fait de leur lien avec les pressions anthropiques, **représente pour la France un montant 4,4 supérieur à celui des dépenses favorables**.

Parmi les dépenses les plus dommageables, la mission d'inspection relève les **aides agricoles**, à hauteur de 6,7 Md€ pour 2022, les **aides favorisant l'artificialisation des sols**, pour un montant minimum estimé à 2,9 Md€, ainsi que les **aides favorisant la surexploitation des ressources naturelles** à hauteur de 530 M€. Il s'agit d'un ordre de grandeur proche de celui identifié par l'OCDE, qui recense 500 Md\$ de subventions publiques dommageables par an à l'échelle mondiale, soit 5 à 6 fois plus que la totalité des dépenses en sa faveur.

En conclusion de ses travaux, les auteurs estiment, concernant la mobilisation des financements privés, *« que le véritable effet de levier réside dans l'orientation générale des financements vers des activités moins nocives pour la biodiversité, plus que dans le financement direct d'actions de préservation et de restauration. Pour ce faire, une meilleure connaissance des effets et risques des activités économiques en lien avec la biodiversité est nécessaire. »* Elle relève également que les subventions dommageables ont tendance à perdurer dans le temps, malgré les objectifs de réduction fixés au niveau international.

La **neutralisation d'une partie des dépenses favorables à la biodiversité** constitue un phénomène attesté et précisément évalué, que les

¹ À travers 264 M€ d'interventions supplémentaires dans le cadre du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » par rapport à la loi de finances initiale pour 2023.

² En dépit des efforts louables du secrétariat général à la planification écologique (SGPE).

³ Virginie Dumoulin, Mireille Gravier-Bardet (IGEDD), Jean-Philippe de Saint-Martin, Sampieru Repetti-Deiana, Bruno Kerhuel, Gaspard Bianquis (IGF), *Le financement de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030*, publié le 6 janvier 2023.

pouvoirs publics doivent s'efforcer de contrer en réduisant la myopie des stratégies nationales les unes par rapport aux autres.

L'approfondissement de la budgétisation environnementale (le « budget vert ») et la réduction de la proportion des dépenses dites neutres peuvent participer à la prise de conscience de ce phénomène et à la **réduction de l'incohérence budgétaire en matière environnementale**. L'impossibilité d'appréhender les effets d'une mesure sur la biodiversité conduit à une sous-évaluation systématique des incidences des dépenses publiques et des subventions sur la biodiversité.

En définitive, il ressort de ce qui précède que les efforts pour la préservation de la biodiversité sont limités par des **financements fragmentés, limités et manquant de cohérence**. La mission d'information plaide pour une diminution significative des dépenses néfastes à la biodiversité et pour l'expérimentation de mécanismes de conditionnalité biodiversité pour les subventions publiques, considérant qu'il s'agit d'une condition *sine qua non* de l'atteinte des objectifs de la stratégie nationale en faveur de la biodiversité.

Une **trajectoire de résorption des dépenses publiques dommageables à la biodiversité** et de réallocation vers des dépenses favorables ou neutres pourrait ainsi être adoptée dans la prochaine loi de programmation des finances publiques. Elle présenterait l'avantage de mettre en lumière **les marges d'amélioration de la dépense publique environnementale** et tenter d'y remédier à travers des mesures correctives, inspirées par un esprit de justice sociale qui tienne compte des équilibres économiques propres aux activités bénéficiant des subventions néfastes. Cette trajectoire de réduction pourrait par exemple prendre la forme de mécanismes d'accompagnement, actant la diminution progressive et graduée des subventions néfastes et leur remplacement par des subventions assises sur des conditionnalités environnementales.

c) Un rôle d'animation à renforcer pour mieux fédérer les acteurs économiques et la société civile

L'Office français de la biodiversité constitue l'**opérateur de référence pour la mise en œuvre de la stratégie nationale biodiversité 2030**¹. Outre l'appui en amont qu'il a apporté au ministère de la transition écologique pour l'élaboration du cadre stratégique et le choix des mesures, l'OFB a également développé, conjointement avec le Comité national de la biodiversité, un dispositif d'évaluation, des cibles et un jeu d'indicateurs pour améliorer le suivi et la mesure de l'atteinte des objectifs.

¹ En vertu du a) du 4° du I de l'article L. 131-9 du code de l'environnement, l'OFB apporte un « soutien à l'État pour l'élaboration de la stratégie nationale pour la biodiversité [...] et le] suivi de sa mise en œuvre ».

Au regard de son positionnement de tête de réseau et de sa vocation à accompagner la mobilisation du public, **l'OFB porte une responsabilité particulière dans l'atteinte des objectifs de la SNB 2030**. Stratégie collaborative par excellence, dans la mesure où les bénéficiaires de la préservation et de la reconquête de la biodiversité profitent à tous, l'atteinte des cibles dépendra en premier lieu de la volonté et de la mobilisation de l'ensemble des acteurs, aussi bien économiques, agricoles, cynégétiques que des collectivités territoriales. Au-delà des relais territoriaux traditionnels que sont les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État, **l'OFB a un rôle éminent à jouer pour sensibiliser et mobiliser la société** vers l'atteinte des cibles. L'OFB joue à cet égard un rôle de plateforme afin d'organiser le dialogue entre acteurs publics, au niveau national et local ; ce même rôle doit également être assumé avec les acteurs privés.

Les acteurs économiques ont salué à cet égard le **volontarisme de l'OFB en direction des entreprises**. Le Medef a ainsi souligné que cet opérateur *« participe par ses missions à l'évolution des pratiques visant à la transition de l'économie, indispensable pour la pérennité de nos entreprises. Son action en faveur de la bonne santé des écosystèmes, de la protection des équilibres naturels, de la préservation de la ressource en eau, de la connaissance, de la recherche et de la diffusion des meilleures pratiques en matière de biodiversité contribue à favoriser la montée en compétences des entreprises et les évolutions attendues des modèles économiques dans une perspective de croissance durable. »* Le fait qu'un représentant du Medef siège au conseil d'administration de l'établissement n'est d'ailleurs sans doute pas étranger à cette prise en compte des réalités économiques par l'OFB.

Au cours de leur audition, les représentants de l'organisation patronale ont salué la **proximité de l'OFB avec les entreprises**, qui se concrétise notamment par **l'organisation de webinaires de sensibilisation, à destination des entreprises, aux questions relatives à la préservation de la biodiversité** et les interventions du directeur général de l'OFB dans les instances du Medef, qu'il s'agisse du cercle de l'énergie et du développement durable ou du comité Biodiversité. L'initiative **« Entreprises engagées pour la nature »** portée par l'OFB constitue également une démarche partenariale saluée par la représentation patronale : elle vise à **faire émerger, reconnaître et valoriser des plans d'action en faveur de la biodiversité portés par des entreprises**, à travers la mise à disposition de guides et d'outils, une visibilité grâce à l'obtention du label et la reconnaissance des efforts mis en œuvre en faveur de l'environnement. Instrument de mobilisation à l'efficacité reconnue, la stratégie nationale biodiversité ambitionne d'**engager des partenariats avec 5 000 entreprises d'ici à 2030 dans le cadre de cette initiative**.

Un autre événement porté par l'OFB a été salué par les acteurs économiques : l'organisation bisannuelle du **forum Biodiversité et économie**. Ces rencontres, au format original, visent à créer des espaces d'échanges, de partage, de construction, de travail collaboratif autour de la biodiversité, pour l'ensemble des entreprises intéressées, quels que soient leur taille et leur

secteur d'activité. L'édition 2022 a réuni 725 entrepreneurs, organisations professionnelles, représentants des secteurs privés et associatifs autour de 64 ateliers. La prochaine édition se tiendra à la Cité des sciences et de l'industrie de Paris, les 13 et 14 novembre prochains.

Cette dynamique nationale positive ne se décline cependant pas partout à l'échelle des territoires : il existe des **disparités territoriales marquées dans l'association et la prise en compte des acteurs économiques**. Les représentants du Medef ont ainsi noté que « *la prise en compte des enjeux économiques et industriels est assez hétérogène chez les agents de l'OFB.* » Dans certains territoires, il existe un sentiment assez largement partagé par les entreprises d'une **méconnaissance des activités économiques que les agents de l'OFB sont amenés à contrôler**. Le Medef relève que « *cette méconnaissance constitue un véritable frein au dialogue et à la résolution des problématiques rencontrées sur le terrain.* »

De même, plusieurs Medef territoriaux déplorent que **certain services départementaux de l'OFB fonctionnent comme des entités coupées des réalités économiques**, en raison d'un « *manque d'échanges réguliers avec les acteurs économiques, condition pourtant indispensable à l'instauration d'une relation de confiance durable entre les parties. Cela conduit, malheureusement, au fait que les acteurs économiques perçoivent généralement l'Office comme une entité de contrôle, de sanction, pas comme un établissement en mesure de leur prodiguer des conseils, de les accompagner.* »

L'OFB ne saurait être « en surplomb » de son écosystème ; il doit s'efforcer de **parfaire son identification par les acteurs économiques**, à travers l'instauration d'un dialogue fondé sur la confiance et la connaissance réciproque, gage de reconnaissance. La qualité de **son insertion et de sa compréhension du paysage territorial conditionne sa légitimité**, toujours à conquérir, et sa capacité à accompagner les transformations induites par la transition écologique, porteuse d'opportunité, mais également de complexité.

La mission d'information estime que **la voie du dialogue et des échanges avec les acteurs économiques doit être promue** par la direction générale de l'établissement, à travers des partenariats et des relations régulières. Les entreprises peuvent actionner des leviers puissants pour promouvoir des méthodes de production plus durables ; c'est pourquoi l'OFB doit être à leurs côtés pour **mieux connaître leur impact sur la biodiversité et innover pour concilier développement économique et préservation de l'environnement**.

<p>Recommandation n° 7 : Mettre en œuvre une stratégie de renforcement de la coopération avec les entreprises et élaborer une charte de bonnes pratiques pour fluidifier les relations avec le monde économique.</p>

4. Une mise en œuvre de chantiers structurants et de projets de modernisation complexifiée par des moyens calculés au plus juste et la rigidité du quasi-statut de l'environnement

Depuis sa création, l'OFB a été confronté à plusieurs défis, dont le moindre n'était pas celui de l'**harmonisation des cultures, des modalités d'organisation, des procédures internes et des statuts du personnel** des deux établissements antérieurs, qui constitue pour l'Office un chantier encore inachevé.

Beaucoup d'avancées ont été mises en œuvre pendant les quatre premières années d'existence de l'établissement, avec notamment le **reclassement réussi des agents techniques de l'environnement (ATE)** dans le corps des techniciens de l'environnement¹, **l'harmonisation des régimes indemnitaires des agents**, le **rattachement au 1^{er} janvier 2023 des 17 laboratoires d'hydrobiologie** et des 69 ETPT auparavant intégrés au sein des DREAL², ou encore le renouvellement de la convention de rattachement avec les Parcs nationaux. En 2024, l'OFB a également déployé à destination de ses agents un **traitement automatisé de données à caractère personnel permettant le suivi des contrôles et des procédures judiciaires**, Oscean et Songe³, dans le but de simplifier l'exercice de la mission de police, améliorer le suivi des procédures et objectiver l'action publique en matière environnementale.

En termes de moyens, l'Office a bénéficié en 2021 et 2022 de **plus de 84 M€ de crédits issus du plan France Relance**, qui lui ont notamment permis d'engager près de 47 M€ au bénéfice des outre-mer dans le cadre de la solidarité interbassins, avec des interventions visant à améliorer la qualité de l'eau distribuée et assainie dans les territoires ultramarins.

Malgré les efforts marqués de la direction générale de l'OFB en vue de favoriser le rapprochement et la consolidation de la gestion intégrée de l'entité nouvellement créée, **plusieurs difficultés subsistent, qui entravent la capacité de l'OFB à répondre parfaitement aux missions que lui a confiées le législateur**. Parmi les plus notables, il convient de mentionner la rigidité du « *quasi-statut de l'environnement* », un statut particulier sous lequel **l'OFB est contraint de recruter ses agents contractuels occupant un emploi permanent**, en application d'un décret de 2016⁴ ; il s'agit d'une question d'autant plus

¹ Pour un montant estimé par la Cour des comptes dans son rapport de juillet 2024 à 2,5 M€ sur la période 2020-2023.

² Décret n° 2022-668 du 26 avril 2022 relatif au transfert à l'Office français de la biodiversité des activités des laboratoires d'hydrobiologie du ministère de la transition écologique.

³ Arrêté du 28 mai 2024 portant création d'un traitement automatisé d'informations nominatives dénommé « Outil de Surveillance et de Contrôle Eau et Nature (Oscean) » et de sa version mobile SONGE (Solution pour un Outil Nomade de Gestion de l'Eau).

⁴ Outre l'OFB, le Conservatoire du littoral, les Parcs nationaux et l'établissement public du marais poitevin sont également assujettis au décret n° 2016-1697 du 12 décembre 2016 fixant les dispositions

sensible alors que 23 % des emplois sous plafond de l'établissement sont occupés par des contractuels.

Peu attractif, voire désincitatif pour les agents au regard des rémunérations susceptibles d'être versées par l'OFB par rapport aux autres employeurs publics ou privés, ce quasi-statut de l'environnement définit des grilles indiciaires pour les quatre catégories d'emploi et définit les modalités de recrutement, de reclassement, de promotions et les principes relatifs au régime indemnitaire. Le montant de la rémunération des agents relevant du quasi-statut s'impose à l'OFB, qui ne dispose d'**aucune marge de manœuvre pour recruter des compétences rares ou sur des métiers en tension** sur le marché du travail, notamment dans les secteurs de l'informatique et des nouvelles technologies.

Cette **situation est d'autant plus dommageable que l'OFB fait face à des chantiers informatiques majeurs**, qu'il s'agisse de consolider l'intégration des systèmes antérieurs ou d'élaborer un schéma directeur informatique (SDI), une cartographie des risques informatiques, l'inventaire des matériels informatiques ou encore un plan d'action face au risque de cybersécurité. La plupart des réseaux de surveillance des milieux et des espèces pilotés ou animés par l'OFB reposent en effet sur des infrastructures informatiques et s'accompagnent du versement des observations dans des bases de données centralisatrices : la **dépendance de l'OFB à la robustesse de ses moyens informatiques** rend d'autant plus sensible la question de la taille et des compétences au sein de sa direction des systèmes d'information.

Dans son rapport de juillet 2024, la Cour des comptes pointe les **nombreuses difficultés inhérentes à ce statut** et questionne le bien-fondé de son maintien, dans la mesure où « *les règles du quasi-statut bloquent des recrutements, sans marge de manœuvre pour l'établissement. La situation est problématique s'agissant des fonctions non spécifiques à l'établissement qui font directement face à la concurrence des secteurs public et privé. C'est notamment le cas des fonctions support, avec des durées de vacances de poste dépassant six mois, et des métiers du numérique* ». Elle en préconise la suppression, « *la rigidité du quasi-statut s'avérant inadaptée aux besoins de l'établissement et posant des difficultés croissantes d'attractivité pour certains postes.* »

La mission d'information appuie cette recommandation et **appelle également de ses vœux la suppression du quasi-statut de l'environnement**, dans la mesure où la pluralité des missions de l'établissement public exige à la fois technicité, expertise et compétences scientifiques. Ces qualités professionnelles doivent faire l'objet d'une juste rémunération pour trouver à s'exercer au sein de l'établissement public : pour répondre aux fortes attentes dont il fait l'objet, **l'OFB doit en effet pouvoir s'appuyer sur des agents**

particulières applicables aux agents non titulaires de certains établissements publics de l'environnement.

compétents, disposant d'une solide formation initiale ou d'un parcours professionnel en lien avec les missions spécifiques dont ils ont la charge.

Recommandation n° 8 : Supprimer le quasi-statut de l'environnement, qui rigidifie les conditions de recrutement des agents contractuels et limite les capacités de l'établissement public à pourvoir des postes requérant des compétences techniques particulières ou sur des métiers en tension.

Outre la question spécifique du quasi-statut de l'environnement, plusieurs acteurs ont fait le constat et déploré un **OFB insuffisamment dimensionné en moyens humains**, au regard des enjeux et des attentes environnementales croissantes des citoyens. Il existe ainsi un **enjeu de continuité du service**, qui demeure perfectible au regard de la spécificité des missions territoriales de l'OFB. Une **instruction temporaire relative au temps de travail de décembre 2019 encadre le temps de travail des agents**, sans distinction entre les services de terrains, les services départementaux, les brigades mobiles d'intervention et les autres services. En dépit de son caractère temporaire, cette instruction n'a toujours pas fait l'objet d'une refonte. En matière de continuité de service, l'instruction fixe un cadre général autorisant le travail le week-end, la nuit et les jours fériés pour des « *missions programmées ou répondant à un besoin urgent identifié*¹ ».

Au regard de la faiblesse des effectifs départementaux et des lacunes du régime instauré afin de favoriser la continuité de service, ces situations peuvent notamment se traduire par des **déplacements sur site tardifs** – pour certains « petits » dossiers de pollution survenant le week-end, les agents d'astreinte ne se déplacent pas toujours – ainsi que par des **procédures clôturées dans un délai long**, ce qui pose de réelles difficultés en matière contraventionnelle, où les délais de prescription sont les plus courts.

En matière notamment de police de la chasse et de lutte contre le braconnage, **l'organisation du travail hors horaires de services et le week-end au sein des services départementaux nuit à l'efficacité des contrôles**, tout en restreignant la probabilité de constater la flagrance de certains délits. Cette situation conduit à une **évolution sensible des faits de**

¹ Comme l'indique la Cour des comptes dans son rapport de juillet 2024, « une note de service impose dès octobre 2020 la présence effective d'un binôme d'inspecteurs de l'environnement les week-ends et jours fériés sans opération programmée ou, à défaut, l'organisation d'une permanence téléphonique interdépartementale, dans les horaires habituels d'activité du service. Ces dispositions sont amendées et complétées en juillet 2023, en supprimant le recours aux permanences interdépartementales et en fixant une obligation de pourcentage minimal de samedis, dimanches et jours fériés dans chaque service départemental, et un plancher de travail annuel à hauteur de 10 jours/agent dans ces services. [...] La Cour relève néanmoins que les **modalités de cadrage du temps de travail ne prévoient pas de plage horaire au cours de laquelle les services seraient joignables.** »

braconnage, dénoncée tant par les fédérations de chasseurs que les associations de protection de l'environnement, bien qu'il s'agisse d'un phénomène difficile à estimer et à quantifier précisément du fait de son caractère illicite.

L'établissement a également dû faire face à la difficulté de l'État de mener à bien la création d'un **fichier national du permis de chasser**, constitué du fichier central des titres permanents du permis de chasser géré par l'Office français de la biodiversité et du fichier central des validations et autorisations de chasser géré par la Fédération nationale des chasseurs¹. Il a fallu attendre plus de quatre années après la promulgation de la loi ayant instauré cette obligation pour que soit publié le **décret précisant les modalités de constitution, de mise à jour du fichier national** et les conditions de consultation par l'OFB et les fédérations départementales des chasseurs dans le cadre de leurs missions de police de la chasse², ce qui n'a pas facilité l'exercice de la police administrative de la chasse, le contrôle des usagers interdits de port d'arme et des retraits de la validation du permis de chasser.

La commission n'avait pas manqué de dénoncer à plusieurs reprises cette situation, notamment lors des bilans annuels d'évaluation des lois : au regard du non-respect de l'obligation de prendre dans un délai raisonnable les mesures qu'implique l'application de la loi, le Conseil d'État a enjoint en novembre 2023 le Gouvernement « *de prendre ce décret dans un délai de six mois à compter de la notification de la présente décision, sous astreinte de 200 euros par jour de retard*³. » En dépit de cette injonction du juge administratif, il aura fallu attendre le 4 septembre 2024 pour que le décret soit publié au Journal Officiel.

La **mission d'information forme le vœu que la publication de ce décret** puisse aboutir à la constitution du fichier national du permis de chasser dans les meilleurs délais, afin de permettre aux inspecteurs de l'environnement de procéder efficacement au **contrôle de la détention d'armes**, concourant ainsi à améliorer la sécurité publique et à une police de la chasse plus efficiente.

¹ Prévû à l'article 13 de 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.

² Décret n° 2024-889 du 4 septembre 2024 relatif au fichier national du permis de chasser.

³ https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2023-11-13/459_252

III. QUEL OFB POUR LA DÉCENNIE À VENIR ? LES MARGES D'AMÉLIORATION POUR UN ANCRAGE INSTITUTIONNEL PLUS ABOUTI

A. L'IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ DE RECRÉER DE LA CONFIANCE

1. Rééquilibrer les missions de prévention et de contrôle, pour atténuer l'image répressive attachée à l'établissement

Alors que le législateur a souhaité que l'OFB soit un opérateur ensemblier de la biodiversité, intervenant sur l'ensemble de la chaîne de communication, de sensibilisation, de gestion, de protection, de restauration et de police de l'environnement, **son image souffre de n'être souvent réduite qu'au seul aspect répressif de son action**. Plusieurs acteurs disent regretter que les missions de police environnementale prédominent sur celles d'accompagnement et de conseil, ce qui nourrit l'image d'un « **établissement censeur** ».

S'il convient de relativiser la pression de contrôle ressentie par certains acteurs, avec par exemple un contrôle en moyenne par siècle pour les exploitations agricoles¹, il est cependant exact que les **relations de l'OFB avec le monde agricole sur le terrain se limitent trop souvent au contrôle et à la recherche des infractions**, tant et si bien qu'au niveau local, l'OFB est souvent réduit à n'être que le **gendarme de la biodiversité**. Cette situation nuit par contrecoup à la capacité de l'OFB à mener à bien ses autres missions ; une réflexion approfondie doit être engagée pour **mieux articuler les actions de sensibilisation et les missions de police mises en œuvre par les mêmes agents**, afin que le temps consacré à l'accompagnement permette également de sensibiliser les acteurs aux législations environnementales et aux conséquences de leur non-respect, dans le cadre d'un dialogue plus confiant et à tout le moins apaisé.

Dans la mesure où la séquence « éviter, réduire, compenser² » vise principalement l'évitement des dommages à l'environnement, **l'information et la sensibilisation sont essentielles** et doivent faire partie des missions cœurs de métier des inspecteurs de l'environnement. Le législateur a un rôle à jouer dans le renforcement du caractère pédagogique des interventions de

¹ Le directeur général de l'OFB a indiqué lors de son audition devant la commission qu'à son sens, « la pression de contrôle est faible, notamment dans le monde agricole. En moyenne, treize procès-verbaux sont dressés chaque année par département. Nous passons une fois tous les 130 ans dans une exploitation agricole pour des contrôles administratifs... Mais la pression ressentie est très forte et – il faut dire ce qui est – les agents de l'OFB prennent pour tous les autres agents chargés de contrôle. »

² Définie à l'article L. 110-1 du code de l'environnement : Ce principe [d'action préventive] implique d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées.

l'OFB au titre de la police de l'environnement, en procédant à la dépenalisation de certaines infractions environnementales, afin qu'elles relèvent de la police administrative qui fait primer l'aspect préventif sur la dimension répressive.

Recommandation n° 9 : Dépenaliser certaines infractions environnementales afin de favoriser un meilleur équilibre entre police judiciaire et police administrative, moins inquisitoriale et traumatisante, et établir une panoplie de sanctions administratives mieux proportionnées aux atteintes à l'environnement en fonction de leur gravité.

Bien que l'OFB agisse dans le cadre d'un régime strict et sécurisé par de nombreuses instructions, il est également crucial de **renforcer la communication et la sensibilisation des acteurs locaux**, à travers des ateliers, des guides pratiques, des « fiches réflexe », des campagnes d'information ciblées pour expliquer les réglementations de manière claire et accessible – qui permettront notamment de réduire les infractions involontaires.

Dans la mesure où l'OFB est un établissement faisant face à un déficit de connaissance des modalités de son action et des missions qui lui sont confiées par la loi, la mission d'information considère que **l'État doit participer au renforcement de sa légitimité** en matière de préservation de l'environnement, à travers des **campagnes de sensibilisation du grand public aux missions de l'OFB**. L'établissement pourrait, de son côté, s'appuyer sur les réseaux sociaux pour présenter de façon moins institutionnelle et « humaniser » l'action de ses agents dans les territoires et les missions dont ils sont investis. L'établissement doit en tout état de cause **poursuivre sa quête de visibilité pour être mieux identifié et mieux accepté**.

Si la légitimité d'un établissement s'acquiert au premier chef par son professionnalisme et son expertise, le **ministère de l'environnement et les services déconcentrés de l'État ont également un rôle à jouer pour soutenir l'action territoriale de l'OFB**, renforcer la compréhension des interventions de ses agents et réaffirmer le rôle de l'établissement, en rappelant que certaines actions répressives mises en œuvre par l'OFB relèvent de la police judiciaire et, à ce titre, sont déclenchées par le Procureur de la République et non l'établissement lui-même. À cet égard, le syndicat FO-OFB a déploré que *« l'éducation aux réglementations environnementales est insuffisamment prise en charge dans notre pays ; ce sont les agents de l'OFB, chargés par les politiques qui les ont votées, qui se trouvent confrontés à la vindicte populaire quand ils ont pour mission de les faire respecter. »* Le soutien des pouvoirs publics est d'autant plus nécessaire que, comme cela a été rappelé plus haut, **l'acceptabilité sociale des normes environnementales et des contrôles ne va pas de soi** et constitue un processus toujours à l'œuvre.

Il pourrait ainsi être opportun de rappeler que l'édifice judiciaire et le corpus normatif en faveur de la biodiversité n'ont pas été conçus pour entraîner la saisine systématique du procureur de la République pour toutes les irrégularités environnementales. Au contraire, la **régulation des infractions environnementales privilégie la restauration des atteintes aux milieux** plutôt que les sanctions pécuniaires : une réponse pénale pédagogique est recherchée chaque fois que possible, qui s'appuie notamment sur des mesures alternatives aux poursuites (telles que les obligations de réparation, les stages de sensibilisation, les régularisations *a posteriori*). Les comparutions sont réservées aux infractions les plus graves, afin de garantir la proportionnalité de la réponse apportée à la situation constatée. **L'OFB apparaît, aux yeux du parquet, comme un pourvoyeur de procédures environnementales de qualité et équilibrées**, au point de devenir, selon la Conférence nationale des procureurs de la République, un interlocuteur tout à fait crédible, à même de porter et défendre les enjeux importants de la biodiversité.

C'est la raison pour laquelle la mission d'information **salue les initiatives de sensibilisation et d'initiation à l'environnement** portées par l'OFB, à l'instar des **aires éducatives**, qui prennent la forme d'un petit territoire naturel géré de manière participative par les élèves d'une école, d'un collège ou d'un lycée. Encadrés par leurs enseignants et une structure de l'éducation à l'environnement, les élèves se réunissent sous la forme d'un « conseil des enfants » et prennent toutes les décisions concernant leur aire éducative. La SNB 2030 vise la **création de 18 000 aires éducatives d'ici la fin de la décennie** : cet objectif semble particulièrement ambitieux puisqu'il n'en existe qu'un millier aujourd'hui, avec un enjeu budgétaire significatif, sachant que le budget annuel moyen d'une aire éducative est estimé à 4 000 euros.

La mission d'information plaide également pour l'**amélioration de l'identification territoriale de l'OFB**, à travers un **dialogue plus nourri** avec les élus locaux et les acteurs agricoles et économiques, fondé notamment sur la concertation et la prise en compte des enjeux en fonction de leur sensibilité locale. L'établissement trouverait intérêt à **renforcer sa coopération avec les chambres d'agriculture**, en formalisant par exemple un cadre de rencontres régulières ou un cadre conventionnel afin d'assurer des formations conjointes aux personnels de l'OFB et des chambres. Le monde économique attend, quant à lui, que l'établissement devienne le référent pour améliorer la compréhension de la législation, l'application des textes et leur interprétation pour apporter des réponses claires et équilibrées quant aux obligations et aux interdictions.

Les chefs de service départemental pourraient quant à eux endosser le rôle d'« **ambassadeurs de l'OFB¹** », en participant notamment à des **rencontres régulières avec les élus locaux** pour améliorer l'identification de leur rôle par les maires ruraux et en facilitant les échanges avec les chambres d'agriculture, qui identifierait plus nettement l'OFB comme partenaire de référence en matière de protection de la biodiversité et de conciliation des activités agricoles avec l'environnement. Il pourrait également être opportun que le chef de service départemental et le directeur régional de l'OFB assistent à l'audience solennelle de rentrée judiciaire, afin de favoriser la connaissance mutuelle entre l'OFB et la sphère judiciaire. Cette démarche volontariste permettrait à la fois de **mieux valoriser l'expertise des agents de l'OFB** et de marquer la volonté d'**accroître la dimension pédagogique de leur action**, tout en normalisant le dialogue de l'OFB avec son écosystème d'acteurs.

Ce nécessaire rééquilibrage entre les missions de prévention et de police **ne se traduira pas nécessairement par une baisse du nombre de contrôles**, mais par un accompagnement plus marqué des acteurs sur le terrain, en amont des contrôles. C'est la raison pour laquelle la mission d'information **considère avec perplexité l'annonce du Premier ministre en janvier dernier de limiter à un contrôle par an l'intervention des inspecteurs de l'environnement dans les exploitations agricoles**. Cette disposition n'est en premier lieu valable que pour les contrôles mis en œuvre par l'OFB, alors que les agriculteurs sont contrôlés par une pluralité d'organismes. De plus, cette annonce est potentiellement porteuse d'un message erroné, qui laisserait à penser qu'une fois le contrôle passé, l'exploitant serait libre d'agir comme bon lui semble, sans tenir compte des réglementations environnementales, dans la mesure où l'OFB ne pourrait plus mettre en œuvre de contrôles aléatoires.

La mission d'information estime qu'il est **préférable d'agir sur la perception des contrôles** mis en œuvre par l'Office français de la biodiversité. Pour améliorer leur acceptabilité, elle recommande plusieurs évolutions par rapport à la situation actuelle. Dans un premier temps, il serait opportun de **rendre public le plan de contrôle annuel adopté par la mission interservices de l'eau et de la nature** (Misen) et validé par le préfet ainsi que les priorités du Comité opérationnel de lutte contre la délinquance environnementale (Colden), afin d'assurer la bonne coordination de l'action judiciaire avec l'action administrative et communiquer autour des réponses pénales et

¹ Il s'agit d'un rôle conforme à celui qu'avait tracé en février 2020 le Président de la République dans son discours d'inauguration de l'OFB, en souhaitant que « l'ensemble des agents de l'OFB [en soient] les ambassadeurs, de l'entreprise à l'administration, de la collectivité aux citoyens, vous devez permettre à tous de continuer, embarquer le plus de citoyens possible dans le sillage de votre engagement et être des véritables fers de lance dans la bataille pour la préservation de la biodiversité. Cela passe par des campagnes de communication sur les bons gestes à adopter, tous les gestes de la vie quotidienne, dans aussi l'organisation, les approvisionnements pour les entreprises et pouvoir ainsi nous appuyer sur votre expertise, votre réseau. »

administratives qui ont vocation à être apportées aux atteintes à l'environnement constatées.

Recommandation n° 10 : Rendre public le plan de contrôle annuel élaboré dans le cadre des missions interservices de l'eau et de la nature (Misen) et les priorités des comités opérationnels de lutte contre la délinquance environnementale (Colden) pour permettre aux acteurs de se familiariser avec les priorités environnementales à l'échelle de chaque territoire.

De cette manière, les priorités départementales en matière de police administrative et judiciaire de l'environnement seraient connues de tous les acteurs, leur permettant d'anticiper et d'adapter leurs pratiques en conséquence. Le **caractère prévisible et pédagogique des actions de contrôle** de nature administrative constitue, pour la mission d'information, un **gage de leur acceptabilité**. Il s'agit d'ailleurs d'une orientation en phase avec l'instruction du Gouvernement du 2 janvier 2024 relative à la stratégie des contrôles en matière de police de l'eau et de la nature¹, qui stipule que « *la communication et la pédagogie sur la politique de contrôle contribuent à leur acceptabilité par les personnes visées par ces contrôles et à une meilleure compréhension des enjeux de préservation des ressources naturelles* ».

Les objectifs de cette stratégie nationale doivent pleinement être intégrés dans la programmation des contrôles de l'OFB et **favoriser le rééquilibrage entre les missions préventives et répressives** que la mission d'information appelle de ses vœux. Ces **priorités doivent également être relayées et accompagnées politiquement au niveau des territoires**, afin de mieux identifier ce qui relève de la stratégie nationale de contrôle et des enjeux définis territoire par territoire.

2. Une présence optimisée sur le terrain aux côtés des élus locaux et des acteurs pour une légitimité renforcée

La qualité du maillage territorial de l'OFB est primordiale pour lui permettre d'appréhender les enjeux locaux et de répondre aux priorités de l'action environnementale définies au sein des Misen et des Colden. Après près de 2 000 agents de terrain répartis dans ses services départementaux et ses 8 délégations territoriales, l'OFB dispose d'une bonne connaissance des enjeux et spécificités propres à chaque territoire. Cet ancrage lui permet notamment d'alimenter la connaissance du préfet et de ses services afin de prioriser l'action de police dans le département.

¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/45507>

L'effort de réduction des implantations territoriales, mis en œuvre à travers le schéma pluriannuel de stratégie immobilière¹ (SPSI) dans le cadre de la rationalisation de la gestion immobilière de l'État, a cependant conduit à la **réduction de la densité de la présence territoriale** et à la **centralisation des implantations** dans de nombreux départements. Rappelons que la réduction des implantations a été inspirée par la volonté que les équipes territoriales atteignent une taille critique suffisante afin de garantir la continuité du service public.

Malgré cet objectif que partage la mission d'information, **tous les services départementaux ne sont pas dotés de leurs effectifs théoriques**, ce qui est regrettable pour répondre efficacement au besoin de proximité exprimé par les élus locaux et d'autres acteurs. Le **rôle de l'OFB, complémentaire à celui du maire, détenteur du pouvoir de police administrative générale** sur l'ensemble du territoire communal, qu'il s'agisse de la police de la circulation des véhicules à moteur dans les espaces naturels, des occupations illégales, des décharges sauvages et des remblais, est notamment essentiel en milieu rural, où certaines communes ne disposent pas des moyens pour assurer efficacement une police de proximité.

C'est la raison pour laquelle on observe une augmentation significative de la demande d'accompagnement des collectivités territoriales sur les sujets environnementaux, que renforce encore l'acuité des enjeux climatiques. La mission d'information **appelle l'établissement public à résorber dans les meilleurs délais les déficits de personnel constatés dans certaines unités départementales**, afin d'assurer la continuité de l'action de l'OFB dans tous les territoires et venir en appui aux politiques en faveur de la biodiversité mises en œuvre au niveau communal et intercommunal.

Recommandation n° 11: Mieux accompagner les collectivités territoriales dans leur action quotidienne de préservation de la biodiversité et de gestion des milieux et des espèces, dans une logique de « guichet unique de la biodiversité » à mettre en œuvre par l'OFB.

L'OFB constitue en effet l'un des derniers services de police rurale, dont le maillage territorial est plébiscité par les élus locaux. Les évolutions administratives, l'augmentation du nombre des missions et les effectifs calculés au plus juste ont cependant **contribué à éloigner les agents du terrain, rendant plus complexe sa capacité de maintenir un lien de proximité avec les acteurs**. De ce fait, il n'est pas réaliste d'espérer de l'OFB les services auparavant rendus par les 40 000 gardes-champêtres qui sillonnaient le

¹ Au 1^{er} janvier 2019, au début de la mission de préfiguration, les deux établissements comptaient 331 sites, un an après l'établissement fusionné reposait sur 319 sites, avec un objectif inscrit dans la SPSI de 245 sites en 2025. En début d'année 2024, l'OFB dispose de 270 implantations dans l'hexagone et en outre-mer.

territoire national au XIX^e siècle ou la présence territoriale que la gendarmerie nationale est en mesure d'assurer aujourd'hui.

L'OFB doit par conséquent **s'efforcer de tirer le meilleur parti de ce maillage territorial**, en renforçant sa proximité avec le terrain, dans la mesure où les enjeux de préservation de la biodiversité sont éminemment locaux. Cet effort est cependant malaisé à mettre en œuvre, en raison des **tâches administratives croissantes que doivent remplir les agents**, qui entraînent un découplage entre le temps passé sur le terrain et le temps de bureau consacré à la rédaction de procès-verbaux, d'avis techniques et à mener des auditions. La Cour des comptes partage cette analyse, en soulignant dans son rapport de juillet dernier que *« la complexification des procédures génère une hausse du temps passé au bureau. La majorité des procédures réalisées sont des procédures judiciaires, dont beaucoup d'actes ne sont pas programmés. »*

Au cours de son enquête¹, le sociologue Léo Magnin a fait le constat que *« ces tâches de rédaction produisent une surcharge de travail qui peut inciter [les agents] à considérer l'engagement d'une procédure comme un dernier recours, une fois que toutes les autres voies moins formalisées (conseils, avertissements informels, avertissements judiciaires, etc.) ont été tentées. »* Cela permet d'expliquer pourquoi le nombre de procédures environnementales ne dépasse pas la trentaine dans certains départements. Les organisations représentatives du personnel de l'OFB ont indiqué à la mission que la **recherche d'infractions sur le terrain est de moins en moins effective**, par manque de moyens et de temps. Le syndicat EFA-CGC estime ainsi qu'*« il est nécessaire de pouvoir recréer un lien fort entre les acteurs de terrain et les services qui travaillent avec eux. Pour cela, il faut réussir à dégager du temps dans nos priorités pour rétablir les missions de surveillance et de contact qui ont été supprimées »*.

Cela signifie notamment que **la flagrance et les signalements occupent désormais l'essentiel du temps consacré aux missions de police judiciaire**, un constat corroboré par le syndicat CGT Environnement, qui souligne que *« les deux anciens établissements publics fonctionnaient beaucoup par la présence sur le terrain. Il y avait une répartition en secteurs, où les agents étaient assez présents et avaient un dialogue plus fréquent avec les différents usagers. Aujourd'hui, le travail se fait sur signalement, les agents de l'OFB ne sont sur place que pour la constatation d'infractions, que nous devons constater obligatoirement en raison de nos prérogatives. C'est un problème de manque de présence d'agents de terrain et sur le terrain qui rend impossible un rôle de prévention non quantifiable et non quantifié par le passé, mais sans doute important »*. La mission d'information déplore cette évolution, qui conduit à **l'augmentation de la part des enquêtes initiées sur le fondement d'une procédure de signalement**, qui présente dans certains cas des similitudes avec le phénomène de délation : cette tendance n'est pas propice à l'apaisement des relations contrôleur-contrôlé, les

¹ *Polices environnementales sous contraintes*, de Léo Magnin, Rémi Rouméas et Robin Basier, Rue d'Ulm, février 2024.

inspecteurs de l'environnement pouvant être fragilisés par cette procédure qui peut s'apparenter à une **instrumentalisation de leurs prérogatives de police**.

Lors des déplacements du rapporteur sur le terrain, dans le Var et l'Eure, plusieurs agriculteurs ont fustigé cette tendance à l'accroissement des contrôles de l'OFB mis en œuvre sur le fondement de signalements anonymes. La mission d'information considère qu'ils constituent un **phénomène propre à aviver des tensions supplémentaires lors des contrôles**, à propos duquel une réflexion pourrait utilement être menée, notamment sur l'opportunité de conditionner la recevabilité du signalement à la levée de l'anonymat.

La **présence optimisée des agents de l'OFB sur le terrain dépend également de la capacité de l'établissement public à assurer la continuité du service** en dehors des heures de service des agents, en soirée et le week-end. L'organisation au niveau territorial est perfectible : les fédérations départementales des chasseurs ont par exemple indiqué à la mission que le système d'astreinte instauré au niveau local ne permet pas d'assurer correctement les missions de police de la chasse et la lutte contre le braconnage. Dans son rapport de juillet 2024, la Cour des comptes a également appelé l'attention « *sur les modalités de mise en œuvre de la continuité de service durant les week-ends et jours fériés qui amputent la capacité d'intervention de l'établissement et devraient être mieux encadrées.* » Elle a ainsi recommandé de **renforcer les modalités assurant la continuité de service**, en affinant les besoins de programmation les week-ends et jours fériés, en clarifiant la plage horaire correspondante et en imposant le choix de l'indemnisation pour les cinq premiers dimanches et jours fériés travaillés pour chaque agent. La mission d'information partage le constat de la **nécessité d'une plus grande vigilance de la part de l'établissement public à la continuité de son action territoriale**.

Il est en effet essentiel de **préserver la capacité d'intervention de l'OFB dans l'espace et dans le temps**, reposant sur un maillage territorial d'unités départementales dotées de leurs effectifs théoriques et d'agents mobiles sur leur ressort, facilitant la mise en œuvre de la continuité du service les soirs et week-ends en fonction de l'acuité des enjeux territoriaux.

3. Des agents mieux formés et informés, pour des échanges fondés sur une meilleure compréhension des contextes d'intervention

La **capacité de l'Office français de la biodiversité à forger et à renforcer sa légitimité repose également sur la qualité des formations dispensées à ses agents**. Grâce à la prise de conscience de la diversité des contextes dans lesquels ils interviennent et à leur capacité à appréhender la complexité réglementaire, les inspecteurs de l'environnement sont en mesure d'entretenir des échanges plus fructueux avec les acteurs, avec une dimension pédagogique plus affirmée.

Dès la création de l'OFB, le **défi de la formation des personnels** a été identifié comme un enjeu central pour l'établissement public. Le contrat d'objectifs et de performance 2021-2025 indiquait ainsi que « *l'OFB s'attachera à valoriser et développer les compétences et le savoir-faire de ses agents. Il veillera à la formation de ces derniers, non seulement pour leur permettre des évolutions de carrière, mais aussi pour être en mesure de **répondre aux nouveaux défis**.* » Outre la définition d'un socle de compétences à acquérir pour tous les nouveaux agents recrutés, l'établissement a également mis en œuvre le **parcours de formation « OFB + 2020 »**, mentionné précédemment, afin d'acculturer les agents des services départementaux aux nouvelles compétences de l'établissement.

Dès les premiers temps de l'OFB, la direction générale a déployé **d'importants efforts de formation en direction de ses personnels**, notamment dispensés au sein de ses deux centres de formation : hors formation initiale des nouveaux inspecteurs de l'environnement, les agents de l'OFB ont suivi en moyenne **7,2 jours de formation en 2023**. Dans son rapport de juillet 2024, la Cour des comptes relève que « *l'année 2021 a enregistré un effort de formation majeur (22 826 jours de formation, dont 9 843 jours de formation continue collective et 4 580 jours de formation des nouveaux inspecteurs de l'environnement), représentant 6,4 % du total des heures de travail déclarées par les agents sur l'année, pour un budget de 2,3 M€. En 2022, ce sont 6,9 % des heures déclarées qui ont concouru à la formation interne, pour un budget de 2,4 M€* ».

Malgré le caractère significatif de cet effort de formation, plusieurs syndicats du personnel ont déploré **l'insuffisance récurrente des capacités d'accueil des centres de formation**, face au « choc de formation » induit par la fusion des deux établissements publics, et la difficulté à répondre aux enjeux de formation des agents des gestionnaires d'aires protégées. Si ce déficit est en phase de résorption, cette **saturation de la capacité de formation interne de l'OFB** a conduit à retarder l'atteinte des objectifs en matière d'acculturation des personnels et d'acquisition de nouvelles compétences spécialisées. De même, cette situation a conduit à réduire ou à différer la formation de certains agents de l'OFB aux enjeux socio-économiques et aux contextes d'exercice des activités économiques qu'ils sont amenés à contrôler.

La mission d'information **invite l'établissement public à ne pas fléchir ses efforts en matière de formation**, considérant qu'il s'agit de la pierre angulaire de l'expertise de l'OFB, et à promouvoir une approche plus systémique et pluridisciplinaire de la formation initiale. Les formations peuvent constituer des vecteurs efficaces afin de graduer et proportionner la manière de procéder aux contrôles, en lien avec une compréhension plus fine des enjeux économiques et sociaux des professions contrôlées, mais également en tenant compte de la saisonnalité et des contraintes propres aux professions agricoles et forestières, exposées à des aléas météorologiques et climatiques. La formation permet de lever certains préjugés ainsi que des appréciations erronées, de nature à **réduire des incompréhensions entre contrôleur et**

contrôlé et à apaiser certaines tensions. Cet effort accru de formation permettra également de rompre avec le ressenti de certains acteurs selon lequel les agents de l'OFB seraient des militants de la protection de la biodiversité. **Une police de l'environnement compétente, bien formée et ayant une attitude appropriée lors des contrôles est une nécessité fondamentale**, que la mission d'information souhaite rappeler avec force.

Recommandation n° 12 : Promouvoir une approche systémique et pluridisciplinaire de la formation initiale des agents de l'OFB et accentuer la formation continue sur les enjeux socio-économiques afin de mieux appréhender la complexité des interventions agricoles et économiques.

La mission d'information recommande en outre à la direction générale d'**intensifier son offre en direction des gestionnaires d'aires protégées**, afin de créer une culture commune et unifier les pratiques dans ces espaces qui représentent un tiers du territoire et des espaces maritimes sous juridiction et souveraineté nationale. Les gestionnaires entendus par la mission d'information ont en effet déploré que les centres de formation de l'OFB n'étaient pas en mesure d'assurer suffisamment de formations tout au long de l'année.

La mission d'information **s'étonne également que les missions des agents de l'OFB ne soient pas encadrées par un code de déontologie**. Étant donné les contestations dont peuvent faire l'objet certaines interventions, il est surprenant que cette réflexion n'ait pas été conduite avec les organisations représentatives du personnel de l'OFB, alors qu'elle permettrait de **parer aux critiques de militantisme et d'arbitraire** des interventions des inspecteurs de l'environnement. En effet, les missions des inspecteurs de l'environnement imposent souvent une intrusion dans les exploitations agricoles, perturbantes et mal ressenties : **l'harmonisation des principes et du cadre déontologique** dans un document unique s'appliquant à tous les agents permettrait de lever certains malentendus. Dans son rapport de juillet 2024, la Cour des comptes a elle aussi relevé « *l'absence de guide, code ou charte de déontologie, rappelant à tous les agents leurs obligations, en particulier en matière d'intervention financière pour prévenir les conflits d'intérêts ou en matière de police, à l'instar du code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale.* »

Il serait donc hautement souhaitable que le cadre d'intervention des inspecteurs de l'environnement, lors des contrôles de police administrative ou pour les missions de recherche et de constatation des infractions, puisse s'appuyer sur une **charte de déontologie**, sur le modèle de celle applicable aux membres du conseil d'administration, adoptée le 14 mars 2024. La mission d'information invite donc la direction générale de l'OFB à initier ce chantier et le dialogue social qu'il implique dans les meilleurs délais.

Recommandation n° 13 : Élaborer, en concertation avec les associations représentatives du personnel, une charte de déontologie pour l'ensemble des agents, notamment les inspecteurs de l'environnement préposés aux contrôles et à la recherche des infractions.

Cette réflexion collective autour des modalités d'intervention et de l'accomplissement des missions par le personnel de l'établissement permettra notamment de préciser les **devoirs déontologiques auxquels sont soumis les agents de l'OFB**, d'encadrer les différentes étapes de la relation contrôleur-contrôlé à travers notamment un séquençage **plus précis des démarches de contrôle** et de verbalisation, ainsi qu'une meilleure formalisation du protocole d'entrée en contact avec les personnes contrôlées ou mises en cause, tout en rappelant les droits et prérogatives dont disposent les inspecteurs de l'environnement dans le cadre de leurs interventions.

Ce cadre déontologique pourrait notamment insister sur le fait que les auditions menées par les inspecteurs de l'environnement sont réalisées à charge et à décharge, et que **les preuves de l'innocence doivent tout autant être recherchées que celles de la culpabilité**. L'édition d'une charte de déontologie applicable aux personnels permettrait ainsi de renforcer la compréhension mutuelle entre l'établissement public, le monde économique et agricole et les chasseurs, en **objectivant le rôle, les pouvoirs et les conditions d'intervention des agents de l'OFB**.

4. Un port de l'arme moins ostensible lors des contrôles de routine, pour diminuer les tensions

Pour les raisons évoquées précédemment, le **port de l'arme de service par les inspecteurs de l'environnement constitue une question épineuse**. L'armement des agents de l'OFB en situation de contrôle, lorsqu'ils interviennent au titre de la police administrative ou lors des constatations judiciaires, fait l'objet de contestations récurrentes, fortement médiatisées pendant le mouvement de colère agricole au début de l'année 2024. **Plusieurs syndicats agricoles souhaitent ainsi le désarmement des agents de l'OFB** lorsqu'ils sont amenés à contrôler des exploitations agricoles.

En premier lieu, il convient de rappeler que les agents commissionnés et assermentés¹ sont **astreints**², selon des modalités fixées par un arrêté du ministre chargé de l'environnement, **au port d'arme et à porter l'équipement et les signes distinctifs** qui leur sont fournis par l'établissement. Afin de

¹ La formule du serment que les inspecteurs de l'environnement, commissionnés et assermentés, prononcent devant le président du tribunal judiciaire est la suivante : « Je jure et promets de bien et loyalement remplir mes fonctions et d'observer en tout les devoirs qu'elles m'imposent. Je jure également de ne rien révéler ou utiliser de ce qui sera porté à ma connaissance à l'occasion de l'exercice de mes fonctions. »

² Article R. 131-34-1 du code de l'environnement.

garantir le cadre juridique de l'exercice de la police de l'environnement, un arrêté de 2004¹ encadre les types d'armes, les formations requises et les conditions dans lesquelles les agents de l'OFB en sont dotés dans l'exercice de leurs fonctions ; son article 5 dispose notamment que les **agents sont tenus de suivre les formations au maniement et à l'utilisation des armes** organisées à leur intention, dont la fréquence ne peut être inférieure à deux par an. Le **port de l'arme par les policiers de l'environnement répond ainsi au souhait du législateur et de l'autorité règlementaire**, au même titre que d'autres types de police.

Aux côtés de l'insigne et de l'uniforme, le port de l'arme **favorise l'identification de l'agent en question comme titulaire d'une mission de police**. Son port est défini afin de permettre de réagir rapidement et en toute sécurité dans le cadre de la légitime défense des agents et d'autrui : il s'agit d'une arme de défense, dont le port vise à dissuader une personne qui serait mal intentionnée de passer à l'acte. Selon le syndicat FO-OFB, l'arme constitue un **moyen de défense et de protection pour les agents au quotidien**, un *« préalable indispensable à la réalisation de missions de police judiciaire pour des agents porteurs de tenues qui les identifient sans équivoque à des agents dépositaires de l'autorité publique et confrontés à des publics qui peuvent être hostiles, au mieux provocateurs, au pire dangereux. »*

Il serait en effet malvenu de désarmer la police de l'environnement, à un moment où la protection de l'environnement a été érigée au rang de priorité de l'action publique et alors que les **inspecteurs de l'OFB sont amenés à contrôler des publics armés dans le cadre de leurs missions de police de la chasse**. Les agents de l'établissement public sont susceptibles de faire face à des publics potentiellement hostiles, lorsqu'ils interviennent en matière de lutte contre le braconnage ou pour sanctionner la circulation prohibée de véhicules à moteur dans les espaces naturels, qui constituent des contextes à fort potentiel d'hostilité.

En revanche, la mission d'information estime qu'il est nécessaire de **proportionner la visibilité du port de l'arme à la conflictualité potentielle des situations de contrôle** : le port ostensible de l'arme pouvant déboucher sur des tensions préjudiciables au bon déroulement du contrôle, il serait utile **d'adopter un port discret pour les interactions avec des publics non armés**. L'arme n'étant utile que pour les situations de légitime défense, il n'y a dès lors aucune nécessité de la montrer, d'autant plus que l'exercice de la police de l'environnement ne présente pas de dimension de maintien de l'ordre. La mission d'information tient à cet égard à rappeler qu'en quatre années d'existence, le port de l'arme des agents de l'OFB n'a donné lieu à aucun accident ou incident documenté.

¹ Arrêté du 27 février 2004 portant autorisation de port d'arme pour les fonctionnaires et les agents assermentés en fonction dans les parcs nationaux, à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et au Conseil supérieur de la pêche.

Cette mesure pourrait être de nature à apaiser certaines tensions, notamment lors des contrôles réalisés aux abords et au sein des exploitations agricoles. Dans le même temps, la mission insiste sur la nécessité de renforcer les efforts en matière de **formation continue des agents aux gestes et postures en matière de port de l'arme de service** et l'utilité de renforcer les modules de formation à l'anticipation et à la gestion des situations de conflit, afin de limiter les tensions qui peuvent naître d'une situation de contrôle et minimiser les confrontations stériles à travers des attitudes adéquates.

Recommandation n° 14 : Proportionner la visibilité du port de l'arme à la dangerosité des situations de contrôle et mieux former les agents à la prévention et la gestion des conflits.

Ces formations ont pour finalité d'objectiver la posture du contrôleur et le comportement du contrôlé, afin de comprendre et systématiser les mécanismes et les ressorts d'une relation apaisée. Des **formations comportementales récurrentes** constituent ainsi un prérequis pour que l'OFB crée la confiance dans le professionnalisme de ses inspecteurs de l'environnement, pour ne pas alimenter l'idée d'une police partielle ou d'agents assimilés à des « cowboys verts ».

De même, la **sensibilisation des publics contrôlés aux raisons du port de l'arme** pourrait aider à réduire les malentendus et mettre fin au ressenti de certains contrôlés d'être assimilés à des délinquants. Les inspecteurs de l'environnement interviennent selon un régime strict, encadré par une circulaire relative à leur armement de plus de 50 pages. **L'OFB a pris la mesure de la responsabilité qu'impose l'armement de ses agents en élaborant un cadre exigeant**, dont le respect est surveillé par la voie hiérarchique. Rappelons que si un comportement semble inadapté à un usager, il lui appartient de le signaler au chef de service départemental ou au directeur régional afin qu'ils puissent prendre les sanctions disciplinaires qui s'imposent si les faits sont avérés.

Cependant, dans la mesure où ce recours hiérarchique ne constitue pas forcément une voie procédurale connue des acteurs, la mission d'information **recommande aux autorités de tutelle de l'OFB et à la direction générale d'instaurer une inspection générale**, sur le modèle de ce qui existe pour la police nationale. Cette instance présenterait l'avantage d'élargir les voies de recours des publics contrôlés et de s'assurer, par un nouveau canal et selon des modalités de saisine classiques, du respect des procédures par les inspecteurs de l'environnement.

Bien qu'il s'agisse d'une obligation statutaire qui leur incombe d'ores et déjà en vertu des circulaires qui encadrent leur activité, la création d'une inspection générale de l'OFB aurait le mérite de donner à voir, selon la théorie des apparences, que **l'établissement est bien assujéti aux règles de droit** que

lui ont fixées le législateur et la direction générale de l'établissement. Cette instance, qui pourrait être interne à l'OFB et composée notamment d'inspecteurs de l'environnement qui connaissent les réalités du métier, aurait vocation à **superviser et évaluer les actions des agents de l'OFB sur le terrain** pour les situations dont ils seraient saisis et à maîtriser les risques liés à l'exercice quotidien de l'activité de police.

Recommandation n° 15 : Créer un service d'inspection générale au sein de l'OFB pour maîtriser les risques liés à l'exercice de l'activité de police de l'environnement et diligenter des enquêtes administratives pour les contrôles faisant l'objet de contestation.

L'inspection générale de l'Office français de la biodiversité a vocation à **renforcer le respect du cadre déontologique**, une fois que ce dernier aura été élaboré, en créant une instance dotée de moyens d'enquête pour contrôler tout manquement ou comportement fautif lors des contrôles, tout en offrant un recours supplémentaire pour les personnes contrôlées en cas de litige. Elle pourrait également servir à **analyser les « mauvaises pratiques » et les « cas d'école »**, pour éviter qu'ils ne se reproduisent, tout en jouant un rôle dans la diffusion des bonnes pratiques et des techniques éprouvées de désamorçage des conflits à destination des inspecteurs de l'environnement. Cette inspection générale pourrait également procéder à des audits, proposer des recommandations afin d'améliorer le fonctionnement de l'établissement et organiser des contrôles inopinés auprès des services départementaux.

Interrogées sur l'opportunité de créer cette instance, les tutelles de l'établissement public ont considéré « *qu'une inspection générale parait une solution équilibrée à la fois pour avoir une meilleure connaissance des difficultés rencontrées et pouvoir objectiver les améliorations ainsi que les solutions à proposer.* » La mission d'information estime qu'il s'agirait d'un **levier efficace pour assurer l'indispensable confiance dont l'OFB doit bénéficier** auprès des acteurs avec qui il interagit afin de répondre au mieux à l'ensemble de ses missions. Ce service d'inspection générale permettrait ainsi de maîtriser les risques liés à l'exercice de l'activité de police judiciaire et pourrait diligenter des enquêtes administratives pour les contrôles faisant l'objet de contestation.

B. DES INTERVENTIONS À MIEUX COORDONNER AVEC CELLES DE L'ÉTAT ET PLUS ATTENTIVES AUX TERRITOIRES

1. L'impératif de mieux accompagner les élus locaux, sentinelles de la biodiversité au quotidien

Bien que l'OFB soit un établissement public à caractère administratif et non un service déconcentré de l'État en contact quotidien avec les

collectivités territoriales, il est fondamental qu'il **accroisse son identification territoriale et la qualité de ses relations avec les élus locaux**, en première ligne pour déployer à des échelles pertinentes les mesures de préservation de la biodiversité. Nombreux sont en effet les **maires à souhaiter une présence territoriale accrue des agents de l'OFB**, qu'ils agissent au titre de la police de la ruralité ou en appui à la mise en œuvre des politiques environnementales à l'échelon local. Lors de son audition devant la commission, la présidente du conseil d'administration de l'OFB a bien identifié le besoin d'une proximité accrue avec les élus locaux¹ : *« Ce dialogue, qui se déroule également au sein du conseil d'administration, doit se poursuivre, s'amplifier et se diffuser dans les territoires, surtout ruraux. »*

Il s'agit d'un **rôle que lui a expressément confié le législateur**, en disposant² notamment que l'OFB apporte un *« appui, en lien avec les comités de bassin, aux collectivités territoriales, à leurs groupements et à leurs établissements publics chargés de la gestion de l'eau, de la biodiversité et des espaces naturels, notamment en matière de lutte contre les pressions qui s'exercent sur la biodiversité, de lutte contre les espèces exotiques envahissantes, de gestion de la faune sauvage, d'amélioration de ses habitats et de pratiques de gestion des territoires »* et que *« l'office et les collectivités territoriales coordonnent leurs actions dans les domaines d'intérêt commun »*.

Ce rôle que doit jouer l'établissement aux côtés des collectivités territoriales a par ailleurs été rappelé par le Président de la République lors de son discours d'inauguration de l'OFB en février 2020, au cours de laquelle il a indiqué qu'*« il arrive tous les jours que des élus locaux, l'État porte des projets d'aménagement, d'équipements, d'écoles, d'infrastructures, de logement et vous devez sans cesse éclairer ces décisions, apporter une information en amont qui soit claire, détaillée, compréhensible, fondée sur une expertise robuste, forgée en lien avec nos grandes institutions scientifiques et de recherche et en tenant des délais. »*

De l'avis des associations représentatives des élus locaux, **l'accompagnement des collectivités mis en œuvre par l'OFB est largement perfectible**, l'établissement public n'ayant pas formalisé ni systématisé au niveau territorial les modalités de son appui aux élus locaux. De nombreux maires déplorent ainsi **l'insuffisance des interventions consacrées à l'accompagnement, au dialogue et à la sensibilisation aux bonnes pratiques**. Une situation que certains syndicats de l'établissement public expliquent notamment par le fait que *« la demande a été exponentielle du fait d'une forte communication lors de la création de l'OFB, ce qui a mis en difficulté les services territoriaux qui ne pouvaient pas répondre aux nombreuses sollicitations et ces derniers ont donc dû faire des choix qui ont pu sembler inefficaces ou mettre en avant*

¹ https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20_240_318/devdur.html et le lien vers la vidéo de l'audition :

https://videos.senat.fr/video.4492_539_65f8cc100142a.bilan-de-la-creation-de-l-office-francais-de-la-biodiversite-4-ans-apres?timecode=2311_320

² À l'article L. 131-9 du code de l'environnement.

*un sentiment d'absence pour des partenaires ou le grand public¹. » Le syndicat Unsa Écologie relève pour sa part qu'« à l'ONCFS, la **mission contact et reconnaissance permettait justement cette connaissance des territoires, des acteurs locaux et des élus de la République**. Cette mission, pourtant essentielle, a été purement et simplement abandonnée à l'OFB, elle doit impérativement être remise en œuvre. »*

Si la direction générale de l'établissement est attentive à ce que les directions régionales et les services départementaux ne fonctionnent pas en vase clos et soient à l'écoute des territoires, elle n'a cependant **pas suffisamment mis l'accent sur l'approfondissement de ses relations avec les élus locaux**. Ainsi, l'instruction relative aux relations entre les directions régionales et certaines parties prenantes concernées par les grandes missions de l'OFB² exhorte les directions régionales et leurs services à entretenir « *des relations régulières et équilibrées avec les parties prenantes de l'établissement implantées dans les territoires* », à travers des **rendez-vous à organiser régulièrement avec les autorités et partenaires institutionnels régionaux et départementaux**, afin de présenter l'organisation, l'activité et les priorités de l'établissement.

La mission d'information déplore que les élus locaux n'aient pas été identifiés par cette instruction comme des partenaires territoriaux de premier plan. Cette situation est de nature à renforcer le **sentiment d'éloignement et de méconnaissance des problématiques territoriales par les services départementaux de l'OFB**, identifié par le rapporteur au cours de ses travaux. Rappelons qu'une des raisons ayant présidé à la création de l'OFB est précisément l'atteinte d'une taille critique permettant de nouer des échanges réguliers avec l'ensemble des parties prenantes et d'**apporter un appui aux collectivités désireuses de bénéficier de l'expertise d'un établissement aux missions couvrant l'ensemble des champs de la biodiversité**.

Au niveau des territoires, les directions régionales de l'OFB ne sont pas correctement identifiées et leur rôle n'est pas compris. La mission d'information recommande qu'elles puissent animer des **espaces d'échange institutionnalisés et des rencontres régulières avec les élus locaux**. Il pourrait ainsi être envisagé des rencontres annuelles, ouvertes aux élus, permettant au chef de service et à ses équipes de structurer des temps d'échanges. La capacité de l'Office à nouer des partenariats pérennes avec les collectivités territoriales constitue un prérequis à l'approfondissement de sa légitimité dans les territoires et à la reconnaissance de son expertise.

¹ Réponse au questionnaire de la mission d'évaluation du syndicat EFA CGC.

² Instruction n° 2021-DG-06 du 14 décembre 2021.

Recommandations n^{os} 16 et 17 :

Veiller à une meilleure représentation du monde rural au sein du conseil d'administration de l'établissement public, pour renforcer la prise en considération des enjeux territoriaux et l'indispensable lien de confiance avec les élus locaux.

Instaurer des modalités d'échanges institutionnalisés avec les élus locaux et des rencontres régulières avec les directeurs régionaux et les chefs de services départementaux.

Cette **mission d'appui aux élus locaux est aujourd'hui délaissée**, en totale contradiction avec le déploiement de la stratégie nationale biodiversité qui repose sur une territorialisation marquée de ses mesures. Les **besoins d'accompagnement des élus locaux doivent être identifiés comme prioritaires par les services départementaux de l'OFB** ; il n'est en effet pas acceptable que les interrogations des maires concernant leur stratégie environnementale et leurs actions de préservation de la biodiversité restent sans réponse.

La mission d'information insiste sur la nécessité pour l'OFB de **mieux accompagner les collectivités territoriales**, en particulier les communes rurales faiblement peuplées, dans leur action quotidienne de préservation et de gestion des milieux et des espèces, dans une logique apparentée à celle d'un « guichet unique de la biodiversité ». À cette fin, il pourrait être opportun, comme l'a recommandé la Cour des comptes, de créer un **indicateur de performance** dans le prochain contrat d'objectifs et de performance de l'établissement pour **évaluer et mesurer le taux de satisfaction globale des élus locaux** bénéficiaires des actions de l'OFB. La mission d'information déplore également que les maires ne puissent pas être mieux informés des contrôles se déroulant sur leur commune et des suites qui leur sont données : un canal d'information anonymisée serait en effet susceptible d'améliorer la prise en compte par les élus locaux des priorités environnementales mises en œuvre par l'établissement public.

Recommandation n° 18 : Répondre aux interrogations des maires concernant les contrôles réalisés sur le ressort de leur commune et les suites qui sont données à travers un échange d'informations anonymisées.

Cette situation est **d'autant plus préjudiciable que les actions de prévention et d'accompagnement des élus locaux ont fait la preuve de leur efficacité et sont plébiscitées par les maires qui en ont bénéficié**, qu'il s'agisse des atlas de biodiversité communale, des initiatives « territoires engagés pour la nature », des partenariats noués avec les collectivités ou des études et recherches menées ou financées dans les territoires par l'OFB.

À travers l'initiative des « **territoires engagés pour la nature** », l'OFB participe à la mobilisation des collectivités, avec les régions qui sont cheffes de file en matière de biodiversité, afin de faire émerger, reconnaître et valoriser des plans d'actions en faveur de la biodiversité. En 2022, ce programme s'est déployé dans une nouvelle région (Bourgogne Franche-Comté), après les ouvertures en Bretagne et Nouvelle-Aquitaine en 2021, portant ainsi à 13 le nombre de régions bénéficiaires. Le nombre d'habitants dans les communes reconnues au titre de « territoires engagés pour la nature » a fortement progressé, passant de 18 à 21 millions en 2022. Cette évolution positive est corrélée au nombre croissant de collectivités bénéficiaires du dispositif, passant de 254 collectivités (dont 55 intercommunalités) à fin 2021 à 451 collectivités (dont 75 intercommunalités) à fin 2022 et à 549 au début 2024.

Les **atlas de la biodiversité communale** (ABC) soutenus financièrement par l'Office¹, permettent à une commune ou une intercommunalité de connaître, de préserver et de valoriser son patrimoine naturel, grâce à l'inventaire des milieux et espèces présents sur un territoire donné. Avec 54 nouveaux projets financés en 2022 (au profit d'environ 440 communes), l'OFB permet aux collectivités d'approfondir leur connaissance et d'identifier les leviers pour agir dans la durée. Le 4^e colloque national sur les ABC, qui s'est tenu à Nantes en novembre 2022 avec le soutien de l'OFB, a permis de mutualiser les retours d'expériences et d'enrichir les relations avec les partenaires de ce programme.

L'OFB noue également directement des **partenariats avec les collectivités**, avec notamment en 2022 la signature du premier accord-cadre avec Intercommunalités de France, dont la finalité est l'**intégration de la biodiversité dans les politiques intercommunales**, cet échelon de gouvernance étant majeur pour la traduction effective des transformations nécessaires en faveur de la préservation et de la reconquête de la biodiversité.

Si ces initiatives déployées au profit de l'échelon local présentent un réel intérêt et sont appréciées des collectivités qui en bénéficient, force est de constater qu'elles ne s'appuient pas suffisamment sur un dialogue nourri et régulier et **ne sont pas constitutives d'une relation suivie avec les collectivités territoriales**, comme le font d'autres opérateurs de l'État. Il s'agit là d'un défi que doit impérativement relever l'OFB, qui ne peut espérer renforcer sa légitimité territoriale sans associer plus étroitement les élus locaux.

De même, la mission d'information **plaide pour un accompagnement renforcé des collectivités ultramarines**, où l'établissement public joue un rôle accru et spécifique aux outre-mer : il accompagne la mise en œuvre des

¹ Le coût moyen d'un ABC mené sur 3 à 4 ans est estimé à 48 000 euros pour une commune. Ce coût et cette durée varient en fonction de la superficie, du degré d'exhaustivité demandé et de la complexité écologique du territoire (source OFB).

directives européennes, notamment la directive-cadre sur l'eau et constitue également l'opérateur de la solidarité inter-bassins, notamment à travers son soutien au plan eau, avec une augmentation des crédits de 15 M€ en 2024 et de 35 M€ en 2025 par rapport à 2023.

La biodiversité ultramarine présente une richesse inégalée en métropole, avec neuf espèces sur dix qui sont découvertes dans les outre-mer. Ces territoires font cependant face à des défis spécifiques du fait de l'insularité, des pressions démographiques et des activités illégales dans certains territoires qui portent fortement atteinte aux milieux aquatiques. L'OFB doit **accroître son effort de connaissance pour mieux protéger la richesse exceptionnelle ultramarine**, lutter plus efficacement contre les pressions avec les autorités locales et favoriser la création d'aires protégées associant les acteurs et les habitants, pour préserver les nombreux services écosystémiques rendus par les milieux.

2. Les fondements d'une nouvelle relation avec le monde agricole, préalable indispensable à des échanges apaisés

L'Office français de la biodiversité **souffre d'un cruel déficit de légitimité auprès d'une partie du monde agricole** : la colère qui s'est exprimée en ce début d'année 2024 a notamment trouvé à s'exprimer en prenant pour cible plusieurs implantations territoriales de l'établissement, à travers de nombreuses dégradations, des tags insultants et outrageants pour l'Office et ses agents sur les bâtiments, des dépôts de fumier et des véhicules de service enrubannés.

Ces modalités de contestation, que déplore la mission d'information, sont cependant le symptôme d'une **exaspération vis-à-vis des normes environnementales, trop nombreuses et complexes**, que les inspecteurs de l'environnement sont chargés de faire appliquer. L'établissement public est **vu comme responsable d'un contexte normatif auquel il est lui-même soumis** et qu'il doit faire appliquer au titre des prérogatives qui lui ont été confiées par le législateur.

En premier lieu, l'État et ses opérateurs ne pourront pas faire l'économie d'un travail de **transformation des représentations des réglementations agricoles** et de conviction environnementale pour assurer une **meilleure acceptabilité** des dispositifs normatifs du code de l'environnement, en prenant mieux en compte le fait que les zones agricoles sont des espaces soumis à plusieurs types de police, ce qui augmente *de facto* la pression de contrôle.

Les représentants syndicaux estiment que les agriculteurs font arbitrairement l'objet d'un surcontrôle par rapport aux autres professions et publics. Pourtant, **les données chiffrées traduisent une réalité plus éloignée de ce ressenti et ne permettent pas de déduire, de la part de l'OFB, une pression de contrôle accentuée sur les espaces agricoles par rapport aux**

autres milieux et acteurs. Ainsi, si l'on se fonde sur les chiffres des contrôles administratifs réalisés en 2023¹, on relève que 3 000 exploitations agricoles ont fait l'objet de contrôles, parmi lesquels il a été relevé :

- 201 non-conformités, soit un peu plus de 3 % des contrôles ;
- 115 situations qui ont pu être régularisées grâce au travail collaboratif entre les agents de l'OFB, les agriculteurs et les autres administrations, faisant cesser les poursuites ;
- seules 86 situations ont conduit à des rapports de manquement administratif.

En second lieu, le **ressenti des agriculteurs doit être mieux pris en compte**, car ils sont également contrôlés à plusieurs autres titres, qu'il s'agisse de la Politique agricole commune (PAC), des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et bien d'autres encore, ce qui peut alimenter un phénomène de « caisse de résonance » bien compréhensible. Il s'agit d'une problématique ancienne et récurrente, ainsi qu'en témoigne par exemple la circulaire du 31 juillet 2015 sur les contrôles agricoles² qui rappelle que « *la diversité de ces réglementations et le nombre de contrôles qu'elles induisent entraînent parfois des situations d'incompréhension préjudiciables tant au contrôleur qu'au contrôlé* ». Le Premier ministre y recommandait aux préfets d'améliorer la mise en œuvre des contrôles dans les exploitations agricoles en prévoyant notamment des mesures de **clarification et de ciblage des points de contrôle, d'organisation et de coordination des contrôles** et d'information des agriculteurs.

Le sociologue Léo Magnin a relevé, dans son enquête précitée³, que le **degré d'acceptation des polices de l'environnement varie selon leur objet et leur dépendance aux impératifs de production** : les contrôles au titre des ICPE sont globalement mieux acceptés que ceux portant sur l'eau et la nature, en prise plus marquée avec le quotidien agricole. Les tensions lors des contrôles peuvent naître du fait que les deux parties, policiers et justiciables, revendiquent l'évidence de leur point de vue sur l'environnement, générant des situations d'incompréhension mutuelle. Pour les agriculteurs, les contrôles et les **sanctions ne sont justes et justifiés qu'à la condition qu'ils s'appliquent à tous les producteurs, qu'ils ne créent pas de rupture d'égalité** et qu'ils ne faussent pas la concurrence avec les producteurs des pays voisins. Il s'agit également d'une dimension qui doit être mieux prise en compte par l'État au cours de ses négociations européennes.

La mission d'information estime primordial, pour la légitimité de l'établissement, qu'il s'attelle à **développer de nouvelles modalités d'interaction avec le monde agricole** et mette davantage l'accent sur le

¹ Chiffres transmis à la mission d'évaluation par le syndicat EFA-CGC dans ses réponses au questionnaire.

² <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/39892>

³ *Polices environnementales sous contrainte.*

dialogue, la sensibilisation, la pédagogie et l'accompagnement. Lors de son audition par la commission, la présidente du conseil d'administration de l'OFB a ainsi reconnu que « *les enjeux de dialogue entre l'OFB et les différentes catégories socioprofessionnelles sont cruciaux pour l'acceptation de l'établissement au sein de la société et pour une meilleure compréhension de ses actions, aussi bien dans le domaine de l'acquisition des connaissances que dans celui de la police de l'environnement.* »

La direction générale de l'établissement a d'ores et déjà pris des mesures visant à améliorer les relations des inspecteurs de l'environnement avec les exploitants agricoles et mieux prendre en compte les spécificités de leurs interventions en milieu agricole. L'OFB a ainsi mis en place depuis 2022 un **programme de formation interne « Connaissance des acteurs agricoles¹ »** à destination de ses agents et des inspecteurs de l'environnement. Cette formation immersive de 3 jours s'appuie notamment sur des témoignages d'agriculteurs et des visites d'exploitations agricoles. L'objectif poursuivi est de sensibiliser davantage les agents présents sur le terrain aux enjeux du monde agricole et de favoriser le dialogue entre les acteurs, pour **familiariser aux enjeux « derrière » la réglementation**. L'établissement organise chaque année entre trois et quatre sessions à destination de ses agents.

De même, la direction générale de l'OFB a mis en œuvre un **plan d'actions « relations avec le monde agricole »** organisé autour de 4 axes :

- **interconnaissance**, avec des échanges réguliers avec les acteurs agricoles et les représentants professionnels, ainsi que la formation des agents aux enjeux du monde agricole ;
- **coopération** et projets de partenariat, notamment Agrifaune, qui vise à concilier agriculture et faune sauvage, en mobilisant les agriculteurs, les acteurs cynégétiques et les gestionnaires d'espaces agricoles pour développer et mettre en place des pratiques agricoles en faveur de la biodiversité². Ce programme porté par le monde agricole et l'OFB, qui participe à la promotion de pratiques agricoles et forestières durables, est doté d'un budget annuel d'environ 800 000 €, distribué sous forme de subventions aux partenaires nationaux, régionaux et locaux ;

¹ Selon le catalogue de formation de l'OFB, l'objectif principal est d'être « capable de comprendre le monde agricole (acteurs, filière, système exploitation, etc.) de [s]on territoire pour en objectiver les enjeux, les contraintes et les atouts ».

Les objectifs opérationnels visés par cette formation sont les suivants : « être capable de formaliser ma représentation du monde agricole et de son exploitant ; de comprendre et d'objectiver le monde agricole de mon territoire ; d'élargir mon champ de vision et d'objectiver ma représentation ; de projeter et d'utiliser les informations dans ma vie professionnelle et particulièrement dans mes relations avec les agriculteurs ».

² <https://www.agrifaune.fr/agrifaune/le-programme/>

- **police**, à travers l'accompagnement des agriculteurs en situation de fragilité par le truchement des cellules départementales d'identification et organisation par les préfets de réunions régulières avec les organisations professionnelles ;
- **communication et gestion de crise**.

L'OFB doit cependant aller plus loin que ce qu'il a entrepris jusqu'à présent, en **faisant le pari de l'accompagnement, de la pédagogie et des explications** à la complexité des réglementations environnementales. La pédagogie environnementale ne suffira pas à elle seule à transformer les pratiques, mais c'est un préalable que l'établissement doit systématiquement promouvoir dans ses interactions avec le monde agricole. Il ne saurait cependant être suffisant que les agents de l'OFB soient mieux formés au monde agricole, **les acteurs agricoles doivent eux aussi être mieux informés** des missions des inspecteurs de l'environnement.

La mission d'information **encourage ainsi fortement les services départementaux de l'OFB à organiser des rendez-vous plusieurs fois par an avec les chambres d'agriculture et les syndicats agricoles** , afin de communiquer sur les missions de l'OFB, les prérogatives des inspecteurs de l'environnement en matière de police administrative et judiciaire, les priorités en matière de contrôle, avec un bilan des contrôles réalisés pour en tirer des enseignements croisés, des priorités de contrôle de l'année à venir et des évolutions à mettre en œuvre pour que les contrôles se passent au mieux. Des fiches explicatives sur les attendus des principales réglementations en milieu agricole (curage, haie, drainage, prédation, etc.), mis à disposition des syndicats, des chambres et des agriculteurs, font partie des bonnes pratiques à développer.

<p>Recommandation n° 19 : Organiser, une fois par an, une présentation par l'ensemble des services départementaux en charge de la police de l'environnement du bilan de leur activité annuelle et des priorités pour l'année à venir, suivie d'un temps d'échange avec les agriculteurs.</p>

De même, une mission d'explicitation du rôle et des missions de l'OFB pourrait également échoir aux **chambres départementales d'agriculture** , dont les statuts confèrent précisément un rôle de conseil et de formation auprès des agriculteurs. Dans le prolongement de cette logique d'échanges réguliers avec la profession agricole, **l'instauration d'un « dispositif de crise »** , propre à désamorcer toute tension susceptible d'émerger à la suite d'un contrôle difficile, conjointement avec les chambres consulaires, constituerait une mesure utile.

Un partenariat pourrait également être noué entre l'OFB et les chambres d'agriculture afin de **favoriser les démarches de contrôles**

pédagogiques sans verbalisation, sous forme de « contrôle à blanc » permettant aux inspecteurs de l'environnement de relever les points de non-conformité, sans qu'il soit procédé à verbalisation et en laissant une durée raisonnable à l'exploitant pour régulariser sa situation.

Recommandation n° 20 : Mettre en œuvre, de façon ponctuelle et annoncée à l'avance, des contrôles pédagogiques sans verbalisation, en partenariat avec les chambres d'agriculture.

Cette démarche, de nature à instaurer une meilleure compréhension réciproque, à travers des interactions plus positives et fondées sur des exemples concrets, **permettrait en outre aux agriculteurs de se préparer aux contrôles de manière collective et pédagogique**. De même, il pourrait être envisagé l'élaboration d'une **charte des contrôles en agriculture**, afin de partager les bonnes pratiques entre la profession agricole et les différents corps de contrôle. Cette charte du contrôle pourrait notamment définir et préciser la relation contrôleur-contrôlé ainsi que les droits et les devoirs de chacun.

Le traitement des contrôles pourrait lui aussi faire l'objet d'évolutions de nature à favoriser une meilleure acceptabilité des normes environnementales. Il paraît ainsi fondamental de **mieux prendre en compte le caractère non intentionnel des infractions**, en rappeler avec force le principe de présomption d'innocence dont bénéficie toute personne faisant l'objet d'un contrôle administratif et d'envisager l'**instauration d'un « droit à l'erreur » pour les situations de non-respect involontaire** d'une prescription environnementale, en le modulant en fonction de la gravité de l'atteinte aux milieux.

Recommandation n° 21 : Instaurer un « droit à l'erreur » pour les acteurs de bonne foi et mieux prendre en compte le caractère non intentionnel des infractions environnementales.

Enfin, les **mesures alternatives aux poursuites pourraient être privilégiées aux sanctions**, plus stigmatisantes et mal perçues par le monde agricole : ces solutions consistent en une ou plusieurs mesures décidées par le procureur de la République s'il lui apparaît que ces mesures sont susceptibles d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, de mettre fin au trouble résultant de l'infraction ou de contribuer au reclassement de l'auteur des faits, sans déclenchement des poursuites pénales par la saisine de la juridiction de jugement. Elles peuvent prendre la forme de **mesures de réparation, de régulation et de médiation visant à la remise en état du milieu**.

Selon les indications fournies par la direction de l'action civile et des grâces (DACG) à la mission d'information, les **alternatives aux poursuites représentent 76 % de la réponse pénale en matière d'atteintes à l'environnement**. Ce ratio apparaît satisfaisant, dans la mesure où il permet à la fois d'assurer la restauration du milieu, sans ajouter à la pression de contrôle des agriculteurs. La mission d'information salue cette dynamique pénale en matière environnementale. De même, les **stages de sensibilisation aux enjeux de la préservation de l'environnement** pourraient également être renforcés, sur le modèle de ce que propose d'instaurer l'article 13¹ du projet de loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire et agricole et le renouvellement des générations en agriculture dont la navette a été interrompue en raison de la dissolution intervenue en juin 2024.

Recommandation n° 22 : Développer les mesures alternatives aux poursuites et les stages de sensibilisation aux enjeux de la préservation de l'environnement pour les infractions environnementales les moins graves.

3. Le renforcement de l'action de l'OFB grâce à la simplification des normes environnementales et la mise en cohérence de l'action environnementale des services de l'État et des forces de police

Au-delà des évolutions internes à l'établissement afin de renforcer sa légitimité, **un des leviers d'une meilleure acceptation de son rôle et de ses missions est extérieur à l'OFB lui-même et relève des pouvoirs publics et du législateur** : l'effort pour rationaliser la réponse publique territoriale en matière environnementale et simplifier le foisonnement des normes qui s'appliquent aux milieux naturels et aux activités humaines. Plusieurs acteurs ont alerté la mission d'information sur le fait que **le caractère pléthorique du droit de l'environnement pouvait déboucher sur des formes d'insécurité juridique pour les justiciables**.

Qu'il s'agisse des réglementations relatives aux haies, au curage des cours d'eau ou à la protection des milieux aquatiques, il est en effet souvent malaisé pour un non-spécialiste d'apprécier le cadre juridique qui s'applique à sa propre situation. **La charge de la complexité revient aujourd'hui au justiciable**, qui dans certains cas doit consacrer du temps et de l'énergie pour connaître le régime normatif dont il relève. **Un effort de pédagogie et de compréhension de la norme doit être entrepris**, à tous les niveaux de l'État : nul n'est censé ignorer la loi, mais cet adage n'a de sens que dans la mesure

¹ « L'autorité administrative compétente peut, sans avoir préalablement procédé à une mise en demeure, obliger la personne physique ou le dirigeant de la personne morale responsable de l'atteinte à suivre un stage de sensibilisation aux enjeux de l'environnement, notamment à la reconnaissance et à la protection des espèces et des habitats. »

où la règle législative est lisible et suffisamment aisée à apprécier pour régler d'après elle son comportement.

Les **normes environnementales sont, pour une large part, élaborées dans une logique de co-construction avec les acteurs**, en tenant compte de leurs contraintes économiques et sociales afin de garantir l'équilibre et la pérennité des usages et des activités, dans un contexte d'attention croissante des citoyens à la préservation de leur environnement et leur santé. Prises séparément, elles sont pour la plupart fondées et répondent à une préoccupation ou une menace aisément identifiable. Les normes relatives à la protection de la nature et des milieux sont **en revanche plus difficiles à appréhender dans leur globalité** : aucun mécanisme de mise en cohérence n'est prévu au cours du processus législatif et les prescriptions des différents codes peuvent être parfois difficilement conciliables, voire contradictoires.

Recommandation n° 23 : En cas de réglementations contradictoires, exonérer de responsabilité un acteur ayant de bonne foi respecté les prescriptions environnementales applicables à sa situation.

Cette situation affaiblit l'autorité de la norme et de l'opérateur chargé de la faire respecter : **l'OFB pâtit par contrecoup de la complexité, du foisonnement et des contradictions qui peuvent entacher le corpus normatif environnemental**. Davantage qu'une utopique simplification, dont la pratique démontre qu'il s'agit bien souvent d'un vœu pieux, la mission d'information **plaide pour une internalisation de la complexité par les services de l'État** et un renforcement de l'accompagnement des acteurs face à la complexité juridique. Le syndicat SNE-FSU, qui estime que l'information des citoyens et des justiciables sur l'évolution de la réglementation ou des normes environnementales est largement perfectible, appelle de ses vœux, en matière de sensibilisation aux enjeux de l'environnement, *« la même énergie informationnelle que celle développée dans les années 1970 pour l'insécurité routière qui régnait alors »*.

Il serait **souhaitable, à chaque évolution significative de la réglementation, qu'une action pédagogique soit menée à destination des récepteurs de la norme**, à tout le moins pour des sujets tels que les arrêtés sécheresse, l'usage et le contrôle des produits phytosanitaires, la protection des pollinisateurs ou le régime relatif aux épandages, etc. Il est impératif de **faciliter l'intelligibilité des normes environnementales, si possible en amont de leur élaboration**, et de renforcer l'appropriation des règles, la culture scientifique et le portage des enjeux environnementaux par les autres structures d'accompagnement des acteurs professionnels, qu'il s'agisse des chambres d'agriculture, des centres régionaux de la propriété forestière ou encore de l'ONF.

L'**instauration par exemple d'un « rescrit environnemental »**, sur le modèle de ce qui existe en droit fiscal, permettrait aux acteurs de saisir l'administration sur l'interprétation officielle d'une norme environnementale vis-à-vis de sa propre situation, dans une logique de sécurité juridique renforcée. Cette réponse, précise, définitive et publique, serait opposable aux opérateurs et services chargés de la police de l'environnement, y compris si la solution donnée s'avérait contraire à la loi. Cette procédure **réduirait drastiquement les divergences territoriales qui peuvent exister dans l'appréciation et l'interprétation du droit de l'environnement** et unifierait la mise en œuvre d'une police de l'environnement unifiée à l'échelle nationale.

Recommandation n° 24 : Envisager la mise en œuvre d'un « rescrit environnemental », afin de pouvoir saisir l'administration sur l'interprétation officielle et opposable d'une norme environnementale.

À ce titre, la mission d'information **salue la mise en chantier de l'outil nommé EnvErgo¹**, qui vise à simplifier la prise en compte de la réglementation environnementale dans les projets d'aménagement et de construction. Ce service, gratuit et accessible en ligne, vise à apporter une réponse circonstanciée sur la réglementation applicable et les procédures à suivre pour un projet, à un moment et un emplacement donnés. Il permet notamment de déterminer si un projet donné est soumis ou non à une réglementation environnementale.

Cet outil, dédié pour l'instant aux seuls aménageurs, **gagnerait à être étendu aux agriculteurs**, afin qu'ils puissent de la même façon prendre connaissance des réglementations environnementales applicables à leurs activités, à l'échelle des parcelles qu'ils exploitent. Il constituerait un précieux sésame pour s'orienter dans le maquis de la réglementation, en apportant des réponses circonstanciées, à travers des modalités de consultation facilitées par les progrès technologiques du numérique. La mission relève en outre qu'il s'agit d'un souhait formulé à de nombreuses reprises par les syndicats représentatifs du monde agricole ; afin que cet outil soit pleinement efficace, **les agents de l'OFB devront également être destinataires des réponses produites, pour éviter toute divergence d'interprétation** entre les services chargés d'instruire les réponses et l'établissement public.

Recommandation n° 25 : Développer un outil numérique synthétisant l'ensemble des réglementations environnementales et des procédures administratives à respecter, à l'échelle de la parcelle agricole.

¹ <https://envergo.beta.gouv.fr/>

Outre cet indispensable travail d'explication et d'appropriation des normes par les justiciables, les **pouvoirs publics doivent également s'efforcer d'harmoniser leurs procédures et leurs interprétations environnementales**, afin de parler d'une seule voix aux acteurs économiques et agricoles. La cohérence de l'action publique territoriale en matière environnementale **est susceptible d'accroître la légitimité de l'OFB** : si l'ensemble des services territoriaux de l'État apportent la même réponse aux mêmes situations, l'Office devient un interprète de la norme comme un autre, faisant cesser les accusations de partialité dont il fait parfois l'objet.

L'Office français de la biodiversité a déjà entamé ce travail de coordination et de mise en cohérence, à travers notamment le **protocole d'accord conclu en 2021 avec les six agences de l'eau**¹ qui vise à « *renforcer la complémentarité et la synergie des actions qu'elles conduisent chacun dans leur champ de compétences partagé, en vue de renforcer la cohérence de l'action publique et l'efficacité des actions en faveur de la préservation et de la restauration de la biodiversité aquatique, terrestre et marin et de la gestion de l'eau* ». Cette convention prévoit ainsi une coordination en matière de portage des enjeux de communication sur l'eau et la biodiversité auprès des acteurs et des citoyens, une recherche de convergence des objectifs stratégiques, une coordination et une bonne articulation sectorielle et géographique des actions propres et des interventions incitatives de l'OFB et des agences de l'eau.

Pour coordonner ce partenariat, il a été instauré un **comité de pilotage stratégique**, composé des directeurs généraux de l'OFB, des agences de l'eau et du directeur de l'eau et de la biodiversité, qui se réunit au moins deux fois par an. La mission d'information salue la mise en œuvre de ce **partenariat renforcé entre des établissements publics gérant d'importants moyens budgétaires** en faveur de la biodiversité, source de cohérence et d'efficacité. L'OFB doit poursuivre dans cette voie et nouer des conventions et des protocoles d'accord avec d'autres établissements de son écosystème administratif.

En matière de coordination de police administrative et judiciaire, il est impérieux de **renforcer et de systématiser les Misen et les Colden**, qui sont des instances dont la vocation est précisément d'unifier et d'harmoniser la cohérence des actions au titre de la police de l'environnement. Le préfet est aujourd'hui en situation de réel pilotage de l'action territoriale : son rôle de coordination en matière de police administrative a été précisé avec la **révision de la stratégie des contrôles** datée de janvier 2024, à la suite du décret de septembre 2023² instaurant les Misen et les Colden.

¹ Protocole entre l'Office français de la biodiversité et les agences de l'eau « Renforcer la coordination des dispositifs d'action pour plus d'efficacité en faveur de la biodiversité et de la gestion de l'eau », conclu le 7 avril 2021.

² Décret n° 2023-876 du 13 septembre 2023 relatif à la coordination en matière de politique de l'eau et de la nature et de lutte contre les atteintes environnementales, créant dans chaque département deux structures dénommées « mission inter-services de l'eau et de la nature » (Misen) et « comité de lutte

Ces instances participent à la mise en cohérence de l'action environnementale dans l'ensemble des départements, aussi bien en termes de priorisation, de pédagogie que de coordination avec le Parquet. Les tutelles de l'OFB ont indiqué à la mission d'information que 40 départements ont déjà mis en œuvre des Colden (pilotes par le procureur) et que les **échanges entre l'OFB et le préfet sont fluides dans 63 départements**. Dans les autres, l'interlocuteur privilégié est un autre membre du corps préfectoral ou la DDT, avec des formats d'échange variables d'un territoire à l'autre. La mission d'information appelle de ses vœux la généralisation de ces instances et leur déploiement effectif sur l'ensemble du territoire.

Recommandation n° 26 : Mieux articuler les interventions de l'OFB avec celles des services déconcentrés de l'État et du Parquet, afin de garantir la lisibilité et la cohérence de l'action publique locale en matière environnementale.

Cet **effort d'harmonisation des polices de l'environnement** par l'État est déjà à l'œuvre, notamment avec l'instruction du 16 septembre 2023 relative à la coordination en matière de politique de l'eau et de la nature et de lutte contre les atteintes environnementales, qui rappelle les priorités de l'action publique. De son côté, la circulaire de politique pénale en matière de justice pénale environnementale du 9 octobre 2023 fixe la doctrine qui doit être poursuivie par les magistrats : *« La remise en état de l'environnement devra être systématiquement recherchée et vérifiée, en articulation avec les éventuelles actions administratives. À ce titre, elle nécessite la détermination de l'état initial des milieux impactés pour la caractérisation des dommages directs et indirects et pour le dimensionnement des mesures de réparation. Ces éléments sur l'état initial du milieu seront enfin particulièrement utiles pour apprécier l'efficacité des mesures de réparation dans le cadre de leur suivi. L'objectif final des mesures de réparation et éventuellement de compensation doit tendre à l'absence de perte nette de biodiversité. »*

Dans un pareil dispositif, **l'OFB constitue un acteur d'expertise** et aucunement un établissement qui fixe par lui-même les sanctions à prononcer : insister sur cette dimension permet de comprendre que l'OFB ne dispose pas d'autonomie en matière d'infraction, mais qu'il est lié par les directives et instructions prises au niveau national. C'est la raison pour laquelle la circulaire précitée du 9 octobre 2023 évoque notamment la possibilité, *« si l'affaire le justifie, d'envisager la création de cellules d'enquête opérationnelles communes "douanes-OFB-direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement", permettant ainsi aux investigations de gagner en efficacité. »*

contre la délinquance environnementale » (Colden) ayant pour objet de coordonner les actions menées en matière de politique de l'eau, de la nature et de lutte contre les atteintes à l'environnement.

Un autre partenariat stratégique en matière de police de l'environnement doit être mentionné, celui noué avec la gendarmerie nationale, à bénéfices mutuels selon les acteurs entendus par la mission d'information. Les **modalités de coopération entre l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (Oclaes)**, rattaché à la direction générale de la Gendarmerie nationale, **et l'OFB ont été définies dans le cadre d'un protocole signé le 17 mars 2022**. Cette coopération vise à améliorer leur connaissance réciproque et à renforcer leur coopération pour un meilleur traitement des atteintes à l'environnement, en renforçant les synergies dans le partage de renseignements, dans la mise en œuvre de la coopération opérationnelle.

Ce protocole définit également les modalités et les conditions dans lesquelles **la gendarmerie nationale apporte le concours de ses moyens aériens à l'OFB**, dans la limite d'un volume annuel de 30 heures maximum ainsi que les modalités de **mise en commun des formations des personnels**, notamment au titre de la police de l'eau, de la chasse, des espèces protégées et Cites.

Selon les termes de cette convention, les *« co-saisines sont favorisées lorsqu'elles sont de nature à apporter une plus-value pour la résolution des enquêtes, dans le respect du libre choix de la saisine par les magistrats »*. Cette coopération des services d'enquête a notamment permis de **démanteler en mai 2023 un trafic de civelles en bande organisée** dans le Pays basque, conjointement avec la garde civile espagnole, portant sur un trafic estimé à plus de quatre tonnes de civelles hors quota et un bénéfice illicite estimé à plus de 1,1 M€. Cette enquête transfrontalière hors norme, qui a requis l'engagement de 96 effectifs, a permis de procéder à 28 interpellations et de mettre fin à ce trafic qui a duré deux saisons de pêche. En outre, le **déploiement progressif des 3 000 « gendarmes verts »**, spécifiquement formés aux atteintes à l'environnement, est de nature à approfondir ce partenariat entre la gendarmerie et l'OFB, grâce à des formations et des approches communes.



La direction de l'action civile et des grâces (DACG) a indiqué à la mission d'information être **favorable à une association plus étroite de l'OFB aux enquêtes judiciaires et notamment à la co-saisine de services**, c'est-à-dire la saisine conjointe d'un service de police classique (police nationale ou gendarmerie) et d'un ou plusieurs autres services spécialisés, à l'instar de l'OFB, compte tenu de son expertise particulière. Cette disposition est en effet de nature à **mieux inscrire l'OFB dans le paysage judiciaire** et de l'identifier comme un acteur spécialisé, aux côtés des forces plus classiques de police générale.

La mission d'information plaide pour une **coopération renforcée de l'OFB avec les autres acteurs du dispositif policier de l'environnement**, nécessaire pour assurer aux justiciables une interprétation uniforme des normes environnementales, quel que soit le service d'enquête ou chargé du contrôle, et non de façon autonome et partielle par un établissement public doté d'un pouvoir d'appréciation en matière environnementale dont ne bénéficieraient pas les autres services de police. Il s'agit là non seulement d'une recommandation que l'OFB doit mettre en œuvre, mais également d'une donnée à intégrer par les agents de l'environnement dans la manière dont les contrôles et les enquêtes sont menés à bien.

*C. DES MOYENS HUMAINS ET BUDGÉTAIRES À MIEUX CALIBRER POUR
MENER À BIEN L'ENSEMBLE DE SES MISSIONS*

1. Un audit pour simplifier l'organisation des services de l'OFB et déterminer de nouvelles modalités de financement

Du fait de son large spectre d'activités, l'OFB doit s'appuyer sur de multiples partenariats : il ne saurait en effet agir seul dans le champ des missions de police, d'expertise, de connaissance et de sensibilisation qui lui ont été confiées par le législateur. La gestion de ses relations avec les autres acteurs institutionnels (forces de police, services déconcentrés de l'État, élus locaux, gestionnaires d'aires protégées, autres établissements publics tels que les agences de l'eau et l'ONF, etc.) constitue un défi organisationnel certain et nécessite des ressources humaines dédiées. Si le **fonctionnement en réseau fait partie de l'ADN de l'établissement** depuis sa création, **l'opérationnalité de cette dimension doit désormais être renforcée**, ne serait-ce que pour tirer le meilleur parti des effectifs objectivement contraints au regard des enjeux environnementaux et de l'ampleur des missions confiées à l'OFB.

À ce titre, il serait particulièrement recommandé de mettre en œuvre un **processus d'audit de l'organisation et du fonctionnement des directions et des services départementaux**, pour dégager des marges d'amélioration et d'efficacité et un meilleur calibrage des effectifs affectés aux différentes missions, pour rompre avec l'idée que l'OFB intervient sur un grand nombre de domaines, mais de façon trop parcellaire.

Cet exercice d'évaluation des procédures internes à l'établissement aurait ainsi vocation à déterminer les ajustements à opérer dans les relations avec l'ensemble des parties prenantes des politiques de la biodiversité et les agences de l'eau, **consolider ses partenariats et accroître les synergies avec ses partenaires institutionnels, afin de renforcer ses capacités d'intervention**. Des pistes pourront également être dégagées afin de favoriser l'attractivité de l'établissement et d'améliorer ses perspectives de recrutement, conjointement avec l'abrogation du quasi-statut de l'environnement, trop rigide et créateur de distorsions salariales injustifiables vis-à-vis des contractuels.

<p>Recommandation n° 27 : Réaliser un audit afin d'optimiser l'organisation territoriale et renforcer les capacités d'intervention des services de l'OFB à tous les échelons (national, régional et départemental).</p>
--

À la suite des conclusions de cet audit, la direction générale de l'établissement pourrait dégager les **priorisations stratégiques de ses missions, conjointement avec ses tutelles** et déterminer les angles morts à résorber pour répondre de façon optimisée aux enjeux environnementaux, aux

besoins d'accompagnement des élus locaux et des acteurs et à la diffusion dans la société d'une culture de préservation de la biodiversité.

La mission d'information plaide également pour une **meilleure évaluation par l'OFB de l'efficacité des subventions versées**. La mise en œuvre par l'établissement public de ce principe d'efficience de la dépense publique est insuffisante, alors que l'enjeu est de taille, avec 328 M€ de dépenses d'intervention en autorisations d'engagement au titre du budget initial 2024, dont 71,7 M€ versés aux parcs nationaux. À travers de nombreux appels à manifestations d'intérêt (AMI), l'OFB **participe également au financement de projets de recherche, de développement et d'action**, portés par des entités publiques aussi bien que privées.

Les **enveloppes en jeu sont significatives** : ainsi, l'AMI pour cofinancer des projets permettant de développer et améliorer la surveillance des espèces et habitats terrestres en France en mars 2024 s'est vu attribuer un budget de 1,8 M€, un montant identique à celui sur les espèces exotiques envahissantes en mars 2023. L'AMI « projets de recherche sur les activités humaines en aires protégées » lancé en avril 2024 bénéficie quant à lui d'une enveloppe de 900 000 €, avec un taux de financement maximal de 80 %.

La mission d'information recommande pour cette raison à l'OFB **la plus grande rigueur dans l'évaluation a priori et a posteriori des subventions versées**, à travers un cadre d'évaluation objectivé et une méthodologie de rapportage évolutive, pour s'assurer que les subventions versées ont bien contribué à l'atteinte des objectifs recherchés et produit de la connaissance opérationnelle et partagée. De son côté, la Cour des comptes a noté dans son rapport de juillet dernier que, dans le cadre des programmes d'interventions financières de l'OFB, « *la trame des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) sont peu prescriptives sur le volet évaluatif [... et] appuyées sur de simples objectifs de moyens et des bilans financiers sommaires, au risque d'apparaître comme des subventions d'équilibre* » et a notamment plaidé pour « *une grille d'évaluation de la contribution à la protection de la biodiversité de chaque association bénéficiaire de subventions publiques à ce titre* ».

Dans le contexte budgétaire actuel, **l'efficacité de la dépense publique environnementale constitue une impérieuse nécessité**. L'OFB est soumis à cette exigence à travers l'évaluation de ses tutelles, des assemblées parlementaires et des organes de contrôle de l'action administrative. Il doit en être de même pour les associations ou les entités qui bénéficient de versements ou de subventions initiés sur décision de l'établissement, selon le principe de **redevabilité financière¹, qui impose aux entités publiques de rendre compte de façon transparente de leur administration de l'argent public**.

¹ L'article 15 de la déclaration du 26 août 1789 des droits de l'homme et du citoyen proclame ainsi que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

2. De nouvelles sources de financement pour garantir la stabilité des ressources budgétaires et limiter la contribution des agences de l'eau

Au regard de son rôle éminent dans la structuration et le déploiement de la stratégie nationale pour la biodiversité 2030 et de sa contribution à la préservation de l'environnement aussi bien en matière de police que de sensibilisation, la mission d'information estime souhaitable **de limiter la variabilité des recettes de l'Office français de la biodiversité, en rendant sa trajectoire budgétaire plus prévisible et moins dépendante des dotations**, sujettes par nature à variation à la hausse comme à la baisse, de façon difficilement pilotable par l'établissement. Une diminution insuffisamment anticipée de ses moyens d'intervention pourrait en effet contraindre la capacité de l'établissement public à impulser et accompagner les stratégies nationales en faveur de la biodiversité.

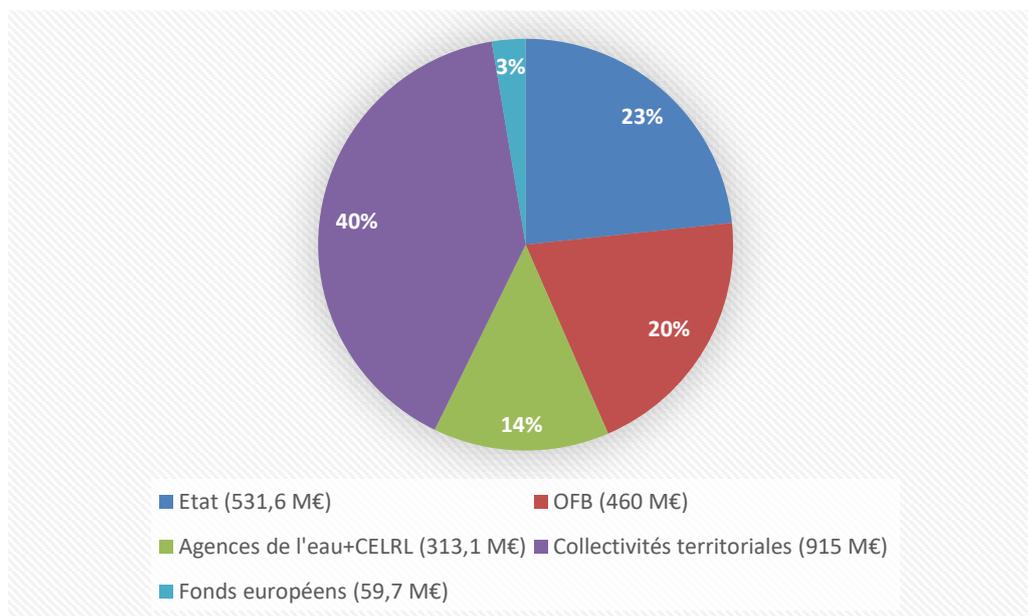
Selon le rapport conjoint¹ de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), l'OFB est aujourd'hui le **troisième pourvoyeur de financement public en matière de politiques de biodiversité**, après les élus locaux au travers des interventions des collectivités territoriales, premiers financeurs, et les financements initiés par l'État, notamment *via* le programme budgétaire 113² et les divers plans de relance au titre des exercices 2021 et 2022. La Cour des comptes a indiqué à la mission d'information que l'OFB « regroupe un quart des crédits publics de gestion, de connaissance et de protection de la biodiversité ». L'OFB est devenu, dès sa création, un **pilier de l'action publique mobilisant des montants significatifs de financements transversaux** favorables à l'environnement et aux écosystèmes.

¹ *Le financement de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030, rapport de Virginie Dumoulin, Mireille Gravier-Bardet (IGEDD), Jean-Philippe de Saint Martin, Sampieru Repetti-Deiana, Bruno Kerhuel, Gaspard Bianquis (IGF) publié le 6 janvier 2023, accessible au lien ci-après :*

<https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/le-financement-de-la-strategie-nationale-pour-la-a3619.html>

² *Programme 113 « Paysages, eau et biodiversité », au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».*

Dépenses publiques en faveur de la biodiversité en 2021 (en M€)



Source : Cour des comptes, graphique transmis à la mission d'information

Malgré l'importance des financements publics consacrés à la préservation de la biodiversité et un budget primitif 2024 de l'OFB qui s'établit à 659 M€ en autorisations d'engagement, les **besoins en financement restant à couvrir pour la mise en œuvre de la SNB 2030 ont été évalués à plus de 465 M€ d'ici à 2027** par le rapport d'inspection précité. Il est hautement improbable que les dynamiques budgétaires de ces prochaines années couvrent ces besoins nouveaux par des augmentations à due proportion des dotations, dépendantes des conditions d'élaboration et d'examen parlementaire des projets de loi de finances.

C'est pourquoi il apparaît utile de poursuivre la réflexion visant à **élargir les sources de financement de l'OFB**, afin de limiter la dépendance marquée de l'établissement public aux redevances versées par les agences de l'eau. Une redevance assise sur la biodiversité, qui viendrait en minoration de la contribution des agences de l'eau, est attendue par les élus des comités de bassin, dont certains dénoncent un financement de l'opérateur sur des recettes appelées principalement auprès des usagers des services d'eau potable et d'assainissement. Si la contribution des agences de l'eau n'est pas anormale au regard de leurs missions élargies au financement de la biodiversité aquatique, le montant de la contribution financière versé à l'OFB, supérieure à 401 M€ pour l'année 2024, interroge de nombreux élus siégeant dans les instances de l'eau.

Recommandation n° 28 : Confier à l'IGF et l'IGEDD une mission d'inspection conjointe pour diversifier les modalités de financement de l'OFB, afin qu'elles ne reposent plus majoritairement sur les redevances assises sur l'eau et présentent un lien avec la dégradation de la biodiversité.

Ainsi, une **redevance assise sur les pressions et les atteintes à la biodiversité, dont une fraction du produit pourrait être affectée à l'OFB**, serait de nature à assurer un financement plus stable et pérenne des politiques publiques environnementales, ainsi que l'avait préconisé le rapport du sénateur Alain Richard et du député Christophe Jarretie en janvier 2022, pour élargir à la biodiversité la fiscalité des agences de l'eau¹. Cette redevance pourrait par exemple être **assise sur la mise sur le marché de substances ou de procédés nuisant à la biodiversité**, en veillant cependant à ce que les mécanismes instaurés ne conduisent pas à des distorsions concurrentielles préjudiciables à la viabilité économique des acteurs privés assujettis.

Le levier le plus efficace, identifié par l'ensemble des publications traitant de l'efficacité de la dépense publique en faveur de la biodiversité, reste cependant la **réduction volontariste des subventions néfastes à l'environnement**. Comme indiqué précédemment, la combinaison de stratégies de préservation et de restauration de la biodiversité avec des politiques et des aides financières délétères pour l'environnement conduit à une forme de neutralisation de l'action publique. Selon le rapport conjoint IGF et IGEDD précité, la réduction de 4,6 % des subventions néfastes à l'environnement permettrait de financer la totalité des mesures prises au titre des politiques en faveur de la biodiversité.

La mission d'information plaide à ce titre pour un **effort de cohérence accrue des stratégies sectorielles** initiées au niveau national et un **renforcement de la cotation environnementale des dépenses publiques** dans le cadre du « budget vert », dont une des principales limites consiste dans le fait que 90 % des dépenses de l'État sont considérées comme neutres.

Une autre source de diversification du budget de l'OFB pourrait consister en l'affectation d'une partie des **recettes tirées des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité**. Il est apparu, au cours des travaux de la mission d'information, que l'évaluation des mesures compensatoires des atteintes à la biodiversité restait un maillon faible, alors que la séquence « éviter, réduire et compenser » peut constituer, si les mesures sont correctement mises en œuvre et évaluées *ex post*, un outil puissant et efficace de reconquête de la biodiversité².

¹ [https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/CEV-Redevances %20Agences %20et %20Biodiversit %C3 %A9.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/CEV-Redevances%20Agences%20et%20Biodiversit%C3%A9.pdf)

² Ainsi que l'avait montré le rapport de commission d'enquête n° 517 (2016-2017) déposé le 25 avril 2017 par Jean-François Longeot et Ronan Dantec, intitulé « Compensation des atteintes à la biodiversité : construire le consensus ».

Faisant le constat d'une insuffisante centralisation de l'évaluation des mesures de compensation visant à équilibrer les atteintes à la biodiversité et aux écosystèmes, la mission d'information émet l'idée que **l'OFB pourrait devenir l'opérateur chargé d'évaluer l'efficacité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité**. Il coordonnerait à ce titre l'ensemble des flux financiers générés par les obligations de compensation et les verserait aux opérateurs locaux de compensation pour la gestion des sites naturels de compensation. L'OFB certifierait les opérateurs et les projets, tout en s'assurant de l'effectivité des mesures de compensation mises en œuvre et du respect du principe d'équivalence écologique.

Pour ce faire, **l'OFB bénéficierait, au titre des frais de gestion, d'une fraction des montants compensatoires versés par les porteurs de projet** et d'une évolution de son plafond d'emplois pour garantir les effectifs nécessaires à l'accomplissement de cette nouvelle mission.

Recommandation n° 29 : Évaluer la possibilité d'affecter à l'OFB une partie des recettes tirées des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité ou de confier à l'OFB le rôle d'opérateur central des compensations environnementales.

3. La transition environnementale sera intensive en moyens humains : la nécessité de mieux déployer les agents dans les services départementaux

Comme indiqué précédemment, l'OFB fait face à un réel **enjeu de territorialisation de ses effectifs au sein des services départementaux**, afin d'être en capacité de mener à bien ses missions au plus près des territoires et de leurs spécificités. Il s'agit d'une attente forte de la part des élus locaux et des acteurs économiques et agricoles : l'établissement public doit s'efforcer autant que possible de **calibrer ses interventions en tenant compte des dynamiques locales en matière de biodiversité** et des enjeux propres à chaque territoire. Ainsi, les priorités d'intervention ne sauraient être les mêmes dans un département faisant l'objet d'une intense prédation par le loup par rapport à un territoire non prédaté.

Pour ce faire, il est nécessaire que les **effectifs affectés au sein des services départementaux atteignent la taille critique voulue par le législateur en 2019**, au moment de la fusion entre l'AFB et l'ONCFS, afin de pouvoir assurer la continuité du service et mettre en œuvre une approche fine des enjeux territoriaux. À l'échelle de l'établissement public, conformément aux dispositions inscrites dans le projet annuel de performances (PAP) du programme 113, le plafond d'emplois de l'Office français de la biodiversité est fixé à **3 035 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, avec 2 775 ETPT en emplois sous plafond et 260 ETPT en emplois hors plafond. En ce qui concerne

les emplois effectivement rémunérés par l'établissement public, ils s'établissent comme suit :

Tableau détaillé des emplois (comptes 2023)	EMPLOIS SOUS PLAFOND AUTORISES PAR LA LFI	EMPLOIS HORS PLAFOND DE LA LFI	PLAFOND ORGANISME
	ETPT	ETPT	ETPT
EMPLOIS REMUNERES PAR L'ORGANISME	2 682	185	2 867
1 - TITULAIRES	1 943		1 943
2 – CONTRACTUELS	739	93	832
3 - AUTRES CONTRATS		92	92
Contrats aidés		29	29
Volontaires service civique (VSC)		45	45
Apprentis		18	18

Source : direction de l'eau et de la biodiversité

Ces chiffres peuvent paraître suffisants pour permettre à l'OFB de mener à bien ses missions, mais la situation est plus contrastée en considérant ses effectifs de manière dynamique. Les syndicats du personnel entendus par la mission d'information ne cachent pas leurs **inquiétudes concernant la pyramide des âges**, en alertant sur le fait qu'un tiers des agents de terrain ont plus de 50 ans et quitteront les services départementaux dans la décennie à venir.

Le SNE-FSU a ainsi indiqué que « lors du dernier cycle de mobilité au sein des services de terrain, 107 postes ont été déclarés infructueux, pour 89 postes effectivement pourvus ». Les tutelles de l'établissement ont elles aussi reconnu que la question qui devait désormais être approfondie est moins celle de la taille des services que celle de la **répartition territoriale et du pyramidage des services départementaux**, les évolutions à l'œuvre risquant de conduire à une perte de connaissance et de savoir préjudiciable à la qualité et la pertinence des interventions des inspecteurs de l'environnement. Certains représentants syndicaux déplorent également le fait que, **hors actions de police, en moyenne moins de 3 ETP par département participent aux missions de terrain**.

Ces évolutions négatives sont également pointées par la Cour des comptes, dans son rapport de juillet 2024, qui rappelle qu'« en matière d'effectifs et de recrutement, le rapport social unique 2020 souligne une pyramide des âges déséquilibrée pour les plus de 40 ans, tout particulièrement sur les catégories B et C, composées majoritairement d'agents de terrain ». Un **effort de renouvellement progressif des effectifs départementaux** doit être mis en œuvre par l'OFB, pour éviter une perte de compétences due à un phénomène de départs à la retraite massifs, qui nuirait à la continuité des missions au niveau territorial.

De même, comme le préconise la Cour des comptes dans son rapport précité, l'OFB doit **achever la mise en œuvre de son schéma pluriannuel de stratégie immobilière** s'il « veut disposer, dans chacune de ses implantations, de la

taille critique qui lui permettra d'assumer l'ensemble de ses missions selon les modalités attendues par son COP et qui est nécessaire pour tout service régalien partageant son activité entre des patrouilles et des relevés d'information sur un territoire rural et des procédures administratives et judiciaires en bureau. »

Une **territorialisation optimisée des effectifs**, au besoin à travers un rééquilibrage des moyens entre le siège, les directions régionales et les services départementaux de l'OFB moins bien peu dotés, est **nécessaire pour accroître la capacité de l'établissement public à répondre aux enjeux locaux** et aux besoins d'accompagnement des acteurs. Avec le renforcement de la synergie avec les services de l'État et les autres acteurs publics, il s'agit d'un prérequis pour remplir la promesse d'un **établissement à l'écoute des territoires** et en mesure d'apporter des solutions adéquates aux problématiques locales.

La mission d'information estime ainsi qu'en accentuant les efforts de formation de ses personnels, en imaginant de nouvelles modalités d'action pour créer l'indispensable confiance avec les élus locaux et les acteurs, en se mettant au service des territoires et en veillant à ce que la police de l'environnement soit mieux comprise et acceptée grâce au renforcement de la déontologie, **l'Office français de la biodiversité sera en mesure d'écrire un nouveau chapitre de son histoire administrative, plus conforme aux volontés du législateur et aux attentes qu'il suscite.**

Moins de cinq ans après sa création, cet établissement public est encore un **nouveau venu dans le paysage administratif**. Il n'est donc pas surprenant qu'il soit nécessaire de procéder à des ajustements et des évolutions de la manière dont il accomplit ses missions : c'est l'objet du présent rapport d'information d'indiquer les voies et moyens pour **renforcer la légitimité d'un établissement public qui a beaucoup à apporter à la protection de l'environnement, mais de façon pragmatique, sans parti pris ni dogmatisme.**

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Un établissement appelé à créer de la confiance et répondre aux attentes qu'il suscite

- Mieux articuler les interventions de l'OFB avec celles des services déconcentrés de l'État et du Parquet, afin de garantir la lisibilité et la cohérence de l'action publique locale en matière environnementale
- Rééquilibrer les missions de l'OFB au profit de la prévention, de l'appui aux territoires et de l'accompagnement des acteurs, afin d'atténuer l'image répressive attachée à l'établissement
- Créer un service d'inspection générale au sein de l'OFB pour maîtriser les risques liés à l'exercice de l'activité de police de l'environnement et diligenter des enquêtes administratives pour les contrôles faisant l'objet de contestation
- Élaborer, en lien avec les associations représentatives du personnel, une charte de déontologie pour l'ensemble des agents, notamment les inspecteurs de l'environnement préposés aux contrôles et à la recherche des infractions
- Promouvoir le lancement d'une campagne de sensibilisation du grand public aux missions de l'OFB et aux spécificités de la police de l'environnement mise en œuvre par l'établissement public

Un OFB au service des territoires et proche des élus locaux

- Mieux accompagner les collectivités territoriales dans leur action quotidienne de préservation de la biodiversité et de gestion des milieux et des espèces, dans une logique de « guichet unique de la biodiversité » à mettre en œuvre par l'OFB
- Instaurer des modalités d'échanges institutionnalisés avec les élus locaux et des rencontres régulières avec les directeurs régionaux et les chefs de services départementaux
- Réaliser un audit afin d'optimiser l'organisation territoriale et renforcer les capacités d'intervention des services de l'OFB à tous les échelons (national, régional et départemental)
- Veiller à une meilleure représentation du monde rural au sein du conseil d'administration de l'établissement public, pour renforcer la prise en considération des enjeux territoriaux et l'indispensable lien de confiance avec les élus locaux

- Répondre aux demandes des maires concernant les contrôles réalisés sur le ressort de leur commune et les suites qui sont données à travers un échange d'informations anonymisées

Une police de l'environnement mieux comprise, préalable indispensable à l'apaisement des relations

- Dépénaliser certaines infractions environnementales
 - o afin de favoriser un meilleur équilibre entre police judiciaire et police administrative, moins inquisitoriale et traumatisante
 - o en vue d'établir une panoplie de sanctions administratives mieux proportionnées aux atteintes à l'environnement en fonction de leur gravité
- En cas de réglementations contradictoires, exonérer de responsabilité un acteur ayant de bonne foi respecté les prescriptions environnementales applicables à sa situation
- Définir une méthodologie transparente et objective des démarches de contrôle, en rappelant aux acteurs les particularités de la procédure judiciaire, leurs droits et devoirs ainsi que les délais habituels en la matière
- Rendre public le plan de contrôle annuel élaboré dans le cadre des missions inter-services de l'eau et de la nature (Misen) et les priorités des comités opérationnels de lutte contre la délinquance environnementale (Colden) pour permettre aux acteurs de se familiariser avec les priorités environnementales à l'échelle de chaque territoire
- Développer un outil numérique synthétisant l'ensemble des réglementations environnementales et des procédures administratives à respecter, à l'échelle de la parcelle agricole
- Envisager la mise en œuvre d'un « rescrit environnemental », afin de demander à l'administration l'interprétation officielle et opposable d'une norme environnementale
- Éditer des fiches pratiques et des guides méthodologiques, organiser des ateliers et des campagnes d'information ciblées pour familiariser les acteurs avec les réglementations environnementales de manière claire et accessible

Les fondements d'un nouveau « pacte de confiance » avec le monde agricole et sylvicole

- Instaurer un « droit à l'erreur » pour les acteurs de bonne foi et mieux prendre en compte le caractère non intentionnel des infractions environnementales
- Mettre en œuvre, de façon ponctuelle et annoncée à l'avance, des contrôles pédagogiques sans verbalisation, en partenariat avec les chambres d'agriculture
- Organiser, une fois par an, une présentation par l'ensemble des services départementaux en charge de la police de l'environnement du bilan de leur activité annuelle et des priorités pour l'année à venir, suivie d'un temps d'échange avec les agriculteurs
- Développer les mesures alternatives aux poursuites et les stages de sensibilisation aux enjeux de la préservation de l'environnement
- Mettre en œuvre un constat déclaratif de prédation en cas de perte imputable à une attaque de loup afin d'accroître le temps consacré à l'accompagnement des éleveurs
- Accroître le rôle de l'OFB dans les missions de surveillance de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique, aux côtés de l'ONF

L'indispensable poursuite des efforts de formation des agents, pour des interactions plus fluides avec les acteurs

- Promouvoir une approche systémique et pluridisciplinaire de la formation initiale des agents de l'OFB et accentuer la formation continue sur les enjeux socio-économiques afin de mieux appréhender la complexité des interventions agricoles et économiques
- Proportionner la visibilité du port de l'arme à la dangerosité potentielle des situations de contrôle et mieux former les agents à la prévention et la gestion des conflits
- Mettre en œuvre une stratégie de renforcement de la coopération avec les entreprises et élaborer une charte de bonnes pratiques pour fluidifier les relations avec le monde économique
- Supprimer le « quasi-statut de l'environnement », qui rigidifie les conditions de recrutement des agents contractuels et limite les capacités de l'OFB à pourvoir des postes requérant des compétences techniques particulières ou sur des métiers en tension

Un financement de l'OFB qui doit rompre avec la dépendance marquée aux recettes des agences de l'eau

- Confier à l'IGF/IGEDD une mission d'inspection conjointe pour diversifier les modalités de financement de l'OFB, afin qu'elles ne reposent plus majoritairement sur les redevances de l'eau et présentent un lien avec la dégradation de la biodiversité
- Évaluer la possibilité d'affecter à l'OFB une partie des recettes tirées des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité ou de confier à l'OFB le rôle d'opérateur central des compensations environnementales

TRAVAUX EN COMMISSION

Désignation d'un rapporteur

(Mercredi 24 janvier 2024)

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, dans le cadre de l'évaluation de l'application des lois chère au président Larcher, nous devons à présent procéder à la nomination d'un rapporteur afin de dresser un bilan de l'application de la loi de 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité (OFB), modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement.

La bonne application des lois, l'analyse de leurs effets dans le temps et leur déploiement dans les territoires sont des marques de fabrique du contrôle parlementaire exercé par le Sénat. Une fois les lois votées, le citoyen pense trop souvent que le législateur se désintéresse des mesures d'application. L'action du Sénat au quotidien vient contredire cette affirmation erronée : je mentionnerai en premier lieu le bilan de l'application des lois, que les commissions établissent chaque année pour les textes entrant dans leur champ de compétence.

Pour autant, il ne s'agit que de la partie émergée de l'iceberg du contrôle sénatorial : chaque semaine, les auditions plénières ainsi que les auditions des rapporteurs revêtent toujours une dimension évaluative des lois existantes, afin de déceler les malfaçons et les inadaptations législatives, dans une logique d'évaluation continue. À cette fin, il me paraît particulièrement opportun que notre commission s'intéresse à l'évaluation de la loi de 2019 créant l'OFB, dans un contexte où les missions confiées à cet établissement public augmentent à mesure de la progression de l'acuité des enjeux de biodiversité dans l'ensemble des politiques publiques.

Le déploiement de la stratégie nationale pour la biodiversité 2030 et le doublement des crédits budgétaires consacrés cette année à la préservation du vivant et à la restauration des écosystèmes conduisent à renforcer le rôle de l'OFB en matière d'appui aux politiques environnementales, de gestion des espaces protégés et de police de l'environnement.

Cette mission pourrait s'intéresser aux modalités d'intervention territoriale de l'OFB et de ses antennes auprès des élus locaux, des agriculteurs et des chasseurs, au renforcement des volets prévention et accompagnement des acteurs face à des normes environnementales dont la compréhension n'est pas toujours aisée, tout en évaluant la manière dont sont menés les contrôles et la police administrative.

Pour mener à bien ces travaux, j'ai reçu la candidature de M. Jean Bacci.

La commission désigne M. Jean Bacci rapporteur pour l'évaluation de l'application de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité (OFB), modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement.

**Audition de Mme Sylvie Gustave dit Duflo, présidente du conseil
d'administration de l'OFB, vice-présidente de la région Guadeloupe
et M. Olivier Thibault, directeur général de l'OFB**
(Mercredi 20 mars 2024)

M. Jean-François Longeot, président. – Je tiens en premier lieu à saluer les auditeurs de la septième session de l'Institut du Sénat qui assisteront, ce matin, à un temps fort des travaux de la mission d'information relative à l'évaluation de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité (OFB), conduite par notre commission.

Nous sommes réunis pour une audition consacrée à un établissement public devenu, en quelques années, un acteur incontournable de la mise en œuvre et de l'accompagnement des politiques publiques en faveur de la biodiversité : l'Office français de la biodiversité.

Cet organisme, notre commission le connaît particulièrement bien, puisqu'elle a contribué à en dessiner les contours, à délimiter le champ de ses missions, à élaborer sa gouvernance et à fixer les priorités de son intervention en tant qu'opérateur de l'État. Le projet de loi ayant consacré sa création a, en effet, été examiné au fond par notre commission, notamment grâce à l'implication de notre ancien collègue Jean-Claude Luche et d'autres sénateurs ici présents. En outre, l'audition préalable à la désignation du directeur général de l'OFB, en application de l'article 13 de la Constitution, est organisée au sein de notre commission : lors de la première audition, en 2019, la nomination de Pierre Dubreuil a été approuvée, la seconde audition s'est déroulée le 24 mai dernier sous la conduite du rapporteur Guillaume Chevrollier, préalablement à la désignation d'Olivier Thibault.

Au titre de son expertise en matière de biodiversité et de sa mission de suivi au long cours des politiques publiques environnementales, le président Larcher a souhaité confier à notre commission le soin de mener une mission d'information de la loi du 24 juillet 2019 portant création de l'OFB. Depuis le début du mois de mars, le rapporteur, notre collègue Jean Bacci, a commencé un cycle d'auditions dans le but d'établir un bilan de la création de l'OFB, intervenue le 1^{er} janvier 2020.

À cette fin, il procédera notamment à l'évaluation de la manière dont l'OFB s'acquitte des missions que lui a confiées le législateur et à l'examen des modalités de mise en œuvre de ses pouvoirs de police. Il questionnera également l'adéquation entre ses moyens, budgétaires et humains, et ses missions. Il envisagera aussi les améliorations à mettre en œuvre afin que l'établissement approfondisse sa vocation d'appui, de sensibilisation et d'accompagnement des collectivités et des acteurs privés. Je sais le rapporteur animé de la volonté d'entendre l'ensemble des parties prenantes, afin que tous les acteurs de l'écosystème OFB et ceux ayant vocation à interagir avec lui puissent s'exprimer.

De façon non anticipée, dans la mesure où la proposition du président Larcher date de l'automne dernier, l'OFB s'est entre-temps retrouvé sur le devant de la scène médiatique, dans le contexte de mécontentement agricole que nous traversons, notamment lié à l'exercice de ses missions de police environnementale. La mission d'information s'inscrit ainsi opportunément dans ce contexte et permettra d'objectiver la situation ainsi que les ressentis des uns et des autres. En tant que président de la commission, je vous l'affirme solennellement : nous sommes attachés à cet établissement public et à ses missions qui me paraissent fondamentales. Je salue le travail quotidien de ses agents sur le terrain, qui sont chargés de faire respecter la police de l'environnement, qui n'a pas toujours bonne presse, et de constater les infractions, ce qui est par nature une mission ingrate.

Pour autant, cela ne signifie pas qu'il ne faille pas imaginer des solutions et des évolutions pour améliorer la légitimité de l'établissement et travailler sur les perceptions des acteurs afin d'éviter que l'OFB ne se retrouve dans la situation de bouc émissaire d'une crise sociétale. J'ai pu entendre, ici ou là, que l'impartialité de cette mission était contestée : je tiens à m'élever contre ces insinuations et j'exprime ma pleine confiance et mon soutien au rapporteur quant à sa méthode de travail.

Ceci étant posé, j'ai le plaisir d'accueillir ce matin Sylvie Gustave dit Duflo, présidente du conseil d'administration de l'OFB et vice-présidente du conseil régional de Guadeloupe, et Olivier Thibault, directeur général de l'OFB.

Avant de vous laisser la parole, j'aimerais que vous dressiez, depuis vos positions respectives, un bilan de la création de l'OFB, notamment en rappelant la manière dont s'est opérée la fusion de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et comment a pu émerger une culture d'établissement partagée dans le contexte sanitaire compliqué que nous avons traversé. Je souhaiterais également que vous décriviez les enjeux de formation du personnel à des missions plus transverses, la mise en œuvre des instances de gouvernance, la façon dont vous développez des réseaux locaux de partenaires et vos efforts d'implantation territoriale déployés en lien avec les collectivités locales et les acteurs privés. Nous nous intéressons également aux défis qui doivent encore être relevés par l'établissement : quelles sont les priorités que vous identifiez pour répondre au mieux à ses missions et à sa raison d'être ?

Je ne serai pas plus long, car de nombreux sénateurs souhaiteront vous interroger dans le cadre des traditionnelles séries de questions et de réponses. Je vous informe enfin que la présidence de cette audition sera par la suite assurée par Didier Mandelli.

M. Jean Bacci, rapporteur. – Comme le président l'a rappelé, j'ai l'honneur d'avoir été nommé rapporteur de la mission d'information relative

à l'évaluation de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'OFB. J'ai commencé mes travaux début mars et j'ai déjà conduit une quinzaine d'auditions, qui m'ont permis d'entendre plusieurs acteurs, liés d'une façon ou d'une autre à l'OFB : les syndicats agricoles, les chambres d'agriculture, des élus locaux, des associations de protection de l'environnement, des gestionnaires forestiers, les fédérations des chasseurs et des pêcheurs, des syndicats du personnel de l'OFB et des chercheurs.

Je poursuivrai ce travail durant les semaines à venir, à travers d'autres tables rondes et auditions, et me déplacerai également dans le Var et dans un autre territoire, afin de recueillir l'information la plus large et exhaustive possible. Je tiens à être à l'écoute de l'ensemble des parties prenantes, car j'estime qu'un travail d'évaluation de l'OFB ne saurait être utile s'il faisait l'impasse sur la contribution d'une catégorie d'acteurs interagissant avec cet établissement public. À ce titre, je me réjouis que nous puissions entendre ce matin les instances dirigeantes de l'OFB, représentées par sa présidente et son directeur général.

Ces premières auditions m'ont déjà permis d'établir trois constats principaux.

En premier lieu, l'OFB est un établissement public à forte notoriété, bien identifié par le public, mais dont les missions ne sont pas toujours bien appréhendées par les acteurs économiques en raison d'une image trop fortement associée au volet répressif. Les syndicats agricoles ont aussi pointé une méconnaissance des réalités et des contraintes propres à leur activité lors des contrôles et un manque de pédagogie pour expliquer les normes environnementales qui peuvent être complexes à saisir, voire contradictoires, selon qu'elles relèvent du code de l'environnement, du code rural et de la pêche maritime ou du code forestier. Cela n'est bien évidemment pas imputable à l'OFB, qui ne fait qu'appliquer la règle, mais il est du devoir de l'État, et du nôtre, de veiller à la cohérence des législations. De nombreuses difficultés observées ces dernières semaines s'expliquent notamment par la multiplication des obligations, parfois antinomiques, pesant sur chacun.

En second lieu, la création de l'OFB a engendré d'importantes attentes en termes d'accompagnement, de sensibilisation et de pédagogie, auxquelles l'établissement ne répond encore qu'imparfaitement. Plusieurs élus locaux m'ont ainsi indiqué n'avoir jamais eu de contact avec les agents de l'OFB sur leur territoire et ne pas obtenir de réponse à leurs sollicitations dans des délais satisfaisants. Ces éléments m'ont souvent été présentés lors des auditions : les agents de l'OFB sont trop peu présents sur le terrain et le dialogue ne s'instaure pas avec les acteurs locaux, ce qui entraîne une forme de méconnaissance des problématiques des uns et des autres. Je relève que le chapeau introductif du projet de convention entre l'OFB et les chambres d'agriculture est intitulé, de manière significative, « *Mieux se connaître, mieux se parler, se respecter* ».

Cela conduit logiquement, en troisième lieu, à la question des moyens et des priorités de l'établissement. Au lieu d'apporter un maximum de réponses sur l'application des règles, d'aller au-devant des attentes des territoires, de nouer des liens pédagogiques et de sensibilisation avec les acteurs, les relations se réduisent trop souvent aux interactions entre le contrôleur et le contrôlé, ce qui nourrit l'image d'un établissement répressif, qui n'est qu'un des versants de son action – je tiens à le rappeler. Ce phénomène est notamment amplifié par le fait que certains agents adopteraient, sur le terrain, des postures militantes et ne se conformeraient qu'imparfaitement aux obligations d'impartialité et de neutralité qui incombent aux agents publics.

Outre les missions de police administrative et judiciaire de l'OFB, l'article L. 131-9 du code de l'environnement lui confie, entre autres, un rôle d'appui aux collectivités territoriales en matière de gestion de l'eau, de la biodiversité et des espaces naturels, de communication et de sensibilisation du public, de développement de la connaissance. À mon sens, ces aspects mériteraient d'être mieux pris en compte afin de renforcer la vocation des agents de l'OFB à être des acteurs de terrain et du quotidien, bien identifiés, vers qui se tourner pour obtenir des conseils ou connaître l'interprétation d'une réglementation, sur le modèle de la gendarmerie en milieu rural. Cela me paraîtrait de nature à favoriser la réduction de certaines tensions observées ces derniers temps.

Toutefois, j'ai bien conscience, pour l'avoir entendu de nombreuses fois, que les effectifs sont sans doute insuffisants pour assurer cette meilleure présence territoriale et nouer des relations plus étroites avec les acteurs. Le renforcement des missions d'un acteur doit aller de pair avec l'octroi de nouveaux moyens dédiés, sinon les priorités d'actions se heurtent à la contrainte budgétaire et les ambitions du législateur resteront lettre morte.

Ce ne sont, bien entendu, que des constats provisoires, que les auditions ultérieures corroboreront ou, au contraire, nuanceront.

J'en viens désormais aux questions. La formation est un enjeu central afin de créer une culture d'établissement commune pour des agents qui ont des parcours divers, du fait de leur appartenance aux différents opérateurs existants avant la fusion. Les agents doivent notamment être formés au port d'arme, aux techniques de contrôle, aux enjeux de la chasse, à la reconnaissance des espèces, au caractère foisonnant du code de l'environnement... Comment l'OFB définit-il les priorités pour harmoniser les pratiques d'un territoire à l'autre et pour former des inspecteurs de l'environnement, à la fois généralistes et suffisamment au fait des réglementations très diverses, qui nécessitent un grand nombre de connaissances et de savoirs ?

Ma seconde question porte sur la chasse. La Fédération nationale des chasseurs et la Cour des comptes soulignent que l'OFB a en partie abandonné

la police de la chasse et que le temps consacré aux contrôles s'est réduit comme une peau de chagrin. Aujourd'hui, le braconnage progresse de manière inquiétante, l'OFB se désengage des réseaux d'observation des espèces qui peuvent être chassées et les contrôles sont trop peu nombreux pour assurer l'effectivité de cette police. Un bon mot circule dans certaines fédérations, selon lequel on a plus de chances de gagner au loto que d'être contrôlé... Que comptez-vous mettre en œuvre pour réinvestir cette police régaliennne indispensable et récupérer une partie des connaissances et du savoir-faire perdus depuis l'absorption de l'ONCFS ?

M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis des crédits budgétaires relatifs à la biodiversité. – Je salue à mon tour l'initiative de la commission d'avoir créé une mission d'évaluation sur l'OFB, pilotée par notre collègue Jean Bacci.

Cet établissement public récent dispose de capacités d'intervention humaines et budgétaires significatives en faveur de la biodiversité, moyens budgétaires que j'examine lors de chaque projet de loi de finances en tant que rapporteur pour avis des crédits du programme 113.

Je le rappelle, l'OFB agit auprès des collectivités territoriales en faveur de l'environnement et de la transition écologique. Ces derniers mois, le contexte agricole a mis davantage en lumière ses actions en matière de police de l'environnement.

Je reviens sur le cœur des missions de l'OFB.

Ma première question porte sur l'accompagnement des élus locaux par l'OFB. En vertu de l'article L. 131-9 du code de l'environnement, l'OFB apporte un appui aux collectivités « *chargé[s] de la gestion de l'eau, de la biodiversité et des espaces naturels, notamment en matière de lutte contre les pressions qui s'exercent sur la biodiversité, de lutte contre les espèces exotiques envahissantes, de gestion de la faune sauvage, d'amélioration de ses habitats et de pratiques de gestion des territoires* ».

Certains outils, comme les atlas de biodiversité communale, sont appréciés des élus locaux, car ils leur permettent de mieux connaître, de préserver et de valoriser leur patrimoine naturel. L'initiative « Territoires engagés pour la nature » vise, quant à elle, à faire émerger, à reconnaître et à valoriser des plans d'action en faveur de la biodiversité développés par des collectivités locales, au travers d'un accompagnement et d'un soutien de l'OFB. Les agences régionales de la biodiversité ont, quant à elles, vocation à venir en appui aux territoires, selon une logique de proximité.

Malgré tout, les besoins d'accompagnement sont immenses et nombre d'élus ont trop peu de contacts ou de possibilités d'échanger avec l'OFB sur des sujets concrets et pragmatiques. Quelles actions comptez-vous déployer afin que l'OFB joue mieux son rôle de tête de réseau et de guichet unique de la biodiversité au profit de nos territoires ? L'OFB gagnerait également à s'inscrire plus nettement dans une logique d'accompagnement, afin que son

action ne soit pas réduite à ses seuls aspects répressifs : un meilleur équilibre de ses missions contribuerait à améliorer l'image et la perception de cet établissement public et à faire en sorte que la préservation de la biodiversité ne soit pas perçue comme une contrainte.

Cela me conduit logiquement à aborder la question des contrôles et de l'exercice de la police de l'environnement : à mes yeux, le discernement et l'attitude des inspecteurs jouent un rôle fondamental. Les élus et les agriculteurs nous interpellent : des procès-verbaux sont instruits, les procédures sont parfois trop longues et leur issue est bien trop incertaine.

L'OFB est issu de la fusion de plusieurs organismes, avec des personnels ayant des cultures et des missions différentes. Les relations des agents de l'OFB avec les acteurs du territoire dépendent bien souvent de leur parcours administratif antérieur : comment envisagez-vous de parachever la création d'une culture d'établissement partagée par tous les agents pour agréger et unifier des sensibilités différentes au sein de cet organisme unique ?

Enfin, j'en viens à un sujet important pour l'ensemble de nos territoires et particulièrement pour celui dont je suis l'élu, la Mayenne, qui est un territoire de bocages : les haies. Les dispositions législatives et réglementaires en faveur de la protection des haies sont disséminées dans plusieurs codes - rien moins que quatorze ! - et l'action publique ne se caractérise pas toujours par une grande cohérence. Les haies disparaissent - les chiffres sont connus -, alors qu'elles jouent un rôle écosystémique fondamental. En la matière, l'OFB assure notamment le contrôle de la taille des haies, de l'égagement des arbres et constate un certain nombre d'infractions.

Ma question est simple : comment l'OFB joue-t-il son rôle de réduction de la complexité pour les acteurs du monde rural et comment accompagne-t-il les projets de préservation et d'entretien des haies ? L'OFB a-t-il élaboré un plan cohérent et lisible pour les acteurs afin d'assurer leur protection, en lien avec le pacte en faveur de la haie, dont l'objectif fixé par le Gouvernement est un gain net de 50 000 kilomètres de linéaire de haies d'ici à 2030 ?

M. Pascal Martin. - La mission d'information sur l'application de la loi portant création de l'OFB me semble une initiative tout à fait opportune en ce qu'elle permettra de faire la lumière sur le déploiement de l'action territoriale de cet établissement public et les difficultés qui s'attachent à l'exercice de la police de l'environnement.

La protection des milieux naturels, assurée par un pouvoir de police spécifique, ne va pas de soi. La norme environnementale, parfois contestée, est loin de faire l'unanimité, au même titre par exemple que la sûreté des personnes et des biens. J'en veux pour preuve les débats que nous avons eus lors de l'examen de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « Climat et

résilience », sur la définition du délit d'écocide et la délimitation de son périmètre – ma collègue Marta de Cidrac en sait quelque chose.

Ces dernières années, le législateur a été animé d'une volonté d'accroître la protection réglementaire et judiciaire de la nature, eu égard aux facteurs de pression et des menaces qui pèsent sur l'environnement et la biodiversité.

Dans le cadre du contrôle de l'application des lois, qui est l'une des marques de fabrique du Sénat, il est de bonne pratique que nous nous intéressions à la réception de ces normes par le corps social et que nous évaluions leur acceptabilité. Cette démarche doit à mon sens irriguer en permanence les modalités du contrôle parlementaire.

L'OFB a notamment pour mission de faire respecter la loi et de constater les infractions environnementales. Ma question est donc simple : quelles actions mettez-vous en œuvre pour former et sensibiliser les inspecteurs de l'environnement aux différents contextes dans lesquels ils interviennent ?

La posture et l'attitude des agents pendant les contrôles sont d'une grande importance. En effet, on ne contrôle pas de la même manière un braconnier, un exploitant agricole ou un élu local. En ce domaine, le ressenti des acteurs est fondamental : la visibilité de l'arme de service, la familiarité avec les contraintes des acteurs et la connaissance des spécificités d'un territoire sont autant de facteurs qui influencent la manière dont se déroule le contrôle, indépendamment de la règle de droit à faire respecter.

La direction générale de l'OFB formalise-t-elle les procédures de contrôle par voie d'instruction ? Quelles actions de formation sont mises en œuvre pour harmoniser le déroulé des contrôles d'un point à l'autre du territoire ?

Je terminerai sur une note plus légère, concernant le bilan du jeu de grattage « Mission nature », aussi dénommé « loto de la biodiversité ». Pourriez-vous présenter la contribution de cette opération au budget de l'OFB, de même que les projets soutenus par les fonds ainsi collectés ?

M. Rémy Pointereau. – On sait que la police de l'eau est une mission ingrate. Ne pensez-vous pas qu'il faudrait préférer la prévention à la répression et faire preuve de discernement sur tous ces sujets, qui s'avèrent souvent critiques pour les élus et les agriculteurs ?

Le financement de l'OFB par des prélèvements sur les recettes des agences de l'eau pose problème. Les agences sont de plus en plus exsangues alors que leurs missions ne font que croître, dans un contexte où l'eau devient un enjeu majeur, tant en qualité qu'en quantité. Cela n'empêche pas l'État de prélever leurs réserves pour combler des besoins de trésorerie. Il y a des difficultés à financer des mesures environnementales *via* l'OFB, dont les

missions ont un certain coût. Dans ce contexte, comment envisagez-vous le financement futur de vos activités ?

Mme Sylvie Gustave dit Duflo, présidente du conseil d'administration de l'Office français de la biodiversité, vice-présidente de la région Guadeloupe. – Selon le Président de la République, l'écologie est le « combat du siècle ». Il inclut simultanément la lutte contre le réchauffement climatique et la préservation de la biodiversité.

La plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (Ipbes), parfois dénommée « Giec de la biodiversité », fait état d'un déclin de la biodiversité qui s'accélère à un rythme sans précédent. En conséquence, elle préconise d'opérer des changements transformateurs *« à l'échelle d'un système, qui prend en considération les facteurs technologiques, économiques et sociaux, y compris en termes de paradigmes, objectifs et valeurs »*.

À l'échelle mondiale, la biodiversité fait face à cinq facteurs principaux d'érosion : la destruction et la fragmentation des milieux naturels, essentiellement dues à l'étalement urbain, à l'agriculture intensive et à l'artificialisation des sols ; la surexploitation des ressources, notamment halieutiques ; le changement climatique ; les pollutions aériennes, terrestres ou marines, qui affectent souvent la continuité terre-mer ; l'introduction d'espèces exotiques envahissantes.

Pour répondre à ces défis environnementaux, la France a signé plusieurs conventions et traités internationaux. Dans l'Union européenne, les grandes orientations politiques en faveur de la biodiversité d'ici à 2030 sont issues de la stratégie Europe 2020, laquelle s'accompagne de diverses directives-cadres : la directive Habitats-Faune-Flore (DHFF), la directive Oiseaux, la directive-cadre sur l'eau (DCE) et la directive-cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM).

Quant à l'évaluation environnementale, l'Union européenne invite les États à désigner des zones spéciales de conservation constituant leurs réseaux Natura 2000, dont la France est la deuxième nation européenne en termes de surface.

D'autres dispositifs aident à financer la protection de la biodiversité, comme la politique agricole commune (PAC), dont les quatrième, cinquième et sixième objectifs consistent respectivement à agir contre le changement climatique, à protéger l'environnement et à préserver les paysages et la biodiversité. L'Union européenne agit aussi au travers du fonds européen de développement régional (Feder).

La convention sur la diversité biologique (CDB), adoptée en 1992 au sommet de Rio, a posé le principe de programmes nationaux de suivi de l'évolution de la biodiversité, grâce à des analyses régulières, et de mise en place des zones protégées. En 2010, le protocole de Nagoya et les objectifs d'Aichi sont venus compléter ce dispositif. Quant au cadre mondial de la

biodiversité de Kunming-Montréal, adopté en 2022, il a fixé l'objectif de protéger 30 % des terres et des mers d'ici 2030.

En matière de biodiversité, on peut aussi citer d'autres engagements plus anciens ratifiés par la France. Ainsi, la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, adoptée à Berne en 1979 dans le cadre du Conseil de l'Europe, a fixé une liste d'espèces protégées, dont le loup et l'ours.

Afin de répondre à ces grands défis planétaires, qui se posent aussi sur notre territoire, notre pays s'est doté de l'OFB, qui résulte en réalité d'une fusion entre l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

Le législateur a confié cinq grandes missions à l'établissement : des missions de police de l'environnement et de police sanitaire de la faune sauvage ; des missions de connaissance, d'expertise et de recherche sur les espèces, les milieux et les usages ; des missions d'appui à la mise en œuvre des politiques publiques ; des missions de gestion et d'appui aux gestionnaires d'espaces naturels ; des missions de mobilisation des acteurs et des citoyens.

Si l'on tient compte du rapport conjoint de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), publié en janvier 2023, l'OFB est aujourd'hui le troisième opérateur en matière de financement de la protection de la biodiversité. Les élus, au travers des collectivités territoriales, sont le premier financeur, et l'État arrive en deuxième position.

L'OFB est un établissement public à caractère administratif. Le conseil d'administration règle les affaires de l'établissement et le directeur général assure la mise en œuvre des orientations et veille à ce que l'établissement remplisse les missions définies par la loi.

Aux termes de l'article R. 131-28 du code de l'environnement, le conseil d'administration est constitué de 43 membres ayant voix délibérative, répartis au sein de cinq collèges. Le tout premier conseil d'administration s'est réuni le 3 mars 2020, soit quinze jours avant le premier confinement imposé dans le cadre de la pandémie, ce qui n'a pas manqué d'avoir des conséquences sur le bon fonctionnement de l'établissement.

En 2024, le conseil d'administration est arrivé à échéance. Le 5 mars, j'ai été réélue présidente, aux côtés de trois vice-présidents. La représentation des outre-mer au sein du conseil d'administration est de l'ordre de 16,28 %. La composition du conseil est très importante, car elle reflète le fait que chaque acteur agissant pour la préservation et la valorisation de la biodiversité puisse être associé et coconstruire les actions à mener pour infléchir le déclin de la biodiversité.

Toutes les strates de la société française sont impliquées dans la gestion de notre établissement, dont l'État et les établissements publics, bien sûr, mais aussi les chasseurs, les agriculteurs, les ONG, les marins-pêcheurs, les collectivités et les agences de l'eau. Les administrateurs qui agissent pour le compte de l'OFB sont aussi bien hexagonaux qu'ultramarins.

Le contexte actuel de la crise agricole montre à quel point les enjeux de dialogue entre l'OFB et les différentes catégories socioprofessionnelles sont cruciaux pour l'acceptation de l'établissement au sein de la société et pour une meilleure compréhension de ses actions, aussi bien dans le domaine de l'acquisition des connaissances que dans celui de la police de l'environnement.

Ce dialogue, qui se déroule également au sein du conseil d'administration, doit se poursuivre, s'amplifier et se diffuser dans les territoires, surtout ruraux. Nous disposons là d'un outil de démocratie participative incluant la société civile sur des enjeux environnementaux qui appellent un profond changement de paradigmes sociétaux.

Notre établissement est également accompagné d'un conseil scientifique : composé d'experts nommés en fonction de diverses thématiques, il émet des avis sur les sujets environnementaux.

Il existe enfin un comité d'orientation, constitué de trente membres et de dix citoyens – il s'agit d'étudiants tirés au sort. Ce comité, qui se réunit trois fois par an, a pour vocation d'éclairer l'action de l'établissement par une réflexion prospective, en particulier pour tenir compte des attentes de la société et de leur évolution. Les sujets abordés peuvent être liés soit à l'une des missions de l'OFB, soit à une thématique transverse ou à un focus territorial que l'établissement aborde au travers de ses différentes missions.

Cette gouvernance originale contribue à la légitimité de l'OFB. Celui-ci associe toutes les parties prenantes autour de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques en faveur de la protection et de la reconquête de la biodiversité. En outre, il accompagne les acteurs et les partenaires et organise le dialogue, ce que traduisent d'ailleurs la composition et le fonctionnement des instances de gouvernance – conseil d'administration, conseil scientifique et comité d'orientation.

À cet égard, nous ne pouvons que nous féliciter du succès des Espaces générations nature du Congrès mondial de la nature, du Forum biodiversité et économie qui s'est tenu en 2022 et des Rencontres biodiversité et territoires (RBT), organisées en décembre 2023. De même, nous saluons la montée en puissance des « engagés pour la nature » et des Atlas de la biodiversité communale (ABC).

Notre établissement s'est doté de trois documents stratégiques qui encadrent les décisions des instances de gouvernance. Tout d'abord, le contrat d'objectifs et de performance (COP), signé en janvier 2022, soutient la montée en puissance des nouvelles missions et établit des lignes directrices pour le déploiement des actions de l'OFB. Ensuite, le schéma pluriannuel de stratégie

immobilière (SPSI) dresse un inventaire des 310 sites de l'OFB, que nous souhaitons ramener à 245 l'année prochaine. Enfin, le programme d'intervention définit les principes et les priorités stratégiques d'intervention financière de l'OFB sur la période 2023-2025.

Il faut ajouter à ces documents stratégiques et structurants les instructions socles en matière de police et le cadrage des activités des services départementaux.

Les implantations que nous possédons partout sur le territoire hexagonal et ultramarin sont un autre élément qui fait la force de notre établissement. L'OFB compte plusieurs délégations territoriales en outre-mer - aux Antilles, en Guyane, en Nouvelle-Calédonie, à Wallis-et-Futuna, en Polynésie, à Mayotte et à La Réunion - ; ce sont plus de 160 agents qui sont déployés au sein de ces implantations.

Sachez que l'OFB est le bras opérationnel du plan Eau DOM (PEDOM), assurant la mise à niveau et la sécurisation des infrastructures d'eau et d'assainissement dans les territoires ultramarins. Cette mission est essentielle dans mon territoire, la Guadeloupe, qui est frappée par une crise structurelle en ce domaine.

Vous n'ignorez naturellement pas la crise hydrique à Mayotte. Celle-ci est due à la fois au réchauffement climatique, qui accentue la déviation de la route des pluies, et à un sous-investissement dans les infrastructures. L'OFB a montré toute son agilité en intervenant sur des travaux d'urgence à Mayotte, avec un taux d'aide de l'ordre de 80 %.

Le PEDOM, à travers sa mesure 40, vient abonder le financement de la solidarité interbassin de 15 millions d'euros supplémentaires en 2024, puis de 35 millions d'euros à partir de 2025, grâce à un financement complémentaire des agences de l'eau. Ainsi, le financement des infrastructures d'eau et d'assainissement sera porté à 55 millions d'euros par an.

Ces financements, révisés par le conseil d'administration le 30 novembre dernier, montrent toute l'étendue du rôle joué par l'OFB. Celui-ci doit être toujours plus incitatif, sans gaspiller l'argent public ni donner de bonus aux « mauvais élèves » *via* ses programmes d'intervention.

Quelques mots de l'animation et des réseaux d'accompagnement. Je l'ai dit, nous venons d'organiser notre première RBT à Montpellier. Elle témoigne de notre ambition d'être aux côtés des territoires, des élus et des acteurs concernés pour déployer toutes les missions de l'OFB.

À cette fin, nous avons organisé des séminaires à l'intention des élus, des ingénieurs et de techniciens territoriaux d'outre-mer, afin qu'ils puissent s'approprier l'ensemble de nos dispositifs.

Depuis ma récente réélection à la présidence de l'OFB, deux conseils d'administration ont été tenus : le 5 mars dernier, pour renouveler la

composition du conseil, et le 14 mars, pour clôturer les comptes de l'exercice précédent. Les tensions ont été assez fortes : certaines catégories socioprofessionnelles, notamment les agriculteurs, et les représentants syndicaux nous ont fait part de leur sentiment d'humiliation profonde face à la non-reconnaissance de leurs actions.

Lors de ces réunions, nous avons également évoqué le désarmement de la police de l'environnement qui, pour l'ensemble des agents et des administrateurs concernés, constitue une ligne rouge à ne pas franchir : une police, même environnementale, reste une police.

Au-delà du contrôle des exploitations agricoles, la police de l'environnement participe à la lutte contre le braconnage, en surveillant notamment les exportations illégales de toute espèce listée dans la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (Cites).

La police de l'environnement intervient aussi dans toutes les missions d'accompagnement de la police de l'eau. J'en sais quelque chose : sur mon territoire, 80 % des stations d'épuration dysfonctionnent.

Voilà, présentée de manière synthétique, la manière dont fonctionne l'OFB et son conseil d'administration, dont les réunions, qui durent parfois près de quatre heures, garantissent de larges débats.

M. Olivier Thibault, directeur général de l'Office français de la biodiversité. – Avant tout, je tiens à vous remercier d'avoir lancé cette mission d'information qui, au-delà des seuls contrôles de la profession agricole, nous permet de parler des actions menées depuis quatre ans par l'OFB.

L'OFB est un établissement public de l'État, placé sous la double tutelle du ministère de l'environnement et du ministère de l'agriculture – j'insiste sur ce point. Il dénombre 3 000 agents, dont 2 000 dans les territoires et environ 1 700 inspecteurs de l'environnement, ces agents en tenue et armés dont on parle beaucoup.

Cet établissement est très territorialisé : à cet égard, il est même sans équivalent parmi les établissements publics nationaux de l'État. À sa création, l'OFB dénombreait 310 implantations dans les territoires. Il en totalise aujourd'hui 270 et nous visons 245, dans une logique de rationalisation, soit, en moyenne, plus de deux implantations par département.

Si nous sommes bien identifiés, c'est parce que nous avons des agents dans les territoires, notamment ruraux, au contact des populations, sur des sujets potentiellement délicats.

Notre budget, de près de 650 millions d'euros par an, a largement augmenté. Un peu moins de 400 millions d'euros viennent des agences de l'eau, mais l'augmentation consentie depuis quatre ans n'a pas été opérée aux dépens de ces dernières : elle vient de crédits de l'État – en particulier, la subvention pour charges de service public a beaucoup augmenté – et de

financements européens, dont les programmes Life. S'y sont ajoutés les crédits du plan de relance et, désormais, ceux de la stratégie nationale biodiversité (SNB).

Notre établissement compte quatre sites nationaux, deux centres de formation à temps plein – le centre du Bouchet, près d'Orléans, et celui du Paraclet, dans la Somme, auxquels s'ajoute un troisième site à Pérols, près de Montpellier.

Nous insistons tout particulièrement sur la formation de nos agents, quels qu'ils soient. Pour devenir inspecteur de l'environnement, il faut suivre neuf semaines de formation spécifiquement dédiées aux enjeux de police. De plus, quatre formations sont obligatoires chaque année au minimum pour les gestes techniques d'intervention de police et le maniement des armes, pistolet et bâton télescopique, pour tous les inspecteurs de l'environnement – à titre de comparaison, ces formations annuelles obligatoires sont au nombre de deux dans la police nationale et de trois dans la gendarmerie. Nos agents doivent compter sept jours de formation par an en moyenne, entre dix et vingt dans les services départementaux.

L'élargissement des missions des agents – c'est ce que l'on appelle l'« OFB + » – nous a imposé de former les anciens agents de l'ONCFS à la police de l'eau et les anciens agents de l'AFB à la police de la chasse et de la nature. Nous avons déployé un effort très important ; on peut toujours faire plus, mais il faut aussi que nos agents soient sur le terrain, au contact du public.

On insiste beaucoup sur notre mission de police ; nos agents sont chargés de contrôler l'application des normes en vigueur, en particulier le code de l'environnement, notamment dans les territoires ruraux. Il faut bien que quelqu'un joue ce rôle, et nous l'assumons.

S'y ajoute une mission de connaissance au sens large, comprenant l'expertise et la recherche : au sein de l'OFB, une centaine de chercheurs travaillent à la connaissance des espèces et des milieux, *via* les systèmes d'information, la centralisation des données et le suivi de divers indicateurs environnementaux, qui, aujourd'hui, sont globalement dans le rouge. La biodiversité se dégrade à bien des égards, sous l'effet du changement climatique.

L'OFB a été créé après moins d'un an de préfiguration : nous nous sommes efforcés d'aller vite. Nous avons dû composer avec les grandes différences de cultures professionnelles existant entre nos différents agents et faire face à la crise sanitaire : ce fut un véritable défi.

Nous avons mené de nombreux chantiers dont nous sommes très fiers. Nous avons organisé de grands événements de mobilisation : les rencontres biodiversité et territoires (RBT) ont réuni 1 000 personnes à Montpellier cette année ; les rencontres de la bioéconomie ont mobilisé 600 entreprises l'année dernière.

Monsieur Chevrollier, au total, 3 500 communes sont couvertes par des atlas de biodiversité communale, lesquels permettent un véritable changement de regard.

En parallèle, on dénombre 536 territoires engagés pour la nature, menant un travail d'aménagement et de planification, 257 entreprises engagées pour la nature et 1 200 aires éducatives – ce sont des dispositifs fondamentaux pour sensibiliser les jeunes.

Quant au jeu « Mission nature », il n'a pas pour but de remplacer des crédits de l'État, mais de sensibiliser le grand public, au-delà des personnes que nous touchons par nos actions habituelles. La Française des jeux nous a finalement versé 7 millions d'euros, soit 1 million d'euros de plus que nous ne l'espérions. Avec ces fonds, nous avons à la fois mené des actions de sensibilisation et quelques très beaux projets de restauration dans les territoires. La réintroduction de la tortue d'Hermann a été accélérée ; la reforestation des monts d'Arrée, victimes d'incendies, a pu être poursuivie ; diverses zones humides ont été restaurées dans la Somme, ainsi que des pelouses calcaires à Verdun.

M. Didier Mandelli, président. – J'ai eu l'occasion de dire tout le mal que je pensais de « Mission nature », qui constitue une forme d'abandon de la puissance publique. Le jeu est l'une des addictions les plus répandues : en incitant les jeunes à jouer au nom de la biodiversité, on leur envoie un très mauvais signal.

Mme Marie-Claude Varailas. – Très bien !

M. Didier Mandelli, président. – Sur les 3 euros que coûte le ticket à l'acheteur, 43 centimes reviennent à l'OFB : c'est somme toute assez peu. Mieux vaut soutenir les associations par le biais de déductions fiscales.

M. Olivier Thibault. – Certes, monsieur le Président, mais nous avons besoin d'expliquer, d'informer et de sensibiliser quant à l'état de la biodiversité, en mettant en avant des histoires positives de restauration...

M. Didier Mandelli, président. – On peut le faire sans les jeux.

M. Olivier Thibault. – Probablement, mais on a aujourd'hui beaucoup de difficultés à toucher un certain nombre de publics et l'on ne peut pas se contenter de mesures répressives pour atteindre nos objectifs de restauration de la nature. Il faut trouver d'autres moyens.

J'insiste sur notre fort ancrage territorial, qui constitue un véritable enjeu de management. Nous devons renforcer nos liens avec l'autorité préfectorale, en particulier pour l'organisation de la police. Nous devons organiser et hiérarchiser, sous l'égide du préfet, les enjeux environnementaux de chaque département : ils ne sont pas les mêmes dans le sud ou dans le nord, en montagne ou en plaine. Nos actions de contrôle s'en trouveront confortées.

De même, nous devons améliorer l'accompagnement technique des acteurs. Nous disposons de nombreux outils à cette fin, parmi lesquels des centres de ressource et des cours en ligne – notre *mooc* relatif aux pollinisateurs a été consulté 12 000 fois et notre portail technique a reçu 300 000 visites. Des outils d'accompagnement et de mise à disposition de données permettent de répondre à diverses demandes.

Enfin, il est impératif de concilier les différentes politiques publiques, qu'il s'agisse de la protection de la biodiversité – c'est notre raison d'être –, de l'agriculture et de l'alimentation, de la santé – je pense aux enjeux liés à l'eau potable –, des risques naturels, du changement climatique ou encore des énergies renouvelables : nous y consacrons beaucoup de temps et d'énergie.

Mme Nicole Bonnefoy. – Avant toute chose, je tiens à saluer le travail de l'OFB. Ses agents ont été la cible de violentes attaques et le manque de soutien de l'État les a plongés dans un profond désarroi. Lors de la crise agricole, le Premier ministre lui-même les a pointés du doigt : ce n'est pas acceptable.

Les contrôles menés par l'OFB sont bien souvent déclenchés à la suite de signalements, effectués pour certains par des communes et des départements. Or, au-delà de l'OFB, certaines analyses simplistes tentent de discréditer toute volonté d'adaptation au changement climatique. Les pratiques anciennes ont assurément la vie dure et la nature, tout comme les territoires, ont besoin de l'OFB. Il ne faut pas se hâter de désarmer l'État en la matière.

Une nouvelle convention entre l'OFB et les chambres d'agriculture serait sur la table : elle doit encore être arbitrée au sommet. On prévoirait la création d'un droit à l'erreur, sauf en cas de récidive, la création de peines de substitution à l'instar de l'obligation de suivre une formation, une expérimentation de la caméra d'intervention ou encore le port discret de l'arme de service.

Comment l'OFB accueille-t-il ce projet de refonte de ses missions ? S'agit-il d'un désarmement à bas bruit ? Ces modifications sont-elles de nature à améliorer le dialogue avec les agriculteurs et à favoriser la diffusion de bonnes pratiques environnementales ?

La ministre Pannier-Runacher entend finaliser la dernière version du plan Écophyto 2030 : l'expertise de l'OFB est-elle sollicitée quant à l'impact des produits phytosanitaires sur les espèces vivantes ?

Je vous pose une dernière question au nom de ma collègue Audrey Bélim, sénatrice de La Réunion. Les outre-mer représentent 80 % de la biodiversité de notre pays. Selon un rapport publié par l'UICN en décembre 2023, la part d'espèces florales menacées a bondi de 30 % en 2010 à 41 % aujourd'hui. Or, dans les outre-mer, les agences régionales de la biodiversité (ARB) n'ont pas davantage de moyens qu'en France métropolitaine : le taux de financement des projets à hauteur de 80 % par le

fonds vert vous semble-t-il suffisant ? Ne faut-il pas aller plus loin dans ces territoires ?

M. Stéphane Demilly. – Monsieur le directeur général, vous insistez avec raison sur la double tutelle de l’OFB, dont les missions de contrôle sont souvent dénoncées – c’est un doux euphémisme –, du moins sur la forme, par le monde agricole, ce qui peut provoquer de vives tensions.

Nous en avons parlé lors de votre venue dans la Somme : le renforcement de l’acceptabilité de l’OFB passera par la fixation d’objectifs clairs et transparents, en prévoyant des séquences de prévention et de sensibilisation. Les agents de l’OFB doivent privilégier une logique de souplesse et de médiation, non une logique répressive et de culpabilisation.

L’objectif est le même pour tous : préserver l’environnement et la biodiversité. L’agriculture française est engagée dans une transition verte, mais cet effort exige du temps et des moyens financiers. Dans cet esprit, le ministre Christophe Béchu a fait une proposition très intéressante : l’organisation de journées de contrôle à blanc. Les agents de l’OFB et les agriculteurs se rencontreraient sur une exploitation pour examiner, ensemble, les points qui nécessitent un contrôle et l’enjeu des contrôles menés.

Comment envisagez-vous de développer ces mesures de médiation et de sensibilisation en amont ? Et que pensez-vous de la proposition de désarmement des agents de l’OFB ?

M. Sébastien Fagnen. – De nombreuses collectivités territoriales s’engagent pour adapter les littoraux au changement climatique, qui entraîne notamment le recul du trait de côte. Elles se penchent en particulier sur les relocalisations de diverses activités et de l’habitat et sur le traitement d’espaces voués à être renaturés après avoir été façonnés pendant des décennies par des activités anthropiques. Quel rôle l’OFB entend-il jouer dans ce travail de renaturation, notamment pour favoriser le retour de la faune et de la flore ?

M. Didier Mandelli, président. – Il s’agit là du sujet central du groupe d’études Mer et littoral pour les trois prochaines années. L’OFB a certainement un rôle à jouer dans le cadre du Comité national du trait de côte, constitué l’année dernière.

M. Olivier Thibault. – Madame la sénatrice Bonnefoy, nos agents ont effectivement vécu des moments difficiles pendant la crise agricole. Ils se sont sentis attaqués, humiliés et remis en cause. Nous devons les accompagner.

Nous devons œuvrer à la sortie de crise avec l’ensemble des acteurs : au-delà de l’OFB et des agriculteurs, le sujet relève des territoires dans leur ensemble. Le préfet a un rôle majeur à jouer pour coordonner l’action des services de l’État, identifier les enjeux territoriaux et apporter des solutions. L’OFB travaillera évidemment dans ce sens.

On ne sortira pas de la crise en cherchant à humilier l'une des parties. Il faut commencer par se connaître, se parler et se respecter. Il faut en premier lieu identifier les problèmes ressentis de part et d'autre et les sujets sur lesquels il faut travailler.

Quand les agents de l'OFB opèrent des contrôles, ce n'est pas pour le plaisir d'appliquer le code de l'environnement ou le code rural ; c'est pour mettre en œuvre des politiques publiques. Aujourd'hui, 16 % de la population française boit de l'eau qui, régulièrement, n'est pas conforme, notamment à cause des pesticides, et cette part est en augmentation. On ne peut pas dire qu'il n'y a pas de problème.

Mme Nicole Bonnefoy. – Bien sûr !

M. Olivier Thibault. – Il ne faut pas opposer les politiques publiques, il faut les concilier. Si l'on veut aider nos agriculteurs à produire et à transmettre à leurs enfants des territoires où ils pourront eux aussi produire, il faut prendre les problèmes à bras-le-corps, notamment pour garantir la qualité de l'eau.

On ne peut pas prétendre que l'agriculture de demain sera la même que celle d'hier : le ministre Béchu ne cesse de le répéter, nous nous dirigeons vers une France à + 4 degrés Celsius. Nous n'aurons plus la même quantité d'eau disponible et les céréales ne pousseront plus de la même manière. Nous devons y travailler dès aujourd'hui. Le maître-mot, c'est l'accompagnement des transitions énergétique et agricole – il faut moins d'intrants : c'est difficile, mais c'est possible.

Il faut donc de la coordination et l'OFB est là pour accompagner. Il propose d'ores et déjà des guides de procédure et des centres de ressources, pour réduire l'usage des produits phytosanitaires, transformer et baisser les consommations d'eau, faire face à l'augmentation du gros gibier, qui entraîne divers dégâts, tout en protégeant le petit gibier, dont les effectifs, eux, déclinent.

Quand les élus de la République votent des lois, il faut pouvoir assurer le respect des règles, par exemple pour ce qui concerne la répartition de l'eau. C'est tout le sens des nombreux contrôles que nous avons menés à Mayotte comme en Guadeloupe : nous devons aussi dissuader ceux qui volent l'eau à la collectivité.

Les postures représentent un véritable sujet au sein de l'OFB. Nos agents étaient habitués à contrôler des activités de loisirs, comme la chasse ou la pêche. Or, il est encore plus délicat de contrôler des personnes qui travaillent. Si le droit, si la loi sont les mêmes pour tous – nous disposons d'instructions de police extrêmement précises, de vingt-cinq à soixante-dix pages chacune –, nous devons adapter la manière de nous adresser à nos différents interlocuteurs. Nous y travaillons dès maintenant, car nous devons évoluer. Nous formons nos agents aux enjeux agricoles. En outre, quand un

élu est convoqué parce qu'un de ses agents communaux est en tort, il faut s'adresser à lui de manière appropriée.

Pour nous, le désarmement de l'OFB est une ligne rouge, et ce pour plusieurs raisons.

Par définition, une arme est dangereuse : soit on la range dans un coffre-fort, soit on la porte sur soi. On ne peut pas laisser l'arme dans la boîte à gants du véhicule. J'ajoute que les agents de l'OFB sont ceux qui contrôlent le plus de personnes armées en France. L'an dernier, ils ont contrôlé plus de 45 000 chasseurs ; ils assurent la lutte contre le braconnage, que subissent par exemple les chardonnerets et les civelles. Ces opérations, généralement menées avec la gendarmerie, exigent de nombreuses précautions. Des minorités ethniques non sédentaires ont notamment l'habitude de chasser le petit gibier ; en pareil cas, il faut intervenir avec discernement.

Bref, nos agents sont régulièrement exposés à de vrais risques. Vous pouvez voir, sur le site du Bouchet, la stèle devant laquelle a lieu, une fois par an, la cérémonie d'hommage aux agents morts en service depuis 1945 : on y lit 85 noms. Une quinzaine de ces personnes ont été tuées par balle.

Je précise que, depuis la création de l'OFB, nos inspecteurs n'ont jamais sorti une arme devant un agriculteur. Bien sûr, s'il s'avérait qu'un agent était en tort, nous prendrions les mesures qui s'imposent.

L'enjeu n'est pas de savoir si les agents doivent cacher leur arme dans tel ou tel cas, mais si notre pays dispose d'une véritable police de l'environnement, à même de mener les interventions souhaitées. Nous avons une ou deux implantations par département : nos agents sortent à la journée et ne peuvent pas revenir au bureau pour mettre leur arme dans le coffre-fort au milieu de leur tournée.

Le véritable problème, c'est la complexité administrative liée au droit de l'environnement ; c'est la conciliation des politiques publiques.

Nous allons travailler au port discret de l'arme, qui, effectivement, ne doit pas être ostentatoire. Mais, j'y insiste, le vrai sujet c'est l'acceptation générale de la règle et sa mise en œuvre : le but, *in fine*, c'est d'avoir de l'eau potable, de l'air respirable et un environnement de qualité, tout en produisant de l'eau et de l'électricité et en préservant l'agriculture.

Mme Sylvie Gustave dit Duflo. – Je confirme que, pour nous, le désarmement est une ligne rouge : je l'avais écrit dans ma profession de foi et je précise que j'ai été réélue à l'unanimité.

Créées en vertu de la loi de 2016 pour la reconquête de la biodiversité, les agences régionales de la biodiversité sont un bras opérationnel de l'OFB et des régions. Aujourd'hui, elles sont au nombre de douze, dont seulement deux outre-mer, la première en Guadeloupe, la seconde à La Réunion. Ces structures sont encore récentes et l'on a souvent tendance à les oublier : on

aurait pu s'attendre à ce que les crédits du fonds vert soient fléchés à 100 % vers elles, contre 80 % dans les faits.

Les ARB sont des établissements publics de coopération environnementale. Elles sont appelées à travailler avec l'ensemble des collectivités territoriales, notamment celles du bloc communal. Les dotations de fonctionnement dont disposent ces agences sont de l'ordre de 600 000 à 650 000 euros, en France métropolitaine comme dans les outre-mer : ces enveloppes ne tiennent pas compte de la compensation de vie chère, laquelle est de 40 % en Guadeloupe et de 55 % à La Réunion.

Mme Marie-Claude Varailas. – La biodiversité et l'agriculture sont interdépendantes depuis toujours. De fait, les milieux agricoles sont des écosystèmes à part entière et les insectes pollinisateurs sont indispensables à l'agriculture : sans eux, 65 % à 80 % des fruits et légumes que nous mangeons n'existeraient pas. Aujourd'hui, 75 % des milieux terrestres et 40 % des écosystèmes marins sont fortement dégradés. Des millions d'espèces sont menacées d'extinction.

Agriculture et biodiversité doivent donc avancer ensemble. L'OFB doit exercer sa mission de veille, de préservation et de restauration des milieux ; quant aux agriculteurs, ils doivent aller vers des modèles de culture plus vertueux, moins dépendants des produits phytosanitaires, pour préserver nos sols et nos ressources naturelles. Dès lors, nous devons tout faire pour instaurer un partenariat constructif entre les deux parties, ce qui suppose dialogue et pédagogie.

Or, sur le terrain, le terme même de « police » et le port de l'arme par les agents de l'OFB ne sont pas de nature à favoriser le dialogue. Face à la colère agricole, ces agents sont – hélas ! – devenus des cibles privilégiées, alors même que leurs missions vont bien au-delà du seul contrôle des agriculteurs.

Le monde paysan est aujourd'hui en perte de repères. Les agriculteurs doivent certes respecter les normes environnementales, mais ils ont aussi besoin d'être accompagnés et conseillés. Ils doivent pouvoir vivre de leur métier. En parallèle, l'OFB doit être défendu et disposer des moyens humains et financiers nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

Un délégué syndical de l'OFB déclarait récemment : « Nous ne sommes pas de méchants cow-boys, pas plus que les agriculteurs ne sont de méchants délinquants. » L'OFB ne saurait devenir le bouc émissaire de la crise agricole : que pensez-vous de la convention proposée par le ministre Béchu entre l'OFB et les chambres d'agriculture ? Selon vous, cette démarche va-t-elle dans le bon sens, à l'instar des inspections blanches suggérées par le Gouvernement ?

M. Daniel Gueret. – L'organisation de l'OFB est certes participative, mais elle reste fondamentalement verticale, ce qui n'est pas de nature à me rassurer. En effet, l'Office doit être au plus près des acteurs et de la population. Monsieur le directeur général, vous rappelez à juste titre que l'OFB est une

agence de l'État ; mais, sur le terrain, on a parfois le sentiment, sans doute faux, qu'elle constitue un « État dans l'État ».

Personne ne peut vous reprocher de faire respecter des règles qui ont été votées par le législateur : le problème n'est pas là. Il réside dans la forme et dans la nature des interventions menées sur le terrain.

Face au braconnage, l'armement de vos agents est parfois le bienvenu – venant de la Beauce, je suis sensibilisé depuis trente ans aux problèmes posés par le contrôle de la chasse, notamment pour ce qui concerne les gens du voyage. Mais, aujourd'hui, ces mêmes agents interviennent dans les communes et, parfois, semblent considérer les maires comme des délinquants. Or les maires sont déjà agressés en permanence dans l'exercice de leurs fonctions. J'ajoute que vous devriez, au contraire, vous appuyer sur eux.

Vous insistez sur les efforts de pédagogie menés en ce sens : je m'en réjouis, mais je suis loin de les constater en Eure-et-Loir. Le combat pour la biodiversité ne justifie aucunement cette façon d'interagir avec les élus locaux.

Si vous n'assurez pas l'acceptabilité de votre mission, vous n'atteindrez jamais vos objectifs. Les changements ne se feront pas contre, mais avec les populations, et tous vos efforts de pédagogie seront naturellement salués. Dans cet esprit, il serait bon qu'une fois par an les parlementaires puissent rencontrer vos agents à l'échelle des départements, sous l'égide des préfets, pour faire le point.

Je ne vous propose pas d'organiser des grand-messes – je me méfie toujours de ce genre de rendez-vous. Nous sommes d'accord quant aux objectifs : il faut maintenant se donner les moyens de les mettre en œuvre sur le terrain, en faisant en sorte que tout se passe au mieux.

Enfin, prenons garde : il ne faudrait pas qu'à force de normes, la France ne soit plus en mesure de nourrir les Français. Nos assiettes seraient alors envahies de produits étrangers ne respectant pas nos propres règles de protection de la biodiversité. Associons l'ensemble des acteurs, dont les élus locaux. Ne dressons pas les uns contre les autres : sinon, vous n'arriverez à rien.

M. Didier Mandelli, président. – J'ajoute que les maires sont eux aussi agents de l'État et officiers de police judiciaire (OPJ).

Mme Marie-Claude Varillas. – Eh oui !

M. Hervé Gillé. – À l'évidence, l'acceptabilité des normes est un sujet éminemment politique, qui dépasse bien sûr l'OFB. Elle concerne toutes les interventions, par exemple celles des agences de l'eau.

Il faut définir de nouvelles procédures avec l'ensemble des parties prenantes, dans un souci d'apaisement. Nous avons besoin d'un cadre plus serein pour déployer nos politiques publiques : sinon, nous nous exposons à une régression, qui s'esquisse déjà et qui serait particulièrement préjudiciable.

Il me semble urgent d'engager ce travail, avec le Gouvernement et sous l'égide des préfets.

Madame la présidente, les collectivités territoriales et les autres parties prenantes ont besoin d'une plus grande clarté en matière de contractualisation et de conventionnement. Je pense notamment aux observatoires régionaux de la biodiversité (ORB). Jusqu'à présent, je n'ai d'ailleurs pas reçu de document de synthèse détaillant l'action menée par l'OFB à cet égard.

En parallèle, la place de l'OFB dans la planification écologique semble remise en question. De même, la qualité des compensations environnementales fait débat : quel regard portez-vous sur ces sujets ? Ne peut-on pas améliorer les processus d'évaluation et d'analyse de ces compensations ?

M. Michaël Weber. – Nous devrions avant tout témoigner notre soutien aux agents de l'OFB, qui subissent nombre d'agressions, en particulier dans le cadre de la gestion des aires protégées. Ils agissent au nom du droit, plus précisément du droit de l'environnement. Demanderait-on à d'autres représentants de l'ordre public de laisser dans leur voiture l'arme dont ils disposent ? Je ne le crois pas. Les agents doivent faire respecter le droit à l'aide des moyens qui leur sont confiés.

L'interaction avec les territoires est absolument indispensable. À ce titre, combien de communes bénéficient-elles à ce jour d'un atlas de la biodiversité communale ? Quels sont les moyens financiers dédiés à la réalisation de ces documents ? Quels sont les liens noués, à cet égard, avec les intercommunalités ? Beaucoup de communes et d'intercommunalités souhaitent être accompagnées pour mieux connaître leur biodiversité : pour elles, les atlas constituent une aide extrêmement précieuse.

Au-delà des moyens financiers attribués à la plantation des haies, combien de haies sont-elles plantées, aujourd'hui, en mètres linéaires ? Dans le même temps, combien de haies sont-elles détruites ? Nous avons besoin de chiffres à l'échelle de la France.

Enfin, quel traitement les tribunaux réservent-ils aux actes délictueux constatés par les agents de l'OFB ? En matière de contrôles exercés, nous attendons également des chiffres.

M. Jacques Fernique. – L'OFB exerce une mission de police administrative et une mission de police judiciaire de l'environnement : ceux qui, ce matin, insistent sur la prévention, la médiation et la souplesse n'ont pas pour habitude de dénoncer la fermeté de la police en général... Dans ce débat, nous sommes en quelque sorte à front renversé.

En 2023, l'OFB a mené 3 000 contrôles sur 400 000 exploitations agricoles. En d'autres termes, 0,75 % des exploitations ont été contrôlées : on

est loin de la répression massive ! Ces chiffres traduisent plutôt le cruel manque de moyens dont souffre l'OFB.

À l'évidence, la légitimité de nos politiques publiques de biodiversité n'est pas encore pleinement reconnue : c'est avant tout ce que prouvent les crispations et les colères que suscitent les agents de l'OFB. Nous avons encore un travail politique et citoyen à mener pour que la reconquête de la biodiversité soit effectivement reconnue comme une priorité nationale, pour que les règles soient comprises, partagées et admises.

M. Pierre Jean Rochette. – Je souhaite moi aussi connaître un chiffre : combien de fois, au cours de l'année, les agents de l'OFB sortent-ils leur arme ? Si j'ai bien compris, ils s'entraînent autant que les policiers et les gendarmes.

M. Philippe Tabarot. – Plus !

M. Pierre Jean Rochette. – Personnellement, cela me surprend.

Dans mon département de la Loire, le maire d'une petite commune a commis le « crime » d'arroser par inadvertance le stade de football en plein été : il a été appréhendé immédiatement, dans des conditions dignes d'une série policière américaine. Je trouve cette situation totalement déplacée.

La relation entre les agents de l'OFB et les élus doit être recréée. Vous insistez sur les nombreuses formations que suivent vos agents : les formez-vous à l'empathie envers les élus ? Ces derniers doivent être respectés, ne serait-ce qu'au nom du droit à l'erreur. J'ajoute que, pour faire face aux situations difficiles, on sollicite souvent le maire en invoquant ses pouvoirs de police : c'est un peu facile.

Certaines interventions sont évidemment compliquées – l'action des agents de l'OFB est sans doute plus délicate en Guyane que dans la Loire –, mais les agents de l'OFB ont-ils toujours besoin d'être équipés d'une arme létale, voire d'une arme tout court ? Aujourd'hui, dans la gendarmerie, l'arme la plus utilisée est le Taser.

M. Gueret propose d'instituer une rencontre annuelle entre parlementaires et agents de l'OFB, sous l'égide du préfet de département : il s'agit, à mon sens, d'une très bonne idée.

Mme Kristina Pluchet. – Assez unanimement, les agriculteurs ont le sentiment de faire l'objet de contrôles à charge de la part des agents de l'OFB. Ils se sentent traités comme des pollueurs, comme des voyous, alors qu'ils ne font qu'exercer leur profession – il s'agit, rappelons-le, de nourrir les Français...

Premièrement, le port de l'arme est-il justifié pour contrôler l'état d'une haie ou la qualité de l'eau ? Il devrait être réservé aux cas où il est réellement nécessaire : en ce sens, il faut s'efforcer de hiérarchiser les situations. Vous invoquez la sécurité des agents. Bien sûr, on ne peut que dénoncer les agressions que ces derniers subissent, mais je pourrais aussi vous

parler d'agriculteurs qui ont mis fin à leurs jours la veille d'une convocation à la gendarmerie, adressée à la suite d'un contrôle de l'OFB.

Deuxièmement, avez-vous connaissance aujourd'hui, au sein de vos services, de l'existence de réseaux militants extrémistes ?

M. Clément Pernot. – Selon moi, vous devriez prendre exemple sur les forces de gendarmerie. Dans nos territoires ruraux, les gendarmes connaissent tous les maires de leur ressort. Ils les rencontrent régulièrement et tout se passe bien – évidemment, si un maire commet un délit, il n'en est pas moins sanctionné.

En tant que président du conseil départemental du Jura, je n'ai jamais rencontré le responsable local de l'OFB. Contrairement aux représentants des autres forces départementales, qu'il s'agisse de la gendarmerie ou des douanes, il ne s'est jamais présenté.

L'OFB ne fait aucun effort pour créer des liens et, dans bien des cas, on déplore un manque de discernement. Une rivière de mon département a été endommagée à la suite d'un comice agricole. Je ne dis pas qu'il ne faut pas prendre de sanction : s'il y a eu faute, tout le monde l'admettra volontiers, mais il faut réfléchir à vos modes de fonctionnement. Personne ici ne remet en cause la nécessité de défendre l'environnement et la biodiversité, mais il y a l'art et la manière.

Pour ma part, je me méfie beaucoup des agences, quelles qu'elles soient : je ne fais pas de fixation sur l'OFB. Je crois avant tout aux relations nouées avec les élus. Il faut insister sur ce point lors de la formation des agents : c'est indispensable pour nouer des relations apaisées, ce qui contribue à la défense de votre cause.

M. Ronan Dantec. – Le débat relatif au port d'armes nous éloigne des principaux enjeux que nous sommes censés examiner ce matin. Certains veulent priver d'armes les agents de l'OFB : selon la même logique, la police municipale devrait, elle aussi, être désarmée. De même, les gendarmes auraient parfois intérêt à laisser leur arme dans la boîte à gants. Je salue cet élan humaniste et pacifiste – c'est toute ma jeunesse !

M. Fabien Genet. – Rien que votre jeunesse, mon cher collègue ?

M. Ronan Dantec. – La victoire, non pas du monde agricole, mais de certaines organisations agricoles et, avant tout, des gros agriculteurs, aux dépens du plan Écophyto annonce une judiciarisation dont on ne prend pas encore la mesure. Les plaintes vont se multiplier tous azimuts. Ce qui devait être résolu sur le terrain sera systématiquement traité par la justice.

Cette judiciarisation, qui n'en est qu'à ses débuts, se fera aux dépens du monde agricole, de l'industrie agroalimentaire et des collectivités territoriales. Il est indispensable de renforcer l'OFB, en le plaçant de nouveau au cœur de la régulation et en sortant des faux débats. Sinon, la régulation se fera ailleurs, et elle se fera d'une manière de plus en plus dure.

Sur l'initiative du Sénat, la loi pour la reconquête de la biodiversité a rendu obligatoires les plans nationaux d'actions (PNA) relatifs aux espèces menacées. Où en sont ces plans, qui relèvent d'abord de l'État et des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) ? Avez-vous les moyens de vérifier leur bonne application, notamment outre-mer ? Il y va de notre biodiversité remarquable.

On n'a jamais tant perdu d'abeilles qu'en 2022 : ce constat est particulièrement alarmant. La disparition des pollinisateurs représente aussi une perte de recettes pour le monde agricole.

M. Jean-Claude Anglars. – Avant tout, je tiens à saluer l'action de mon prédécesseur, le sénateur de l'Aveyron Jean-Claude Luche, qui a porté sur les fonts baptismaux la loi créant l'OFB.

Je veux insister sur les situations de prédation auxquelles doivent faire face les éleveurs de montagne – je pense en particulier au loup. Ces attaques sont de vrais traumatismes ; par définition, les éleveurs ont un rapport tout à fait singulier au vivant.

Je suis, comme beaucoup d'autres, attaché à la différenciation territoriale des politiques publiques. À vous entendre, ce travail doit être confié aux préfets. Ma question est simple : quand va-t-il commencer ?

M. Fabien Genet. – En tant que maire, j'ai moi-même eu le malheur de « trop » arroser le stade de football de ma commune et j'ai aussitôt reçu la visite d'un agent de l'OFB, armé comme il se doit. Mais, en tant que maire, j'ai aussi réarmé ma police municipale. Face à la montée des tensions et des violences que connaît notre société, il faut faire preuve de cohérence et, pour ma part, je ne souhaite pas le désarmement des agents de l'OFB. Je mesure la pression qu'ils subissent.

J'ai également eu affaire à l'OFB quand une entreprise de ma commune a pollué un cours d'eau. Cette pollution a provoqué d'importants dégâts dans une exploitation située en aval : un certain nombre de bêtes sont mortes. N'oublions pas que les agriculteurs sont souvent les premiers défenseurs de l'environnement et qu'ils peuvent être victimes des atteintes portées à ce dernier.

Je ne suis pas devenu complètement écologiste...

M. Jacques Fernique. – Encore un effort !

M. Fabien Genet. – ... mais, face à des changements qui posent de graves problèmes d'acceptabilité, les contrôles sont manifestement nécessaires.

L'effort de proximité est essentiel et, à ce titre, l'exemple de la gendarmerie peut constituer une très bonne source d'inspiration. Les gendarmes sont armés, ils représentent l'autorité, ils opèrent un certain nombre de contrôles, mais ils ont aussi l'habitude de s'entretenir avec les

maires. Pour ce qui concerne les élus, il faut sortir d'un rapport fondé sur la sanction.

Le préfet est parfois le délégué départemental des agences de l'État : c'est le cas pour l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Or derrière le préfet il y a l'État, et derrière l'État il y a la société, donc, dans un pays démocratique, la population : cette formule ne pourrait-elle pas avoir du sens pour l'OFB, afin d'incarner la très grande autorité qui vous est confiée ?

Enfin, les précédents plans d'actions ont permis d'atteindre le seuil de viabilité démographique du loup en France. Les fronts de colonisation s'étendent à plusieurs départements qui n'étaient pas habitués à la présence du loup, laquelle en vient à compromettre l'avenir de certaines exploitations d'élevage, notamment ovin. On l'observe en Saône-et-Loire. La disparition de ces éleveurs entraînerait, à terme, une perte de biodiversité : sans éleveur, qui entretiendra les haies ? Le statut d'espèce strictement protégée fait aujourd'hui l'objet d'interrogations à l'échelle européenne et le plan d'actions 2024-2027 relatif au loup est en cours de mise en œuvre. Un certain nombre de textes vont en découler, notamment un arrêté-cadre sur les tirs, sur les indemnisations et une instruction technique sur la gestion de la réponse à la prédation : comment l'OFB envisage-t-il ces changements d'appréciation ?

M. Damien Michallet. – Pendant mes vingt-trois années de mandat local, j'ai croisé chaque mois le chef de brigade de la gendarmerie ou son adjoint. Chaque trimestre, nous faisons le point de manière précise. En revanche, je n'ai jamais croisé les agents chargés de la police de l'environnement.

Or ma commune a été victime d'un véritable écocide, commis par de véritables écoterroristes : les brûleurs de cuivre, qui ont dévasté une zone verte tout entière. Nous avons tenté de la défendre, avec les chasseurs et les agriculteurs – en vain. On m'a répondu que cette question relevait de la responsabilité du maire, au titre du pouvoir de police qu'il détient.

Existe-t-il une hiérarchie entre les crimes environnementaux ? Compte tenu des moyens dont vous disposez, privilégiez-vous la lutte contre certains d'entre eux ? Travaillez-vous avec les chasseurs pour appréhender l'avenir de la régulation des espèces ?

M. Didier Mandelli, président. – Je relève à mon tour l'importance du dialogue, de la médiation et du discernement, qui plus est dans le contexte que nous connaissons. En tant que parlementaires, nous soutenons évidemment tous ceux qui se chargent de faire appliquer et respecter la loi. Mais j'ai moi aussi été maire et, à l'évidence, il faut œuvrer dans le sens d'une compréhension mutuelle.

Mme Sylvie Gustave dit Duflo. – L'OFB regroupe 1 700 inspecteurs de l'environnement : la gendarmerie nationale et la police nationale disposent, pour leur part, de plus de 100 000 agents chacune. Ces différences d'effectifs

doivent être prises en compte quand on parle de la proximité, enjeu sur lequel vous insistez tant.

Notre budget annuel est d'environ 650 millions d'euros : nous sommes loin du milliard d'euros dont disposent nos homologues espagnols ou des 940 millions d'euros que l'Allemagne dédie aux questions de biodiversité. Dans ce domaine aussi, il faut garder à l'esprit les différences d'échelle.

Madame Pluchet, je le répète : pour nous, le port d'arme est une ligne rouge. La police de l'environnement est une police à part entière – le directeur général reviendra sur ce point.

L'OFB travaille évidemment en partenariat avec les collectivités territoriales. Je suis moi-même vice-présidente de la région de Guadeloupe et j'ai été nommé au sein du conseil d'administration par Régions de France. Notre programme d'intervention a été élaboré, entre autres, avec les régions et les départements. L'OFB, les ARB et les régions se chargent de décliner la stratégie nationale biodiversité : c'est un travail de concertation et de co-construction.

Les ARB sont encore jeunes : elles doivent monter en puissance. L'OFB a pris l'initiative de mener, au moins une fois par an, un travail de concertation avec les ARB et Régions de France. En outre, les agences régionales mènent des contractualisations annuelles, sur la base des stratégies et des orientations politiques déployées dans les collectivités territoriales.

Enfin, je tiens à insister sur une réalité qui, à mes yeux, a une importance considérable. La Guadeloupe a été polluée pour cinq cents ans par un pesticide nommé le chlordécone, qu'il s'agisse de nos terres, de nos eaux de surface, de nos nappes phréatiques ou du milieu marin. Si le récent mouvement agricole est resté très limité dans les Antilles, c'est parce que les habitants de nos territoires ont été marqués dans leur chair. Certains cancers, notamment le cancer de la prostate, sont bien plus fréquents aux Antilles que dans le reste du pays.

Je vis moi-même dans un milieu rural, mes oncles sont éleveurs et je suis petite-fille d'agriculteurs – mon grand-père était planteur de bananes. Je vis plus précisément dans ce territoire pollué par le chlordécone que l'on appelle le croissant bananier.

L'OFB travaille avec les agriculteurs pour défendre des pratiques plus vertueuses, notamment pour que la population ait, demain, de l'eau en qualité et en quantité.

M. Olivier Thibault. – Vos questions permettent d'aborder le cœur du sujet, à savoir la manière dont l'OFB doit se positionner dans les territoires pour réussir à y travailler avec l'ensemble des acteurs.

Je vous l'assure, l'OFB ne travaille pas contre les agriculteurs : au contraire, nous ne cessons de chercher des voies de conciliation. La

conciliation des politiques publiques est l'un de nos maîtres-mots. Nous avons le devoir de faire mieux : la biodiversité continue de s'effondrer et le changement climatique est de plus en plus flagrant.

Lors de notre dernier conseil d'administration, nous avons évidemment abordé les contrôles agricoles, mais nous avons aussi consacré du temps à la définition de nos lignes directrices pour travailler avec les agriculteurs, et ces discussions se sont très bien passées. Notre travail avec le monde agricole ne se limite évidemment pas aux opérations de contrôle.

Derrière le plan Écophyto, il y a 41 millions d'euros pour le monde agricole : les agriculteurs souhaitent vivement la poursuite de ce dispositif. En outre, le bulletin de santé du végétal, qui leur permet de savoir s'il faut traiter ou non en fonction des ravageurs qui arrivent, est jusqu'à présent financé par ce plan : il n'est pas question de l'arrêter.

Le plan Écophyto finance également la transition agroécologique, les fermes Dephy et la valorisation de pratiques permettant de réduire l'emploi de produits phytosanitaires sans changer de modèle : tout cela fonctionne très bien. Il ne s'agit plus de prouver l'utilité de ces initiatives, mais de les massifier par d'autres voies.

L'OFB s'efforce de déployer la marque « Végétal local », ainsi que la marque « Esprit parc national », valorisant les agriculteurs qui, dans les parcs nationaux, proposent une production de qualité grâce à des pratiques assurant une forte protection de la biodiversité. En parallèle, nous avons mis en œuvre des centres de ressources. Nos différentes actions sont résumées dans un document intitulé « Lignes directrices agricoles ». La politique de contrôle n'en représente qu'une petite partie, même si l'on en parle énormément.

À ce stade, j'ignore si l'on signera une convention avec les chambres d'agriculture : à mon sens, ce n'est pas si grave si l'on parvient à mettre en œuvre par ailleurs les mesures annoncées à ce titre.

Nous nous accorderons tous sur ce point : pour chasser les incompréhensions, il faut commencer par sortir des postures. Vous insistez avec raison sur la nécessité de dialoguer, puis d'agir pragmatiquement dans chaque territoire pour résoudre un à un les problèmes.

Ce projet de convention se structure en trois grandes parties.

Premièrement, il faut se connaître et se parler en dressant, à l'occasion de réunions régulières, un bilan des contrôles menés et des irritants respectifs. Dans certains domaines, comme l'arboriculture, nous sommes confrontés à de vrais problèmes d'application de la loi.

Deuxièmement, il faut se former, à un double niveau. Nous avons entrepris de former nos agents aux enjeux agricoles. Un premier plan de formation de 500 personnes est engagé, et il sera généralisé aux 1 700 inspecteurs de l'environnement. En parallèle, les chambres d'agriculture

doivent former leurs agents à la complexité du droit de l'environnement : c'est indispensable pour qu'elles soient à même d'animer leurs réseaux.

Troisièmement et enfin, pour ce qui concerne l'organisation des contrôles, nous proposons une solution issue de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « 3DS ». En vertu de ce texte, promulgué en février 2022, le préfet est le délégué territorial de l'OFB pour les contrôles administratifs. Par une convention conclue avec le ministère de l'intérieur au début de 2023, nous avons organisé les partages d'information entre préfets et agents de l'OFB. Puis un décret de septembre 2023 a consolidé et explicité les rôles respectifs des missions interservices de l'eau et de la nature (Misen), pilotées par les préfets, et des comités opérationnels de lutte contre la délinquance environnementale (Colden), pilotés par les procureurs.

Ces structures doivent piloter la stratégie environnementale. Quant à la stratégie nationale de contrôles, elle a été signée par cinq membres du Gouvernement – le ministre de l'intérieur, le ministre de l'écologie, le ministre de l'agriculture, le garde des Sceaux et la secrétaire d'État à la biodiversité – pour répartir ce qui relève de la stratégie nationale et de l'organisation territoriale, reposant sur les Misen et les Colden.

Je suis persuadé du rôle stratégique majeur des préfets pour hiérarchiser les enjeux à l'échelle locale, assurer un pilotage stratégique à l'échelle départementale et organiser une politique de contrôle interservices. C'est dans ce cadre que la question du contrôle unique pour les agriculteurs doit être examinée ; mais, j'y insiste, ces derniers sont loin d'être seuls concernés.

Il faut communiquer sur cette politique de contrôle et la mettre en œuvre ; aujourd'hui, un tiers des préfets ne se sont encore jamais rendu auprès des Misen et deux tiers d'entre eux n'ont pas communiqué au sujet des politiques de contrôle locales. Cette situation complexifie beaucoup l'action des inspecteurs de l'environnement. Elle les prive notamment d'une forme de légitimité.

J'en viens à la question des convocations. Nous le répétons sans cesse : nos agents ne sont pas des justiciers de l'environnement, mais des policiers de l'environnement. Ils sont là, non pour juger, mais pour constater le respect ou le non-respect de la réglementation. C'est un point fondamental, précisément car il faut éviter les comportements militants.

Nous avons donc besoin de visibilité quant au traitement des cas de non-conformité, et c'est là qu'intervient le droit à l'erreur. C'est au procureur de la République et au préfet d'explicitier la manière dont les agents doivent procéder. Les agents doivent mettre en œuvre concrètement le droit à l'erreur. Ils doivent prononcer des rappels à la loi ou encore des avertissements dans

des domaines spécifiques, mais ils doivent aussi relever les cas de non-respect des normes en vigueur en vue d'une éventuelle sanction en cas de récidive.

C'est en ce sens que nous insistons sur le contradictoire, assuré lors de réunions qui ne sont en aucun cas des gardes à vue : les personnes sont convoquées pour éclaircir une situation qui, selon nos agents, pose potentiellement problème. Puis, que ce soit devant le procureur de la République ou dans la sphère administrative, les agents examinent les éléments à charge et à décharge.

La convocation a certainement un caractère impressionnant, mais les personnes convoquées ne sont pas appelées à se présenter devant un juge. Nous devons le dire et le répéter. Quand il s'agit d'un maire, convoqué pour la première fois pour un fait commis par un agent de sa commune, nous demandons à nos inspecteurs de passer un appel téléphonique, non d'envoyer un courrier. C'est une question de savoir-être et de tels réflexes sont indispensables.

Dans ce domaine, j'appelle votre attention sur une véritable difficulté. Quand un de nos agents constate une éventuelle atteinte portée à la biodiversité, il est tenu d'indiquer en préambule la peine maximale encourue. Or, en matière d'environnement, les peines sont souvent de nature pénale : au maximum, on risque facilement trois ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende. On conçoit aisément que de telles annonces soient traumatisantes, bien que des peines si lourdes soient réservées à des cas d'une particulière gravité. À mon sens, il faut réfléchir politiquement à la question des quantum de peines. À ce jour, si nos agents n'indiquent pas la peine maximale, la procédure risque d'être frappée de nullité.

De surcroît, il faut distinguer clairement le champ judiciaire du champ administratif. Au passage, si nos agents étaient désarmés à titre administratif, ils resteraient armés à titre judiciaire, par exemple quand il s'agit de contrôler l'état des haies, qui relève du judiciaire... Même si les revendications actuelles des agriculteurs étaient appliquées à la lettre, ces derniers continueraient à interagir avec des agents armés. Je précise que nos inspecteurs interviennent en général sur dénonciation ou sur signalement, souvent à la demande de collectivités territoriales.

Notre objectif actuel, c'est d'agir moins sur le terrain judiciaire et plus sur le terrain administratif.

Je confirme l'intuition du sénateur Dantec : nous allons vers une judiciarisation croissante. Les procureurs souhaitent d'ailleurs traiter davantage d'affaires d'atteinte à l'environnement : ils considèrent que nous n'en portons pas suffisamment devant les tribunaux.

À ce titre, je reprends l'exemple des haies. La France en dénombre à peu près 700 000 kilomètres. Au total, quatorze réglementations interdisent de les arracher, et pourtant 20 000 kilomètres de haies disparaissent chaque année. Le système actuel est manifestement inefficace et nous sommes

perdants sur tous les plans : ceux qui veulent planter des haies se heurtent à de nombreux problèmes, ceux qui les arrachent en rencontrent beaucoup moins, alors que nous avons collectivement besoin de haies. Ces dernières jouent un grand rôle, non seulement pour l'élevage, mais aussi pour les cultures. Elles permettent de fixer les sols et de lutter contre les inondations.

Voilà pourquoi nous devons réfléchir aux règles que nous voulons retenir. Dans le même temps, nous devons mieux organiser le contrôle administratif. En général, la procédure administrative a vocation à assurer une remise en état. Si l'on persiste à opposer l'administratif et le judiciaire, on ira vers une inflation du judiciaire, ce qui n'est dans l'intérêt de personne.

Plusieurs d'entre vous insistent sur l'urgence d'adopter de nouvelles procédures ; mais, par définition, il est extrêmement compliqué de simplifier... En général, quand on cherche une simplification, on finit par compliquer les choses, car on confond simplification et adaptation au cas par cas. On le voit très bien en agriculture. Chacun veut un maximum de dispositions couvrant son cas particulier, si bien que l'on aboutit à des usines à gaz.

Nous sommes clairement face à un enjeu de lisibilité et de hiérarchisation de la règle, d'autant que les agriculteurs sont aussi des aménageurs du territoire. À force de réglementer les différents domaines isolément, on a le plus grand mal à traiter les sujets de façon transversale.

Les agriculteurs demandent le traitement des sujets agricoles, uniquement *via* les aides de la politique agricole commune (PAC), un point c'est tout ; mais ce n'est pas une solution. En procédant ainsi, nous serons vite placés face à des problèmes de potabilité de l'eau, de partage de la ressource en eau et à des risques d'inondation. De même, chaque administration se concentre sur son domaine : ce réflexe est compréhensible, mais il pose problème. Nos agents font face à un empilement de réglementations qu'ils se demandent bien comment conjuguer. Méfions-nous des fausses simplifications. L'environnement étant au carrefour de nombreuses politiques, il devient facilement un sujet de tensions.

Existe-t-il des réseaux de militants extrémistes au sein de l'OFB ? Nous faisons en sorte que la réponse soit non.

Avoir une arme, c'est une vraie responsabilité, et tous les agents qui dérogent aux règles établies s'exposent à des procédures disciplinaires. À l'heure actuelle, l'un d'eux est suspendu pour avoir laissé son arme, visible, dans la voiture. Par le passé, nous avons prononcé des sanctions allant jusqu'au licenciement. Nous avons en outre une charte de déontologie, qui est en cours de révision, pour rappeler les droits et devoirs des fonctionnaires.

Notre credo, c'est l'application de la loi : dès lors qu'un projet est légalement autorisé, nous ne remettons pas en cause sa légitimité. Dans le même temps, nous nous efforçons de vérifier la véracité des dénonciations qui nous sont adressées en travaillant sur cette base.

Nous nous inspirons au maximum de ce que fait la gendarmerie, même si nous n'avons évidemment pas les mêmes effectifs qu'elle. Je rêverais que le Parlement nous accorde quelques centaines ou milliers d'agents en plus dans les territoires pour développer l'accompagnement !

Nous demandons à nos agents de ne pas axer davantage leur action sur le judiciaire ; au contraire, ils doivent aller davantage vers l'accompagnement, en expliquant le contenu et la finalité de la loi. Comment la faire respecter si elle n'est pas comprise ?

Je précise qu'en cas de délit, la condamnation suppose un élément moral. Il faut donc vérifier si la réglementation est connue, si elle est bien mise en œuvre, s'il y a ou non volonté de nuire.

À mon sens, la pression de contrôle est faible, notamment dans le monde agricole. En moyenne, treize procès-verbaux sont dressés chaque année par département. Nous passons une fois tous les 130 ans dans une exploitation agricole pour des contrôles administratifs... Mais la pression ressentie est très forte et – il faut dire ce qui est – les agents de l'OFB prennent pour tous les autres agents chargés de contrôle.

J'ai entendu, à ce titre, énormément de contre-vérités. « Les inspecteurs de l'environnement ont droit de vie ou de mort sur les aides des agriculteurs » : c'est tout simplement faux ! « Les agents de l'OFB prennent des photos satellites pour savoir si l'on touche à un arbre » : ils n'ont pas accès à ces images. En revanche, l'Agence de services et de paiement (ASP) et la Mutualité sociale agricole (MSA) vérifient les aides agricoles.

Au sujet de l'armement, je pensais avoir été clair. Nous n'avons pas sorti une arme devant un agriculteur pendant les quatre années d'existence de l'OFB. Au cours de cette même période, les dispositifs d'armement ont été utilisés 85 fois.

Le protocole d'intervention est très hiérarchisé. Nos agents sont équipés d'une matraque télescopique, qu'ils doivent utiliser préalablement. Avant de brandir leur arme, ils sont en outre tenus de la dégrafer. En général, ce simple geste suffit à ramener l'interlocuteur au calme.

Le seul cas où nos agents ont vraiment sorti leurs armes et tiré, en quatre ans, s'est produit à Mayotte. L'un des deux agents en question était en train d'être passé à tabac. Sans arme, il n'est pas sûr que ces agents en auraient réchappé. Ils ont sorti leur arme et tiré en l'air pour éloigner des personnes qui les menaçaient – les leaders ont récemment été condamnés à sept et dix ans de prison ferme.

Dans dix à quinze cas par an, nos agents sortent leur bâton télescopique. En général, ce n'est pas face à des agriculteurs, mais en cas d'activités illicites, notamment face à des braconniers. Ce dispositif de dissuasion fait partie de la panoplie de défense de nos agents, qui sont ceux qui contrôlent le plus de personnes armées chaque année.

Enfin, nous consacrons beaucoup de temps et d'énergie au suivi des plans nationaux d'actions (PNA). Certains sont très connus, d'autres beaucoup plus confidentiels.

On parle beaucoup des PNA dédiés aux grands prédateurs, comme le loup, l'ours ou le lynx boréal, plans qui réclament une énergie considérable de la part de nos agents. À ce titre, le constat déclaratif permettrait de gagner beaucoup en efficacité et d'accentuer les efforts d'accompagnement - à ce jour, il faut dresser un constat pour chaque brebis égorgée...

Dans ce domaine également, nous nous efforçons de concilier différentes politiques ; il faut protéger les espèces et parfois restaurer les milieux, tout en minimisant les impacts sur les différentes activités.

On pourrait citer les cas du grand hamster commun, de l'albatros, du vautour et de l'esturgeon. Je n'oublie pas non plus les tortues de Guyane, de Guadeloupe et de Martinique. Certains PNA fonctionnent très bien, d'autres concernent des espèces plus difficiles à défendre, par exemple pour ce qui concerne les mousses ou les champignons. Mais, grâce à ces plans, l'OFB peut mettre l'accent sur les espèces menacées. À ce jour, on dénombre plus de 70 PNA, financés par le programme 113 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Leur mise en œuvre doit être prochainement facilitée par un décret d'application.

M. Didier Mandelli, président. - Il nous reste à vous remercier de votre présence et de vos réponses.

Examen du rapport d'information (Mercredi 25 septembre 2024)

M. Jean-François Longeot, président. – Nous voici réunis pour l'examen de notre second point à l'ordre du jour : la présentation des conclusions et des recommandations de la mission d'information relative à la loi du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité (OFB).

Je remercie son rapporteur, notre collègue Jean Bacci, pour la qualité de son travail, le caractère équilibré de son bilan, près de cinq ans après la création de cet opérateur généraliste de la biodiversité, et pour son implication sans faille au cours d'une mission qui a duré six mois. Ces travaux lui ont permis d'être à l'écoute de l'ensemble des publics en interaction avec l'établissement et, ainsi, d'appréhender l'OFB dans son écosystème.

Pour les commissaires arrivés l'an dernier, je rappellerai brièvement la genèse de l'OFB et sa raison d'être aux yeux du législateur.

Nous avons entrepris, en 2019, le rapprochement des établissements publics compétents en matière d'eau, de biodiversité et de chasse, afin de fédérer des expertises distinctes mais complémentaires, au sein d'un opérateur unique, de manière à surmonter les insuffisances résultant d'une approche fragmentée de la biodiversité.

Le rapprochement des domaines de la chasse, de la nature et de l'eau ne relevait pas de l'évidence. Je me souviens de nos débats parfois vifs en séance publique sur le champ des missions à confier à ce nouvel opérateur de l'État, sur les modalités de sa gouvernance, sur l'extension des prérogatives de police de ses agents, sur son appellation même. Cet établissement public, dernier-né des opérateurs de l'environnement, suscite toujours certaines tensions à propos de la manière dont il accomplit ses missions, comme le mouvement de colère des agriculteurs de ce début d'année l'a montré avec force.

La mission d'information, souhaitée en novembre 2023 par le président Gérard Larcher, ne constitue pas une réaction à ce mouvement de contestation qui a étrillé l'OFB. Il s'agissait, plus de quatre ans après la fusion de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), de faire un bilan de la manière dont l'établissement s'acquitte des missions que lui a confiées le législateur, afin de s'assurer que l'esprit de ce qui a été voté a bien été respecté, conformément à la vocation du Sénat de contrôler l'application des lois.

Pour entamer nos travaux, nous avons entendu, en mars dernier, Olivier Thibault, directeur général de l'OFB, et Sylvie Gustave dit Duflo, présidente du conseil d'administration de l'établissement. Nous les achevons aujourd'hui par la présentation des conclusions et des recommandations du

rapporteur, au terme d'une longue séquence d'auditions et de déplacements sur le terrain.

Je cède sans plus tarder la parole à notre rapporteur pour qu'il vous présente les fruits de son travail.

M. Jean Bacci, rapporteur. - J'ai l'honneur de vous présenter, ce matin, les conclusions des travaux que j'ai réalisés dans le cadre de la mission d'information sur la loi de 2019 portant création de l'OFB, ainsi que les recommandations qui me paraissent découler des constats que je tire. Mon propos se nourrit de plus de 50 heures d'échanges avec 43 organismes et de l'audition de plus de 140 personnes, mais aussi de déplacements sur le terrain, dans le Var et dans l'Eure, à la rencontre des acteurs en interaction avec cet établissement public.

J'ai souhaité entendre l'ensemble des parties prenantes, des acteurs qui prennent part à sa gouvernance et siègent au conseil d'administration aux publics faisant l'objet de contrôles au titre de la police de l'environnement, en passant par les élus locaux, les autorités de tutelle, les syndicats des représentants du personnel, les associations de protection de l'environnement, des magistrats et des procureurs, mais aussi la Cour des comptes, qui a publié un rapport sur l'OFB en juillet dernier.

Ce tour d'horizon, à 360 degrés, de l'écosystème administratif de l'OFB a fait apparaître comme une évidence l'utilité de cet opérateur, qui fédère sous sa bannière l'ensemble des milieux et des expertises environnementales, pour atteindre collectivement nos objectifs de préservation de la biodiversité. Son expertise et sa capacité à mobiliser des acteurs pour répondre aux menaces qui pèsent sur la biodiversité sont largement reconnues. La majorité des intervenants que j'ai entendus portent un jugement positif sur son action. Je partage cette opinion, qui, d'ailleurs, a guidé mes travaux et mes recommandations.

Cela étant, l'OFB est un établissement public récent : il a moins de cinq ans d'existence. Assez logiquement, il n'a pas encore trouvé son positionnement optimal dans le paysage administratif et n'est toujours pas parvenu à créer une culture d'établissement commune à l'ensemble des personnels issus des anciennes entités ayant fusionné en son sein. Certaines modalités de ses interventions sont perfectibles. Ainsi, la mise en œuvre de la police de l'environnement, notamment, suscite des tensions. L'OFB n'est pas encore en mesure de répondre à toutes les attentes que le législateur a placées en lui lors de sa création.

Ma volonté, dans le cadre de cette mission d'information, a été de relever les marges d'amélioration, les points de perfectionnement et les évolutions souhaitables, afin d'accroître l'identification de l'OFB par les acteurs, sa légitimité et son efficacité au service des territoires et au bénéfice de la préservation de la biodiversité. J'ai voulu dessiner un chemin pour renforcer l'efficacité de son action, sans parti pris ni dogmatisme.

En 2019, les assemblées ont souhaité parachever le processus de rapprochement des opérateurs de l'eau, de la chasse et de la nature qui avait conduit, en 2016, lors de l'examen de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, à la création de l'AFB. L'OFB est le produit de la fusion de cet établissement, qui a vu le jour en 2017, et de l'opérateur de la chasse, l'ONCFS. Plusieurs objectifs ont à l'époque animé le législateur : la simplification administrative, la lisibilité et l'efficacité de l'action publique environnementale par le jeu de la mutualisation de compétences auparavant dispersées, dont la coordination pouvait être complexe.

La création d'un établissement transversal et fédérateur a suscité de fortes attentes en 2020. Les premiers temps de l'OFB ont cependant été entravés par la crise sanitaire. En outre, la fusion des établissements a été insuffisamment préparée avec les personnels par la mission de préfiguration, ce qui a provoqué des situations de mal-être au travail et contribué à des suicides d'agents. Au reste, la création de l'OFB a entraîné des évolutions notables des métiers. Elle a suscité d'importants besoins de formation et nécessité l'acquisition de nouvelles compétences, qui ont éloigné certains agents du socle de leurs savoir-faire. Ces facteurs n'ont pas permis à l'établissement d'être, dès sa création, l'outil espéré par le législateur, ce qui n'a pas manqué de causer des déceptions, à proportion de la visibilité des nouvelles missions de l'OFB et du renforcement de ses prérogatives de police.

La direction générale a pris la mesure de ces défis administratifs et managériaux. Elle a instauré un ambitieux programme de formation « OFB+ » pour accompagner la montée en compétences des personnels sur les six grandes missions de l'établissement, à savoir : la contribution à la police de l'environnement ; le développement de la connaissance, de la recherche et de l'expertise ; l'évaluation de l'état de la faune sauvage et la gestion adaptative des espèces ; la participation à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques de l'eau et de la biodiversité ; la gestion, la restauration et l'appui à la gestion d'espaces naturels ; la sensibilisation du public et l'accompagnement de la mobilisation.

Pour mener à bien ses missions, l'OFB a agrégé les moyens humains, budgétaires et immobiliers des entités fusionnées et a bénéficié d'une trajectoire budgétaire bien plus favorable que d'autres opérateurs. Ainsi, son budget, en autorisations d'engagement, a progressé de 53 % depuis sa création. L'établissement dispose de plus de 3 000 agents, dont 2 000 sur le terrain, et de quelque 1 700 inspecteurs de l'environnement. La Cour des comptes a estimé qu'il disposait des moyens de ses ambitions et qu'il devait désormais renforcer la cohérence de son maillage territorial et ses capacités de projection dans les départements.

En raison de la mission de police administrative et judiciaire de l'environnement que lui a attribuée le législateur, l'établissement fait face à des réticences et à des contestations. Les normes environnementales visent, en

effet, l'atteinte d'un « ordre écologique », différent de la sécurité recherchée par les autres formes de police. Avec 25 polices qui s'articulent imparfaitement et 70 catégories d'agents chargés de près de 3 000 infractions environnementales disséminées dans plusieurs codes et se caractérisant par leur instabilité et leur variabilité dans le temps, on conçoit que la police de l'environnement puisse être contestée, dans son principe comme dans ses modalités. Les auditions m'ont intimement convaincu que l'OFB doit accentuer ses missions d'accompagnement des acteurs et favoriser la prévention avant toute démarche répressive. C'est de cette façon que l'établissement résorbera son déficit de légitimité et apaisera les tensions que suscitent ses missions de police.

Le législateur a lui aussi un rôle à jouer, en dépénalisant certaines infractions environnementales afin de favoriser un meilleur équilibre entre police judiciaire et police administrative. Il s'agit d'être moins inquisitorial et traumatisant, et d'établir une panoplie de sanctions administratives mieux proportionnées aux atteintes à l'environnement, en fonction de leur gravité.

Afin de favoriser la cohérence de l'action publique environnementale, l'OFB doit également parfaire sa coordination avec les services déconcentrés de l'État, sous l'autorité du préfet, garant de la lisibilité et de la cohérence des priorités environnementales définies à l'échelle locale. Il existe, pour ce faire, des outils de mise en cohérence : les Misen (missions interservices de l'eau et de la nature) et les Colden (comités opérationnels de lutte contre la délinquance environnementale), placés respectivement sous l'autorité des préfets et des procureurs de la République. Ces outils ont vocation à définir des plans de contrôle et les priorités pénales et à favoriser leur anticipation par les acteurs. Ils gagneraient à être déployés dans tous les territoires. Les maîtres-mots en la matière sont : pédagogie, prévention, lisibilité, anticipation et sensibilisation à la complexité réglementaire. L'OFB doit être un acteur de cette logique d'accompagnement, ce qui contribuera à réduire la dimension répressive de son action dans les territoires. L'Office ne sera ainsi plus vu uniquement comme un censeur ou comme le « gendarme de la biodiversité ».

À cet égard, le mouvement de colère agricole de ce début d'année a mis l'accent sur la question névralgique du port de l'arme de service par les inspecteurs de l'environnement. Il convient, en premier lieu, de rappeler que l'OFB est amené à contrôler des publics armés, notamment des braconniers, et à intervenir dans des situations hostiles ou conflictuelles. Les représentants du personnel que j'ai entendus estiment que le port de l'arme constitue un moyen de défense et de protection pour les agents au quotidien, ainsi qu'une manière, avec l'uniforme et l'insigne, de les désigner comme titulaires de prérogatives de police. Leurs arguments me semblent de bon sens. Je suis en revanche convaincu qu'il est nécessaire de proportionner la visibilité du port de l'arme à la conflictualité potentielle des situations de contrôle : le port ostensible de l'arme pouvant déboucher sur des tensions préjudiciables au bon déroulement des contrôles, il faut que les inspecteurs adoptent un port discret

pour les interactions avec des publics non armés. De même, il me semble essentiel d'accentuer la formation des agents aux gestes et postures et de renforcer leur capacité à anticiper et gérer des situations de conflit.

Afin de mieux encadrer les prérogatives et les devoirs des contrôleurs à l'égard des contrôlés, deux évolutions me paraissent opportunes. Il convient tout d'abord d'élaborer une charte de déontologie, afin d'objectiver le déroulement des contrôles et de réduire la variabilité des comportements et des postures, laquelle alimente parfois des critiques de militantisme ou de dogmatisme de la part des agents et affecte la crédibilité et la légitimité de l'OFB. Il me paraît également utile de créer une « direction métiers », faisant également fonction d'inspection générale de l'OFB : elle permettrait de maîtriser les risques liés à l'exercice de l'activité de police de l'environnement, de superviser et d'évaluer les actions des agents de l'OFB sur le terrain et de diligenter des enquêtes administratives lorsque des contrôles font l'objet de contestations. Il me semble également nécessaire de rééquilibrer les missions de l'OFB au profit de la prévention, de l'appui aux territoires et de l'accompagnement des acteurs, afin d'atténuer l'image répressive attachée à l'établissement, qui nuit à la capacité de l'Office à instaurer l'indispensable confiance avec les élus locaux, les entrepreneurs et les agriculteurs.

La confiance, voilà, à mes yeux, la clef d'un OFB mieux accepté, renforcé, légitimé et ancré dans les territoires. Du fait de la pluralité de ses missions et de sa relative jeunesse, l'établissement n'a pas encore trouvé son point d'équilibre dans le paysage administratif ni le positionnement fédérateur souhaité par les parlementaires en 2019, lors de l'examen de la loi à l'origine de la fusion. L'OFB doit aujourd'hui relever le défi de la confiance, forger sa légitimité en orientant les acteurs sur le terrain face à la complexité et à l'instabilité du cadre réglementaire et faire usage de ses prérogatives de police avec discernement.

Créé dans un contexte de changements rapides et de déclin de la biodiversité à un rythme sans précédent, l'OFB gagnerait à renforcer la dimension préventive de son action, à optimiser sa présence dans les territoires, à se mettre à l'écoute des élus locaux et à accompagner de façon plus régulière les acteurs, pour capitaliser les gains de proximité qui nourriront sa légitimité et l'acceptation de son rôle en matière de police de l'environnement.

C'est dans cet esprit que l'OFB doit mieux investir ses missions de police de la chasse, qu'il a partiellement abandonnées. Les chasseurs estiment que l'établissement a insuffisamment pris le relais de l'ONCFS et déplorent une perte de compétence, d'expertise et d'appétence concernant les enjeux relatifs aux espèces chassables et le suivi des plans de chasse. De même, on constate des délais excessifs d'examen du permis de chasser dans certains territoires. L'OFB doit donc renouer le lien avec les acteurs cynégétiques et consacrer au moins 15 % de son activité sur le terrain à ces enjeux, faute de quoi son expertise ne serait plus assurée. Cela lui permettra également de

s'acquitter de la délicate mission de suivi de la population de loups sur le territoire national, sujette à contestation sur le plan méthodologique.

Soucieux d'accroître l'efficacité des interventions de l'OFB et de renforcer sa capacité à répondre aux défis de la préservation de la biodiversité, j'ai identifié les évolutions qui permettront à l'établissement de bénéficier d'un meilleur ancrage institutionnel, d'une légitimité plus affirmée et de relations plus apaisées avec les acteurs économiques et agricoles. Nous avons tous collectivement à gagner d'une police de l'environnement mieux comprise et plus cohérente, mise en œuvre par des agents correctement formés à la complexité des prescriptions environnementales, aux postures et aux contextes d'intervention, dont l'action au service des territoires serait mieux coordonnée avec celle des services de l'État.

L'établissement doit, pour ce faire, poser les fondements d'un nouveau pacte de confiance avec le monde agricole, à travers des mesures simples et lisibles, pour accompagner les agriculteurs face aux défis sans précédent qui bouleversent les méthodes et pratiques culturelles et d'élevage. Avec des normes et des prescriptions mieux expliquées et comprises, un accompagnement bienveillant et quotidien des acteurs, la police de l'environnement pourra dégager du temps d'intervention pour lutter contre la délinquance environnementale et les infractions intentionnelles aux milieux.

À cet égard, je préconise : la mise en œuvre, de façon ponctuelle et annoncée à l'avance, de contrôles pédagogiques, sans verbalisation, en partenariat avec les chambres d'agriculture ; l'instauration d'un droit à l'erreur pour les acteurs de bonne foi et une meilleure prise en compte du caractère non intentionnel des infractions environnementales ; le développement de mesures alternatives aux poursuites et de stages de sensibilisation aux enjeux de la préservation de l'environnement ; le développement d'un outil numérique synthétisant l'ensemble des réglementations environnementales et des procédures administratives à respecter à l'échelle de la parcelle agricole pour mieux s'orienter dans le « maquis foisonnant » de la réglementation environnementale.

J'ai, au cours de mes auditions, identifié une autre catégorie d'acteurs délaissés par l'OFB, qu'il doit impérativement mieux prendre en compte : les élus locaux. Les élus des associations représentatives, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) et l'Association des maires ruraux de France (AMRF) m'ont fait part du souhait des maires, notamment ruraux, d'être mieux identifiés et accompagnés par l'établissement. Il est fondamental que l'OFB accompagne mieux les collectivités territoriales dans leur action quotidienne de préservation de la biodiversité et de gestion des milieux et des espèces, dans une logique de « guichet unique de la biodiversité ». Il doit également instaurer des modalités d'échanges institutionnalisés avec les élus locaux et des rencontres régulières avec les directeurs régionaux et les chefs de services départementaux, pour

qu'un canal d'information et des liens de confiance puissent être instaurés avec les élus locaux. Un audit pourrait être réalisé afin d'optimiser l'organisation territoriale et de renforcer les capacités d'intervention des services de l'OFB à tous les échelons - national, régional ou départemental.

Face à la complexité de la norme environnementale, dont nous sommes également responsables, il me semble utile d'envisager la mise en œuvre d'un « rescrit environnemental », afin de solliciter l'administration sur l'interprétation officielle et opposable d'une norme environnementale, de manière à éviter les divergences d'appréciation entre territoires, délégués pour l'autorité de la norme.

J'évoquais, il y a un instant, un outil numérique. J'ai rencontré les responsables d'un service accessible en ligne, *EnvErgo*, qui permet de simplifier la prise en compte de la réglementation environnementale dans les projets d'aménagement et de construction. Il apporte une réponse circonstanciée sur la réglementation applicable et les procédures à suivre pour un projet, à un moment et à un emplacement donnés, et détermine si un projet est soumis ou non à une réglementation environnementale. Cet outil, encore en phase de développement, me paraît intéressant et pourrait très opportunément être élargi aux réglementations environnementales applicables aux activités agricoles.

Pour promouvoir un OFB qui sache répondre aux attentes qu'il suscite, l'effort de formation mis en œuvre doit se poursuivre : il me semble essentiel de promouvoir une approche systémique et interdisciplinaire de la formation initiale des agents de l'OFB et d'accentuer la formation continue sur les enjeux socio-économiques, afin de mieux appréhender la complexité des interventions agricoles et économiques.

Quant aux moyens de l'établissement, ils dépendent encore aujourd'hui majoritairement - à hauteur des deux tiers - de la contribution des agences de l'eau, qui versent plus de 401 millions d'euros par an au budget de l'établissement. Ce sont autant de moyens qui ne servent pas à financer la politique de l'eau ni à accompagner les collectivités dans l'entretien de leurs réseaux. Dès lors, il me semble nécessaire de diversifier les modalités de financement de l'OFB afin qu'elles ne reposent plus majoritairement sur les redevances de l'eau et qu'elles présentent un lien avec la dégradation de la biodiversité. Une mission d'inspection générale pourrait identifier de nouvelles pistes de financement pour réduire la dépendance de l'OFB aux ressources des agences de l'eau.

Vous l'aurez compris, mes chers collègues, j'ai cherché à identifier les voies et moyens pour que l'OFB poursuive sa consolidation administrative, pour qu'il prenne mieux en compte les irritants et les ressentis que suscitent certaines de ses interventions et pour qu'il coordonne son action avec les services de l'État et les collectivités territoriales. Je pense que, en mettant en œuvre les pistes identifiées dans mon rapport, l'OFB sera en mesure de

devenir, en l'espace de deux à trois ans, conformément au souhait du législateur, le « couteau suisse de la biodiversité » et un opérateur tout terrain, à l'expertise affirmée, au service des territoires et de l'environnement.

Mais l'OFB ne doit être ni mis au pied du mur ni laissé seul face à ces défis, qui nous concernent tous. Le rôle de l'État, du législateur, des préfets et des organismes consulaires est de l'accompagner dans ses évolutions. J'imagine l'OFB de demain comme un opérateur central, puissant, fédérateur, à l'écoute des territoires et des élus, pédagogique, soucieux de la déontologie de ses agents et capable d'orienter avec bienveillance et sans dogmatisme les acteurs assujettis aux prescriptions environnementales. Un beau défi pour achever sa mue administrative et répondre pleinement aux attentes du législateur...

M. Jacques Fernique. – Je relève l'écart entre, d'un côté, la tonalité du rapport et de ses recommandations concernant des agents de police administrative et judiciaire et, de l'autre, la ligne rigoureuse qui vient d'être affichée par le nouveau ministre de l'intérieur, Bruno Retailleau : « soutien sans faille des agents », « ne rien céder », « ne tolérer aucune offense physique et verbale », appel au « courage de la fermeté », dénonciation de « l'indignité » qu'il y aurait à mettre en cause les agents... Cette ligne ne transparait pas dans les recommandations qui nous sont proposées aujourd'hui ! Je rappelle pourtant que l'OFB a fait face à de multiples mises en cause brutales et que nombre de ses bâtiments ou implantations ont subi des dégradations, dans une quarantaine de départements.

Cependant, le rapport, on vient de l'entendre, préconise d'atténuer l'image répressive de l'OFB. Il y est question de privilégier la prévention et la pédagogie plutôt que la répression, de mesures alternatives aux poursuites, de droit à l'erreur, d'un nécessaire rappel de la déontologie aux agents. Cerise sur le gâteau : ses recommandations relatives au port d'arme, alors que l'on serait bien en peine de relever la moindre action violente de la part d'un agent de l'OFB et qu'aucun citoyen contrôlé par la police de l'environnement n'a été blessé, violenté ou tué.

Si nous ne sommes pas pour une transposition stricte de la ligne Retailleau dans le domaine de la police de l'environnement, nous constatons un net déséquilibre des recommandations du rapport, qui traduisent les contestations excessives d'organisations professionnelles. Ce rapport est en phase avec le contexte regrettable de régression des normes environnementales que nous observons depuis des mois.

Les remarques et l'expérience des agents publics de l'OFB m'y semblent peu prises en compte. La contestation des missions de l'Office résulte bien plus d'un certain déni des enjeux de biodiversité et de la dégradation des milieux que des conséquences de son action. On dénombre en moyenne un contrôle par siècle par exploitation agricole ! En outre, près de 90 % des

interventions relèvent de l'accompagnement pédagogique et ne donnent pas lieu à des sanctions.

Même si le rapport préconise l'amélioration des liens avec les élus locaux et un financement budgétaire affecté, propositions qui vont dans le bon sens, il y manque, à notre sens, l'affirmation de la nécessité, face au large périmètre des missions dévolues à l'OFB, de rompre avec l'insuffisance avérée de ses moyens et la modestie de son budget d'intervention pour la mise en œuvre des politiques de biodiversité.

Nous nous opposerons donc à ce rapport et à ses recommandations.

Mme Kristina Pluchet. – Je veux commencer par féliciter la mission d'information et le rapporteur pour la qualité des travaux. Je remercie en particulier la mission d'être venus dans l'Eure. Ces travaux de contrôle répondent à une très forte attente du monde agricole.

Je souhaite aujourd'hui décrire le quotidien des agriculteurs, soumis à des pressions de toutes parts, aux normes européennes, nationales et à leur traduction locale, mais aussi, depuis 2019, à la surveillance constante et quotidienne de la police de l'environnement. Les agriculteurs sont photographiés par satellite jusqu'à trois fois par semaine et, désormais, par des agents armés au volant de leur 4X4 Duster. On comprend qu'ils se sentent harcelés ! C'est ainsi qu'un agriculteur de l'Oise s'est suicidé le matin de son audition par l'OFB...

Les postures idéologiques de l'OFB et les leçons données par des personnes qui n'ont parfois jamais eu de contact quotidien avec la nature suscitent l'incompréhension du monde agricole. Il est sain, dans ce contexte, que le Sénat préconise des garde-fous salutaires.

Je précise que j'ai moi-même subi, cet été, un contrôle de l'OFB, qui a constitué un véritable cas d'école. J'ai donc scruté avec attention les propositions de la commission.

Je suis satisfaite de la recommandation de la commission visant à encadrer l'action de l'OFB par une inspection générale et par une charte de déontologie. J'espère que ces dispositions donneront à l'OFB le cadre nécessaire pour une action uniforme sur le territoire et permettront d'éviter les excès de zèle.

Je salue les préconisations tendant à la dépenalisation et à l'accompagnement des agriculteurs de bonne foi. C'est une nécessité. Je valide les recommandations sur le port d'arme ; j'espère qu'elles seront mises en œuvre très rapidement. Le port d'arme est justifié uniquement dans les situations de braconnage.

La pratique des amendes proportionnées au patrimoine et aux revenus du prévenu pose problème. J'espère que les diagnostics de la commission permettront prochainement de revenir à des amendes forfaitaires.

Pour terminer, j'évoquerai la plateforme de dénonciation anonyme, curiosité de notre droit. Je rappelle que 57 % des interventions font suite à des dénonciations. Il est important que l'anonymat ne constitue pas un canal d'intervention de l'OFB.

M. Michaël Weber. – Je remercie à mon tour le rapporteur pour son travail.

Je regrette néanmoins que l'ensemble des auditions de la mission n'aient pas été ouvertes aux sénateurs intéressés par ce travail d'évaluation. Un certain nombre d'entre nous auraient aimé y participer afin de permettre un débat contradictoire.

Comme Jacques Fernique, je ne vois pas la cohérence entre les orientations du nouveau ministre de l'intérieur – « de l'ordre, de l'ordre, de l'ordre ! » – et les recommandations du rapport. Considère-t-on que le droit de l'environnement est un droit différent des autres ? Les nombreux écocides régulièrement constatés doivent être traités de la même manière que les infractions sur le fondement des autres codes.

Certaines propositions vont dans le bon sens : la formation des agents, la concertation avec les élus locaux, le pacte de confiance, qui doit valoir pour tous. La majorité des recommandations concernent les agents de l'OFB, dont le travail sur le terrain est remis en cause.

Ce rapport est à charge et vise à ôter à l'OFB tout moyen d'agir efficacement. Le droit à l'erreur pour les acteurs de bonne foi est un non-sens juridique. Il ne constitue rien d'autre qu'une forme d'impunité ou un droit au manquement. La distinction entre atteinte intentionnelle et acte de bonne foi est impossible à faire dans la réalité. Tous pourront plaider la bonne foi et éviter les poursuites.

Ce rapport n'est pas objectif : il cache mal l'ambition de détruire méthodiquement le droit de l'environnement, en commençant, sans mauvais jeu de mots, par son bras armé, l'OFB. L'image d'un OFB répressif et traumatisant est gonflée politiquement. Dans la grande majorité des cas, l'OFB est un interlocuteur fiable. Son pouvoir de contrôle est une demande forte de la société civile. Il s'agit d'une police de proximité, qui soutient l'action des maires ruraux.

Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain s'oppose à la dépenalisation de certaines infractions environnementales et à la volonté de minorer les sanctions en cas de manquement avéré. Nous fustigeons la volonté à peine voilée de réorienter les missions de l'OFB vers de la simple prévention, au détriment de son pouvoir de police. On veut purement et simplement rendre le droit de l'environnement non contraignant.

Si d'aucuns visaient la suppression de l'OFB – c'était l'objectif initial, il ne faut pas le cacher –, c'est une stratégie plus subtile qui est ici proposée : elle consiste à rendre l'OFB inopérant, à en faire un énième organe consultatif,

sans réel pouvoir, alors qu'il est plus que jamais nécessaire de protéger efficacement les milieux naturels.

Les élus de notre groupe ne voteront donc pas les conclusions et les recommandations de ce rapport.

M. Jean-François Longeot, président. – L'objectif de départ de la mission d'information n'a jamais été de supprimer l'OFB. Nous, parlementaires, en faisons assez souvent le constat : nous ne vérifions pas suffisamment ce que font les organismes dont nous votons la création. Le rapport de notre collègue Jean Bacci n'a pas d'autre vocation que de soutenir et renforcer la légitimité, l'action et l'efficacité des interventions de l'OFB. Je ne peux pas laisser sous-entendre que le rapporteur a été guidé par la volonté de supprimer cet établissement public, ce n'est absolument pas la démarche qui l'a animé...

M. Guillaume Chevrollier. – Rentrée très politique ! Pour ma part, je salue le travail de notre rapporteur. L'OFB a fait l'objet d'un rapport de la Cour des comptes qui formule des recommandations. Le travail ouvert et pondéré du rapporteur contribuera à améliorer la gouvernance de l'Office, qui est important pour la politique environnementale et la préservation de la biodiversité.

Cet établissement récent ayant fait l'objet de critiques souvent justifiées, il était légitime que nous nous en fassions l'écho. Il est nécessaire de faire plus de pédagogie, plus de prévention, sans pour autant éluder les sanctions, tout en faisant preuve de nuance. Je pense que l'OFB a la volonté d'évoluer et d'être davantage à l'écoute de l'ensemble des acteurs de la biodiversité, qu'il s'agisse des agriculteurs, des chasseurs ou des élus locaux.

Nous suivrons avec intérêt les évolutions de cet établissement, sans esprit politicien.

M. Ronan Dantec. – Je remercie le rapporteur pour son travail, même si nous aurions bien aimé participer à certaines auditions. Cela aurait probablement été éclairant.

Nous allons utiliser son rapport, en particulier les propositions visant à « proportionner la visibilité du port de l'arme à la conflictualité potentielle des situations de contrôle » et à mieux former les agents à la prévention et à la gestion des conflits. C'est le cœur des difficultés que nous rencontrons aujourd'hui, notamment lors des manifestations. Ce rapport va nous permettre de dire sur tous les plateaux de télévision que le Sénat veut remettre en cause la manière dont l'ordre public est souvent géré en France, et c'est une bonne chose ! On voit même poindre dans certaines propositions une police de proximité plus en lien avec les collectivités territoriales, ce qui va aussi dans le bon sens.

Le rôle de l'État est d'éviter que les conflits ne s'enveniment. Si l'on réduit le rôle de l'OFB, il y aura de plus en plus de tensions. Et si l'OFB ne fait

pas de contrôles, les plaintes vont se multiplier et les affaires seront judiciairisées. Il faut donc renforcer les moyens de régulation de l'OFB. Discutons ensemble de leur augmentation.

Discutons également de contractualisation avec le monde agricole et prévoyons une obligation de résultat. Il faut replanter massivement des haies, disposer de zones humides plus importantes, restaurer la biodiversité. Pour ce faire, contractualisons avec les agriculteurs ! Pourquoi ne pas prévoir, dans ce cadre, des assouplissements de normes et de contrôles, au profit d'une vérification des résultats *a posteriori* ? Ce serait une approche intéressante.

M. Didier Mandelli. – Je félicite Jean Bacci pour son rapport. Il me paraît sain que le législateur s'interroge sur ce qu'il a voté et vérifie si des ajustements doivent être prévus, sachant que la création de l'OFB est assez récente. Je n'ai, pour ma part, pas senti de volonté de supprimer l'OFB.

Chers collègues, je comprends que la rentrée soit très politique, un nouveau gouvernement venant d'être nommé, mais vous utilisez aujourd'hui de façon douteuse les propos du ministre de l'intérieur, notre ancien collègue Bruno Retailleau, pour servir votre dessein. J'espère que nous retrouverons dans les semaines qui viennent le climat que nous connaissons habituellement au sein de notre commission, où les amalgames et la caricature n'ont pas leur place, et que nous pourrions travailler sereinement.

M. Jean-Claude Anglars. – Je félicite Jean Bacci pour le travail qu'il a réalisé. Je rappelle que c'est mon prédécesseur, Jean-Claude Luche, ancien sénateur de l'Aveyron, qui a porté le rapprochement entre l'AFB et l'ONCFS. Il sera très attentif à l'évaluation que nous venons de faire.

Je ne reviendrai pas sur les propos des tenants de l'écologie punitive. Je poserai une question sur le rôle des Misen et des Colden, placés respectivement sous l'autorité des préfets et des procureurs de la République : cette organisation est-elle généralisée à tous les départements ou est-elle embryonnaire ? C'est à mon avis un élément d'acceptabilité de l'OFB.

M. Daniel Gueret. – Je félicite le rapporteur pour son rapport. Notre mission est bien de contrôler l'Office, qui est récent. Nous ne devons pas nous interdire de faire des propositions afin d'améliorer son action sur le terrain et son acceptabilité par nos concitoyens.

En faisant un lien entre ce rapport et la nomination du nouveau ministre de l'intérieur, vous avez mené une opération à charge, chers collègues. Je rappelle que les auditions ont été effectuées et le rapport rédigé bien avant la nomination de Bruno Retailleau. Étant très présents dans vos territoires, vous ne pouvez pas ignorer ce que vous disent vos maires : ils ont le sentiment d'être traités comme des délinquants par un certain nombre d'agents. Le directeur général de l'OFB s'est d'ailleurs lui-même engagé à faire un effort de formation des agents. De même, il faut former les policiers municipaux au port de l'arme. J'ajoute que je suis contre les actes de violence

contre les agents de l'OFB. Le respect doit être mutuel, l'acceptabilité réciproque.

Ce rapport est une contribution utile à nos travaux et à notre réflexion, pour que l'OFB puisse, demain, être plus efficace sur le terrain. Conservons, mes chers collègues, le sens de la mesure et de l'objectivité.

M. Philippe Tabarot. – Je félicite Jean Bacci pour son travail. Ce rapport peut susciter quelques interrogations ou critiques de la part de sénateurs aux positions très affirmées, ce que nous respectons, et il ne rencontrera peut-être pas l'unanimité, mais son caractère équilibré témoigne de ce que les interrogations et les inquiétudes des uns et des autres ont été prises en compte. Il n'est pas facile de conserver cet équilibre souhaité par la commission.

Les recommandations vont dans le sens souhaité par le président Longeot, celui de répondre aux inquiétudes exprimées sur le terrain, tant par des personnes ayant subi des contrôles similaires à celui dont Kristina Pluchet a fait l'expérience que par les agents qui font leur travail de bonne foi et préservent notre biodiversité en remplissant une mission environnementale de service public.

Au sein de notre groupe, nous serons une majorité à voter en faveur de ce rapport équilibré, qui a pris en compte les remontées du terrain. Les recommandations qu'il formule, qui touchent à la réforme de l'institution, relèvent à la fois du domaine réglementaire et du domaine législatif, et pourraient être mises en œuvre par le biais d'un véhicule que certains membres de cette commission pourraient conduire. Les choses ne peuvent que s'améliorer. Les recommandations et le ton du rapport vont dans ce sens.

M. Jean Bacci, rapporteur. – Rappelons qu'il a fallu dix ans pour que l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) atteigne son rythme de croisière et produise pleinement les synergies espérées par la fusion des établissements antérieurs, alors que la création de l'OFB date de moins de cinq ans ! Le droit de l'environnement n'est pas un droit différent, mais c'est un droit nouveau, foisonnant et complexe à appréhender. Ainsi que le législateur le souhaitait au moment de la création de l'OFB, il faut améliorer l'information à son propos, qui semble déficiente, du moins à certains endroits. Souvent, c'est le manque d'information et de formation qui explique les problèmes. Je recommande donc, pour améliorer la formation et les explications, qu'il y ait davantage de liens entre l'OFB et les personnes contrôlées, pour instaurer, à travers la pédagogie, des relations de confiance.

M. Jacques Fernique. – Il y a aussi les chambres consulaires.

M. Jean Bacci, rapporteur. – Monsieur Fernique, vous avez pointé du doigt la prise en compte du caractère non intentionnel des infractions environnementales. Mais pas moins de cinq codes régissent les normes environnementales : le code de l'urbanisme, le code rural, le code forestier, le code minier et le code de l'environnement. Sur une même question, les

différents codes n'ont pas toujours la même approche ni les mêmes prescriptions. Comment justifier qu'un acteur qui n'a pas reçu l'information suffisante et qui s'est conformé à un code plutôt qu'un autre peut être mis en cause ? C'est pour cela que je recommande l'instauration d'un droit à l'erreur.

Un exemple m'a particulièrement choqué. Un syndicat d'agriculteurs m'a présenté le cas d'un agriculteur qui, ayant mis de côté des pierres qui avaient fait surface pendant qu'il labourait un champ, puis déplacé ce tas de pierres qui le gênait, s'était fait verbaliser pour destruction d'habitat d'espèces protégées. Une telle situation est impensable ! J'ai voulu dénoncer les cas de ce genre pour qu'ils ne se reproduisent plus.

Kristina Pluchet a évoqué le régime d'anonymat de la plateforme de dénonciation. Vous avez raison, ma chère collègue, il faut avoir le courage de ses opinions, et l'anonymat me paraît anormal. Vous déplorez, chère collègue, que le prononcé de certaines sanctions pécuniaires pour non-respect du droit de l'environnement dépende du chiffre d'affaires de la personne morale ou physique concernée, c'est-à-dire de ses facultés contributives. Je comprends qu'on puisse le déplorer, mais il s'agit d'un principe qui irrigue profondément notre droit et qui mérite un débat plus large que celui qui nous occupe ce matin.

Ronan Dantec a parlé de résultats. Le contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'OFB est analysé uniquement en fonction des moyens. Mais ce qui compte, indépendamment des moyens, ce sont les résultats. L'analyse conduite dans ce COP doit se fonder sur ces derniers.

Jean-Claude Anglars a mentionné les Misen et les Colden. Ces instances ont vocation à être opérationnelles dans tous les départements, mais elles ne sont pas encore systématiquement déployées. Nous préconisons leur généralisation dans tous les territoires, en invitant les préfets et les procureurs de la République à jouer l'indispensable rôle de coordination de l'action publique locale en matière environnementale, pour améliorer l'articulation entre le pouvoir de police du préfet et le pouvoir judiciaire du procureur.

Pour terminer, toute intervention, tout travail dans la nature entraîne un impact sur la biodiversité. Il faut analyser celui-ci en corrélation avec l'activité économique. On ne peut pas dissocier ces deux éléments : autrement, on ne pourrait même plus couper du bois ! Le problème sous-jacent, c'est que la norme évolue constamment, en fonction de l'évolution des connaissances ou des changements climatiques.

Par exemple, on s'aperçoit qu'enlever les seuils de moulins – idée qui est défendue de longue date par le ministère de l'environnement et l'OFB – pourrait entraîner des inondations en aval. En outre, lorsque les précipitations sont importantes, avec davantage de gros orages et moins de pluies fines, les nappes phréatiques n'ont pas le temps de se recharger, l'eau circule très vite vers l'aval et retourne vers la mer. N'aurait-on pas, dans le futur, intérêt à recréer des seuils pour ralentir l'écoulement des eaux de pluie et permettre

l'infiltration des sols ? Je l'ignore, mais la norme d'aujourd'hui ne sera peut-être pas celle de demain.

Les recommandations sont adoptées.

La mission d'information adopte le rapport d'information et en autorise la publication.

M. Jean-François Longeot, président. – Je remercie à nouveau Jean Bacci de son travail : son seul – et louable – objectif était d'identifier des pistes pour améliorer le fonctionnement de l'OFB, après moins de cinq ans d'existence, et de permettre à chacune des parties de comprendre les erreurs qui ont pu être commises.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Auditions par le rapporteur

Jeudi 7 mars 2024

- *Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)* : **MM. Jean-Alain DIVANAC'H**, administrateur, **Baptiste BRIAND**, juriste en droit de l'environnement, chargé de mission biodiversité et **Hugo BERNARD**, chargé de mission Affaires publiques

- *Chambres d'agriculture France* : **M. Pascal FERREY**, président de la chambre d'agriculture de la Manche, élu référent biodiversité au sein du bureau, **Mmes Louise VERRIER**, chargée de mission affaires publiques et **Mylène HAMON**, chargée de mission biodiversité

- *Table ronde avec des agriculteurs*

. *Confédération paysanne* : **MM. Nicolas FORTIN**, secrétaire national et **Thomas VERNAY**, animateur de la commission « Biodiversité et grands prédateurs »

. *Coordination rurale* : **Mme Amélie REBIÈRE**, présidente de la coordination rurale de la Corrèze, membre du comité directeur

- *Association des maires ruraux de France (AMRF)* : **MM. Jean-Claude PONS**, membre de la commission transition écologique et **Théo CÉRALINE**, chargé de mission transition écologique

- *Fédération nationale de la pêche en France et de la protection des milieux aquatiques (FNPF)* : **MM. Jean-Paul DORON**, premier vice-président et **Hamid OUMOUSA**, directeur général

- *Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)* : **M. Bertrand HAUCHECORNE**, maire de Mareau-aux-Près, conseiller Finances et **Mme Charlotte DE FONTAINES**, chargée des relations avec le Parlement

Jeudi 14 mars 2024

- *Centre national de la propriété forestière (CNPF)* : **Mme Anne-Marie BAREAU**, présidente et **M. Roland DE LARY**, directeur général

- *Table ronde d'associations de protection de l'environnement*

. *France nature Environnement (FNE)* : **M. Jean-David ABEL**, vice-président, responsable du réseau Biodiversité, membre du Conseil économique, social et environnemental et administrateur de l'Office français de la biodiversité

. *Fondation pour la nature et l'Homme (FNH)* : **Mme Sarah PECAS**, directrice de la mobilisation des acteurs du territoire

. *Ligue pour la protection des oiseaux (LPO)* : **M. Allain BOUGRAIN-DUBOURG**, président

. *Humanité et biodiversité* : **M. Bernard CHEVASSUS-AU-LOUIS**, président, membre du bureau du Comité national de la biodiversité

- *Syndicats des personnels de l'OFB* : **MM. Fabrice MORIZUR**, représentant FO, **Pascal WANHEM**, responsable Sne-FSU, **Mme Isabelle HEBA**, co-secrétaire national SNE-FSU, **MM. Benoît PRADAL**, secrétaire général SNAPE-FO et **M. Guillaume RULLIN**, chef de projet domaine marin EFA-CGC

- *Centre national de recherche scientifique (CNRS)* : **M. Léo MAGNIN**, chargé de recherche en sociologie, co-auteur de l'ouvrage « *Polices environnementales sous contraintes* »

Vendredi 15 mars 2024

- *Fédération nationale des chasseurs (FNC)* : **MM. Willy SCHRAEN**, président, **Nicolas RIVET**, directeur général et **Jean-Michel DAPVRIL**, directeur juridique

- *Table ronde de gestionnaires forestiers*

. *Office national des forêts (ONF)* : **Mme Valérie METRICH HECQUET**, directrice générale et **M. Albert MAILLET**, directeur forêt et risques naturels

. *Fransylva* : **Mme Anne DUNOYER**, 1^{ère} vice-présidente et **M. Laurent DE BERTIER**, directeur général

Lundi 18 mars 2024

- *Syndicat des personnels de l'OFB – UNSA Écologie* : **MM. Éric GOURDIN**, représentant et **Yannis FALQUE**, trésorier

- *Table ronde avec les filières élevage*

. *Fédération nationale bovine (FNB)* : **M. Emmanuel BERNARD**, président de la Section Bovine d'Interbev et vice-président de la FNB et **Mme Louison CAMUS**, responsable juridique et des affaires publiques

. *Fédération nationale ovine (FNO)* : **M. Claude FONT**, secrétaire général

Jeudi 30 mai 2024

- *Mouvement des entreprises de France (MEDEF)* : **M. Jean-Baptiste LÉGER**, responsable du pôle Transition écologique, **Mmes Laurence ROUGER-DE-GRIVEL**, directrice du développement durable et **Charlotte DRONNEAU**, chargée de mission senior du pôle Affaires publiques

- *Personnalité qualifiée* : **M. André FLAJOLET**, maire de Saint-Venant (62), président de la commission Transition écologique de l'AMRF et président du comité de bassin Artois-Picardie

- *Agences de l'eau* : **Mme Sandrine ROCARD**, directrice générale de l'agence de l'eau Seine-Normandie, **MM. Martin GUTTON**, directeur général de l'agence de l'eau Loire-Bretagne, **Marc HOELTZEL**, directeur général de l'agence de l'eau Rhin-Meuse et **Guillaume CHOISY**, directeur général de l'agence de l'eau Adour-Garonne

- *Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires – Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB)* : **MM. Damien LAMOTTE**, sous-directeur de la coordination, de l'appui, de la stratégie et du pilotage des politiques de protection et de la restauration des écosystèmes et **Michel LEITE-FERREIRA**, adjoint à la cheffe de bureau CASP-Opérateurs

- *Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA) – Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE)* : **Mme Élodie LEMATTE**, cheffe du service Compétitivité et performance environnementale, filières agroalimentaires et **M. Simon DEVISME**, chargé de mission auprès de la sous-direction performance environnementale et valorisation des territoires

- *Table ronde avec des gestionnaires des espaces protégés*

. *Fédération des parcs naturels régionaux de France* : **MM. Philippe GAMEN**, 1^{er} vice-président et **Éric BRUA**, directeur

. *Réserves Naturelles de France (RNF)* : **Mme Marie THOMAS**, directrice et **M. Michel DELMAS**, vice-président RNF et président de la Conférence des aires protégées

. *Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres* : **M. Arnaud ANSELIN**, directeur de la gestion patrimoniale

. *Conservatoire d'espaces naturels (CEN)* : **Mme Éliane AUBERGER**, présidente du CEN Auvergne et vice-présidente de la Fédération des conservatoires d'espaces naturels (FCEN) et **M. François SALMON**, directeur animation réseau à la FCEN

Vendredi 31 mai 2024

- *Ministère de la Justice - Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)* : **MM. Julien RETAILLEAU**, sous-directeur de la justice pénale spécialisée et **M. Alexis CHIARI**, magistrat rédacteur

- *Conférence nationale des procureurs de la République (CNPR)* : **MM. Raphaël BALLAND**, procureur de la République de Béziers, président de la CNPR et **Olivier CARACOTCH**, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Dijon

- *Commandement pour l'environnement et la santé (CESAN)* : **MM. Sylvain NOYAU**, général de division, commandant, et **Sébastien NOCHEZ**, lieutenant-colonel, chef de la division « stratégies et opérations »

- *Parcs nationaux de France* : **M. Xavier EUDES**, directeur du parc national de la Vanoise et président du collectif des Parcs nationaux, **Mmes Valérie SÉNÉ**, directrice du pôle des opérations et **Blandine DESCAMPS-JULIEN**, déléguée

- *Office français de la biodiversité (OFB)* : **MM. Olivier THIBAUT**, directeur général, **Denis CHARISSOUX**, directeur général délégué ressources

- *Commission européenne - DG Environnement* : **M. Andrea VETTORI**, chef de l'unité « Conservation de la nature », **Mme Bettina DOESER**, cheffe de l'unité « Capital naturel et Santé des écosystèmes », **MM. Cyril RITTER**, chef adjoint de l'unité « Conformité environnementale et Mise en œuvre », **MM. Jérémie CRESPIEN**, *policy officer* pour la France et **Juan PÉREZ LORENZO**, règlement sur les espèces exotiques envahissantes

Lundi 3 juin 2024

- *Syndicat national de la magistrature (SNM)* : **Mme Justine PROBST**, substitue placée auprès du Procureur général près la cour d'appel de Douai, tribunal judiciaire de Lille et **M. Thibaut SPRIET**, secrétaire national

- *Muséum national d'histoire naturelle (MNHN)* : **Mmes Frédérique CHLOUS**, directrice générale déléguée Recherche, expertise, valorisation, enseignement au MNHN, présidente du conseil scientifique de l'OFB et **Nirmala SÉON-MASSIN**, directrice de l'expertise

- *Office français de la biodiversité - Outre-mer* : **M. Patrick LECANTE**, maire de Montsinéry-Tonnégrande, président du Comité de l'Eau et de la Biodiversité de Guyane, administrateur de l'OFB, vice-président de la Communauté d'Agglomération du Centre Littoral

Mardi 10 septembre 2024

- *Cour des comptes* : **Mme Inès-Claire MERCEREAU**, présidente de la 2^e chambre, **M. Hervé BOULANGER**, rapporteur du rapport sur l'OFB, **M. Michel BABEAU**, contre-rapporteur du rapport sur l'OFB

- *Société du canal de Provence* : **MM. Benoît MOREAU**, directeur du développement, **Jean-François BRUN**, adjoint au directeur du développement

- *Étangs de France* : **MM. Xavier MARÉCHAL**, président, et **Alain MARIÉ**, coordinateur national

- *Fédération départementale des chasseurs du Var* : **M. Bruno GIAMINARDI**, directeur

- *Personnalité qualifiée* : **M. Patrick Chaize**, Sénateur de l'Ain, auteur du rapport d'information « *La sécurité : un devoir pour les chasseurs, une attente de la société* »

- *Fédération française d'aquaculture (FFA) et Comité interprofessionnel des produits de l'aquaculture (Cipa)* : **Mmes Maialen BERTERRECHE**, présidente de la FFA et **Marine LEVADOUX**, directrice du Cipa

- *Personnalité qualifiée* : **M. Pierre Cuypers**, Sénateur de la Seine-et-Marne, président du groupe d'études « Chasse et pêche »

Jeudi 19 septembre 2024

- *EnvErgo, outil numérique visant à simplifier la prise en compte de la réglementation environnementale dans les projets d'aménagement et de construction* : **MM. Pierre-Édouard GUILLAIN**, adjoint à la directrice de l'eau et de la biodiversité et **Nicolas ENJALBERT**, responsable du service numérique EnvErgo

- *Personnalité qualifiée* : **M. Laurent BURGOA**, Sénateur du Gard siégeant en qualité de parlementaire au conseil d'administration de l'Office français de la biodiversité

Contribution écrite

- Fonds mondial pour la nature (WWF)

Audition en commission plénière

Mercredi 20 mars 2024

Mme Sylvie GUSTAVE-DIT-DUFLO, présidente du conseil d'administration et **M. Olivier THIBAUT**, directeur général, de l'Office français de la biodiversité

LISTE DES DÉPLACEMENTS

DÉPLACEMENT DANS LE VAR 16 et 17 mai 2024

Jeudi 16 mai 2024

- **Table ronde à la préfecture du Var avec**
 - **Mme Joséphine GUIGLIANO-BOUTONNET**, directrice de cabinet du préfet du Var,
 - **M. Laurent BOULET**, directeur départemental des territoires et de la mer (DDTM),
 - **M. David DOLIQUE**, chef du bureau de l'environnement et du développement durable.

- **Échange avec**
 - la mission inter-services de l'eau et de la nature (Misen), représentée par **M. Laurent BOULET**, DDTM,
 - **Mme Annick MIÈVRE**, directrice de la délégation PACA-Corse de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse.

- **Échange avec**
 - **M. Sébastien FOREST**, directeur régional, et **Mme Zoé MAHÉ**, directrice régionale adjointe de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL),
 - **des gestionnaires d'espaces naturels** : **M. François VICTOR**, directeur par intérim du Parc national de Port-Cros ; **Mme Sophie SEJALON**, déléguée adjointe de rivages au Conservatoire du littoral PACA ; **Mme Bénédicte CAILLE MALPEL**, directrice générale de la Société nationale de protection de la nature, gestionnaire de la réserve naturelle des Maures.

Vendredi 17 mai 2024

- **Échange avec M. Didier BRÉMOND**, maire de Brignoles, président de l'agglomération Provence Verte, premier vice-président du conseil départemental du Var.

- **Table ronde avec**
 - **Mme Denise LEIBOFF**, maire de Lieuche (06), présidente de la Fédération nationale des communes pastorales,
 - le Centre d'études et de réalisations pastorales Alpes-Méditerranée (CERPAM) : **M. Nicolas PERRICHON**, président,
 - **M. Jacques COURON**, président de la fédération régionale ovine.
 - **Échange avec**
 - la Fédération des chasseurs du Var : **M. Laurent FAUDON**, président,
 - la Fédération du Var pour la pêche et la protection du milieu aquatique : **M. Louis FONTICELLI**, président,
 - le Centre régional de la propriété forestière (CRPF) : **M. Bruno GIAMINARDI**, directeur,
 - les Lieutenants de louveterie du Var : **MM. Émile SAMAT**, président, **Marc GASTAUD** et **Franck MEISSEL**.
 - **Échange avec**
 - **des représentants agricoles** de la FDSEA et de Coordination rurale,
 - **M. Arnaud BRÉMOND**, secrétaire général JA Var,
 - **M. Nicolas PERRICHON**, secrétaire général adjoint de la Chambre d'Agriculture du Var.
 - **Table ronde** en présence de **MM. Charbel ABOUD**, sous-préfet de Brignoles et **Michel GROS**, président de l'Association des maires ruraux du Var.
 - **Échange avec l'OFB** au service départemental de Draguignan
 - **M. Éric HANSEN**, directeur interrégional PACA-Corse et **Mme Concha AGERO**, adjointe au directeur,
 - **M. Michel NIVEAU**, chef du service départemental du Var par interim et ses deux chefs d'unité, **MM. JAUBERT** et **SAGLIER**,
 - les agents en service ce jour-là.

DÉPLACEMENT DANS L'EURE Jeudi 23 mai 2024

- Échange avec le préfet de l'Eure, **M. Simon BABRE**, à la préfecture d'Évreux.
- **Échange** avec **MM. Olivier MORZELLE**, directeur de la DREAL Normandie et **François LANDAIS**, directeur départemental des territoires et de la mer (DDTM).
- **Échange** avec **Mme Pascale FAUCHER**, directrice territoriale Seine-Maritime et Eure de l'agence de l'eau Seine-Normandie.
- **Échange** avec **Mme Estelle SIMON**, substitut du procureur de la République près le tribunal judiciaire d'Évreux.
- **Échange** avec **MM. Antoine DERIEUX**, directeur régional OFB et **Luc TISON**, chef de l'OFB de l'Eure.

- **Table ronde** avec **MM. Luc BLANCHART**, conseiller municipal de Lyons-la-Forêt, **Ludovic DUBOS**, maire de Mesnil-sous-Vienne, **Mme Chantal GROUCHY**, maire de Lorleau, **MM. Laurent LAINÉ**, maire de Martagny, **Jean-Luc MOËNS**, maire de Vascœuil et **Yves PLUCHET**, agriculteur à Saussay-la-Campagne.

- **Table ronde** avec des syndicats agricoles à la mairie de Martagny
 - **M. Éric ALLEAUME**, producteur de lait et administrateur de la Coordination Rurale de Seine-Maritime,
 - **M. Sylvain DE BOSSCHERE**, président de la Coordination Rurale de la Seine-Maritime,
 - **M. Laurent DUCLOS**, éleveur laitier,
 - **M. Pierre LEPICARD**, agriculteur,
 - **M. Amaury LEVESQUE**, président de la FNSEA 27,
 - **M. Jean-Philippe PÉTILLON**, président du canton d'Étrépagny, FNSEA,
 - des représentants de la FNSEA 60.

- **Table ronde** avec

- **M. Jean-Hugues CARDET**, président du canton de Fleury-sur-Andelle, FNSEA,

- **M. Jacques CHARRON**, président du Parc naturel régional des Boucles de la Seine Normande,

- **M. Rémi DURAND**, gérant de Proforet, entreprise de travaux forestiers et agricoles,

- **M. Guy JACOB**, vice-président de la Safer Normandie,

- **Mme Anne-Laure MARTEAU**, secrétaire générale de la chambre d'agriculture de l'Eure,

- **MM. Pierre MEYNENG**, président et **Raoul AUBRY**, membre de la Fédération française des associations de sauvegarde des moulins (FFAM),

- **M. Laurent VERMERSCH**, agriculteur à Étrépagny.

TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
<u>Un établissement appelé à créer de la confiance et répondre aux attentes qu'il suscite</u>				
26	Mieux articuler les interventions de l'OFB avec celles des services déconcentrés de l'État et du Parquet, afin de garantir la lisibilité et la cohérence de l'action publique locale en matière environnementale	État, services déconcentrés et autorité judiciaire		Coordination renforcée des priorités locales au sein des Misen et des Colden
5	Rééquilibrer les missions de l'OFB au profit de la prévention, de l'appui aux territoires et de l'accompagnement des acteurs, afin d'atténuer l'image répressive attachée à l'établissement	État et OFB		Loi (<i>modification de l'article L. 131-9 du code de l'environnement</i>), règlement et circulaire
15	Créer un service d'inspection générale au sein de l'OFB pour maîtriser les risques liés à l'exercice de l'activité de police de l'environnement et diligenter des enquêtes administratives pour les contrôles faisant l'objet de contestation	OFB, en lien avec ses tutelles		Réforme de l'organisation administrative de l'OFB
13	Élaborer, en lien avec les associations représentatives du personnel, une charte de déontologie pour l'ensemble des agents, notamment les inspecteurs de l'environnement préposés aux contrôles et à la recherche des infractions	Direction générale de l'OFB		Charte de déontologie encadrant les droits et devoirs du personnel
3	Promouvoir le lancement d'une campagne de sensibilisation du grand public aux missions de l'OFB et aux spécificités de la police de l'environnement mise en œuvre par l'établissement public	État et ministère de l'environnement		Campagne de presse

Un OFB au service des territoires et proche des élus locaux

11	Mieux accompagner les collectivités territoriales dans leur action quotidienne de préservation de la biodiversité et de gestion des milieux et des espèces, dans une logique de « guichet unique de la biodiversité » à mettre en œuvre par l'OFB	OFB et collectivités territoriales		Règlement, circulaire et instruction interne à l'OFB
17	Instaurer des modalités d'échanges institutionnalisés avec les élus locaux et des rencontres régulières avec les directeurs régionaux et les chefs de services départementaux	OFB et élus locaux		Évolution des pratiques des antennes territoriales
27	Réaliser un audit afin d'optimiser l'organisation territoriale et renforcer les capacités d'intervention des services de l'OFB à tous les échelons (national, régional et départemental)	État et Inspections générales de l'État		Rapport d'audit assorti de recommandations
16	Veiller à une meilleure représentation du monde rural au sein du conseil d'administration de l'établissement public, pour renforcer la prise en considération des enjeux territoriaux et l'indispensable lien de confiance avec les élus locaux	État		Loi (modification de l'article L. 131-10 du code de l'environnement) et règlement (article R. 131-28 du même code)
18	Répondre aux demandes des maires concernant les contrôles réalisés sur le ressort de leur commune et les suites qui sont données à travers un échange d'informations anonymisées	OFB		Bonnes pratiques

Une police de l'environnement mieux comprise, préalable indispensable à l'apaisement des relations

9	Dépénaliser certaines infractions environnementales o afin de favoriser un meilleur équilibre entre police judiciaire et police administrative, moins inquisitoriale et traumatisante o en vue d'établir une panoplie de sanctions administratives mieux proportionnées aux atteintes à l'environnement en fonction de leur gravité	État		Loi et règlement
---	---	------	---	------------------

23	En cas de réglementations contradictoires, exonérer de responsabilité un acteur ayant de bonne foi respecté les prescriptions environnementales applicables à sa situation	État		Loi
2	Définir une méthodologie transparente et objective des démarches de contrôle, en rappelant aux acteurs les particularités de la procédure judiciaire, leurs droits et devoirs ainsi que les délais habituels en la matière	OFB		Instruction interne et guide pratique
10	Rendre public le plan de contrôle annuel élaboré dans le cadre des missions inter-services de l'eau et de la nature (Misen) et les priorités des comités opérationnels de lutte contre la délinquance environnementale (Colden) pour permettre aux acteurs de se familiariser avec les priorités environnementales à l'échelle de chaque territoire	État, préfetures et autorité judiciaire		Communication par voie de presse et relais par les organismes consulaires et les syndicats professionnels
25	Développer un outil numérique synthétisant l'ensemble des réglementations environnementales et des procédures administratives à respecter, à l'échelle de la parcelle agricole	État et ministère de l'environnement		Site internet et application numérique
24	Envisager la mise en œuvre d'un « rescrit environnemental », afin de demander à l'administration l'interprétation officielle et opposable d'une norme environnementale	État		Loi
4	Éditer des fiches pratiques et des guides méthodologiques, organiser des ateliers et des campagnes d'information ciblées pour familiariser les acteurs avec les réglementations environnementales de manière claire et accessible	État, opérateurs, ministère de l'environnement et OFB		Fiches et guides diffusés aux acteurs assujettis à la police environnementale

Les fondements d'un nouveau « pacte de confiance » avec le monde agricole et sylvicole

21	Instaurer un « droit à l'erreur » pour les acteurs de bonne foi et mieux prendre en compte le caractère non intentionnel des infractions environnementales	État		Loi
20	Mettre en œuvre, de façon ponctuelle et annoncée à l'avance, des contrôles pédagogiques sans verbalisation, en partenariat avec les chambres d'agriculture	OFB		Bonnes pratiques
19	Organiser, une fois par an, une présentation par l'ensemble des services départementaux en charge de la police de l'environnement du bilan de leur activité annuelle et des priorités pour l'année à venir, suivie d'un temps d'échange avec les agriculteurs	Services déconcentrés de l'État, OFB et agriculteurs		Réunion en préfecture
22	Développer les mesures alternatives aux poursuites et les stages de sensibilisation aux enjeux de la préservation de l'environnement	État, garde des Sceaux et autorité judiciaire		Loi et circulaire de politique pénale
6	Mettre en œuvre un constat déclaratif de prédation en cas de perte imputable à une attaque de loup afin d'accroître le temps consacré à l'accompagnement des éleveurs	État		Règlement
1	Accroître le rôle de l'OFB dans les missions de surveillance de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique, aux côtés de l'ONF	OFB, ONF et chasseurs		Règlement et instruction interne

L'indispensable poursuite des efforts de formation des agents, pour des interactions plus fluides avec les acteurs

12	Promouvoir une approche systémique et pluridisciplinaire de la formation initiale des agents de l'OFB et accentuer la formation continue sur les enjeux socio-économiques afin de mieux appréhender la complexité des interventions agricoles et économiques	OFB		Formation et bonnes pratiques
----	--	-----	---	-------------------------------

14	Proportionner la visibilité du port de l'arme à la dangerosité potentielle des situations de contrôle et mieux former les agents à la prévention et la gestion des conflits	OFB		Formation, instruction de police et bonnes pratiques
7	Mettre en œuvre une stratégie de renforcement de la coopération avec les entreprises et élaborer une charte de bonnes pratiques pour fluidifier les relations avec le monde économique	OFB et organisations patronales		Convention et échanges réguliers avec les acteurs économiques
8	Supprimer le « quasi-statut de l'environnement », qui rigidifie les conditions de recrutement des agents contractuels et limite les capacités de l'OFB à pourvoir des postes requérant des compétences techniques particulières ou sur des métiers en tension	État		Abrogation du décret n° 2016-1697 du 12 décembre 2016
<u>Un financement de l'OFB qui doit rompre avec la dépendance marquée aux recettes des agences de l'eau</u>				
28	Confier à l'IGF/IGEDD une mission d'inspection conjointe pour diversifier les modalités de financement de l'OFB, afin qu'elles ne reposent plus majoritairement sur les redevances de l'eau et présentent un lien avec la dégradation de la biodiversité	État, IGF et IGEDD		Rapport d'inspection assorti de recommandations
29	Évaluer la possibilité d'affecter à l'OFB une partie des recettes tirées des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité ou de confier à l'OFB le rôle d'opérateur central des compensations environnementales	État		Projet de loi de finances