

...le rapport d'information relatif à la loi portant création de l'OFB L'OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITÉ, UN CAPITAINE QUI DOIT JOUER PLUS COLLECTIF

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**.



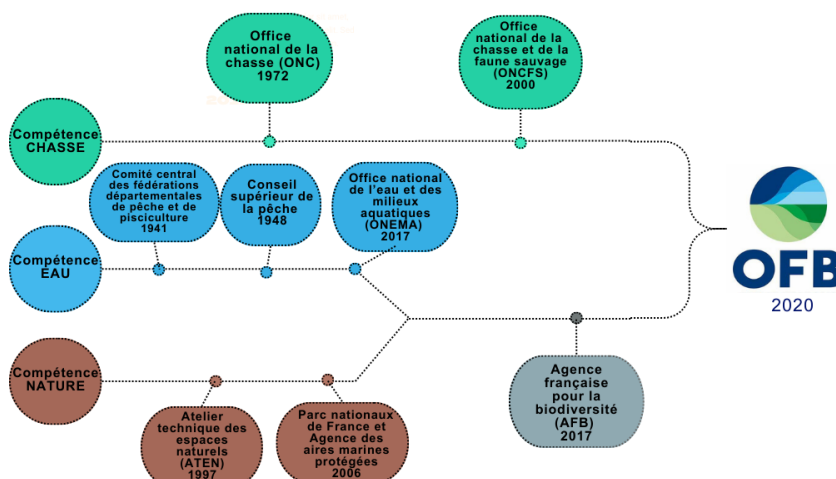
1. UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC TRANSVERSAL QUE LE LÉGISLATEUR A VOULU PUISSANT, FÉDÉRATEUR ET À L'ÉCOUTE DES TERRITOIRES

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 étreint »**. 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.

Des équivalents temps plein à la hausse
Entre 2020 et 2024 le nombre d'emplois sous plafond a évolué, passant de 2 664 à 2 775.

3035
ETPT

Un budget en constante consolidation
Le budget de l'OFB est passé, entre 2020 et 2024, de 430 millions d'euros à 659 millions d'euros.

+ 53 %
en 4 ans

2. 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.

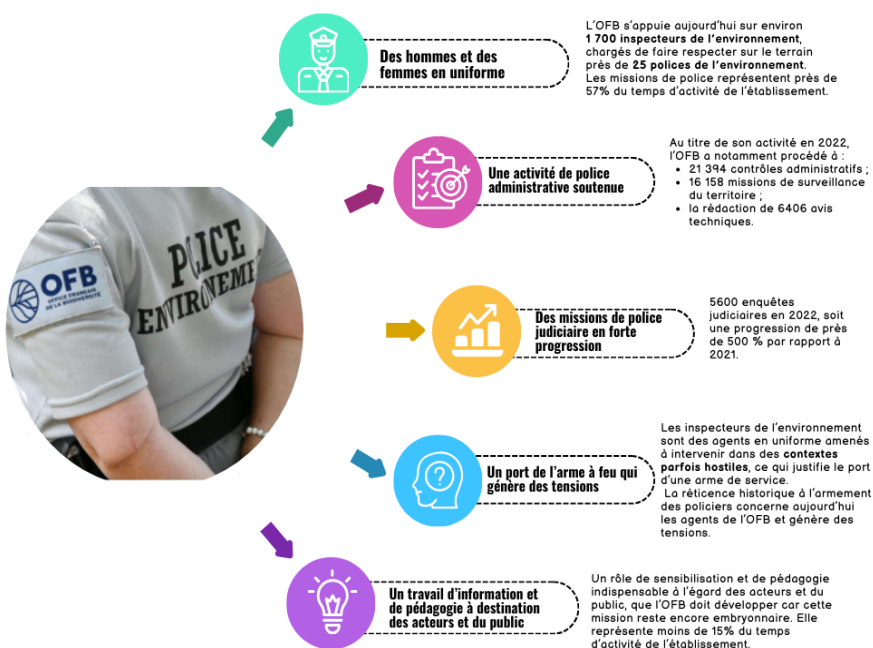
Les chasseurs dénoncent un abandon et une proximité moindre de l'établissement avec les problématiques cynégétiques : le **nombre total d'infractions relevées au titre de la police de la chasse a ainsi baissé de 87 %** entre 2019 et 2022. L'OFB pilote également le réseau de suivi de la population des 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**.

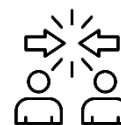
Qui plus est, la police de l'environnement a la **délicate mission de faire respecter un ordre non pas social**, comme c'est le cas pour la police administrative générale, **mais « naturel »**. Cette **police d'avant-garde** n'a pas l'évidence du maintien de l'ordre et de la sécurité, ce qui explique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

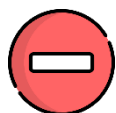
Dans le même temps, le législateur pourrait opportunément mener une **réflexion visant à dépenaliser certaines infractions environnementales** afin de favoriser un **meilleur équilibre entre police judiciaire et police administrative**, moins inquisitoriale et traumatisante. La recherche d'une **meilleure 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.

3. 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**.

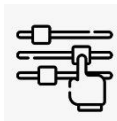
La mission d'information, soucieuse d'**accroître l'efficacité des interventions de l'OFB** et de renforcer sa capacité à répondre aux défis de la préservation de la biodiversité, a identifié les **marges d'amélioration de l'établissement pour un meilleur ancrage institutionnel**, une **légitimité plus 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.



Forte 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'efficacité de la dépense publique au rang d'impératif à rechercher par l'ensemble des opérateurs de l'État.

POUR EN SAVOIR PLUS

- Le rapport d'information de Guillaume Chevrollier « *L'accord de Kunming-Montréal : une partition que les États doivent dès à présent mettre en musique* » de février 2023
- Le rapport d'information de Guillaume Chevrollier « *Menaces sur la biodiversité mondiale : passer des promesses aux actes* » d'octobre 2021
- Le dossier législatif de la loi de 2019 portant création de l'OFB, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement



Jean-François Longeot

Président
Sénateur du Doubs
(Union Centriste)



Jean Bacci

Rapporteur
Sénateur du Var
(Les Républicains)

[Commission de l'aménagement
du territoire et du développement
durable](#)

☎ 01.42.34.23.20

