

# L'Office français de la biodiversité au cœur de l'action publique en faveur de la biodiversité

Par Pierre DUBREUIL  
Office français de la biodiversité

Objet hybride par sa gouvernance, son double ancrage national et territorial, et la multiplicité de ses missions, l'Office français de la biodiversité (OFB) est aussi un objet singulier dans le contexte international où l'on trouve peu d'établissements équivalents. Il sera au rendez-vous pour accompagner la définition d'un cadre ambitieux pour la décennie post-2020 que nous souhaitons tous voir émerger face à l'urgence de la crise de la biodiversité.

La création de l'Office français de la biodiversité (OFB) n'est que le dernier maillon d'une longue histoire, commencée avec la création du Jardin royal des Herbes médicinales en 1635, auquel la Convention nationale adjointra le Cabinet d'Histoire naturelle pour former en 1793 le Muséum d'Histoire naturelle. Longtemps après, la France se dotera d'institutions pour encadrer la pratique de la chasse et de la pêche (1941), pour gérer les parcs nationaux (1960, 2006), les parcs naturels régionaux (1967) et les parcs naturels marins (2006). Des organismes spécialisés seront chargés de la gestion de la forêt publique (1964), de la protection des milieux aquatiques (1964, 2006) et des sites sensibles du littoral (1975). Une structure sera même mise en place en 1997 pour apporter un appui aux innombrables acteurs, publics et privés, opérant sur les espaces naturels.

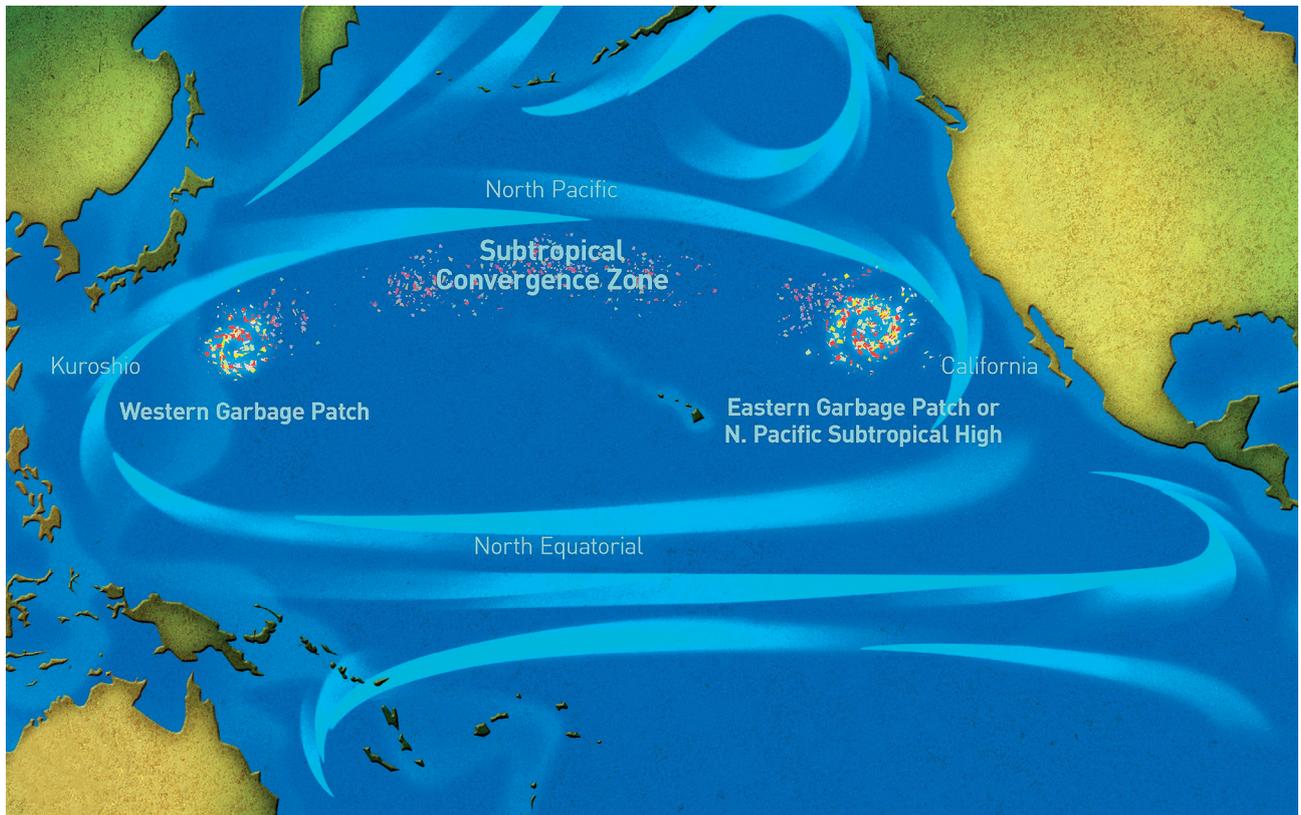
L'OFB est le fruit de cette histoire, où se superposent différentes approches de la nature et de l'action publique. Mais ce qui le distingue des institutions qui l'ont précédé, c'est à la fois un concept et une urgence. Le concept, c'est la *biodiversité*, ce tissu vivant de la planète qui nous abrite, sans distinction de milieux ni de groupes d'espèces. L'urgence, c'est de la préserver pour notre propre survie face à une mise sous tension sans précédent de notre environnement par les activités humaines, qui affecte autant le climat que la biodiversité. Une première étape, avec la même ambition, conduisit à créer l'AFB – Agence française pour la biodiversité (2017-2019), qui regroupée avec l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, a donné naissance à l'OFB – Office français de la biodiversité, le 1<sup>er</sup> janvier 2020. Face à cette urgence, l'OFB ne doit pas seulement mettre en œuvre les politiques de l'État, ce qu'il fait, fort de ses 2 800 agents, il doit aussi imaginer comment faire autrement en mobilisant tous les moyens possibles.

L'irruption de la biodiversité dans le champ des politiques

publiques remonte au Sommet de la Terre de Rio de Janeiro (1992), événement fondateur, par l'adoption de trois conventions des Nations Unies, formant aujourd'hui le cadre international des politiques publiques traitant de la « diversité biologique », des « changements climatiques » et de la « désertification ». L'approche que porte la Convention sur la diversité biologique reste d'actualité, car les « objectifs d'Aichi » de son plan stratégique 2011-2020, adopté lors de la 10<sup>ème</sup> Conférence des parties à Nagoya, ne seront pas atteints. Depuis 2013, c'est l'IPBES, plateforme intergouvernementale dont la création a été approuvée lors de cette conférence, qui assure un rôle d'interface entre l'expertise scientifique et les gouvernements sur la biodiversité et les services écosystémiques, de façon analogue au rôle du GIEC en matière de climat.

Pendant longtemps, le cadre des politiques de la nature est resté centré sur la protection des espèces et des habitats, plus que sur la biodiversité. Ainsi, les directives Oiseaux (1979) et Habitats Faune Flore (1992) visent la création de zones de protection spéciale (ZPS) ou de zones spéciales de conservation (ZSC), bases du réseau Natura 2000, afin d'atteindre des « objectifs de conservation » d'espèces et d'habitats dits « d'intérêt communautaire ». L'OFB gère lui-même, ou cogère, plus de la moitié des 220 sites Natura 2000 en mer, il apporte son expertise scientifique et son appui technique à tous les gestionnaires de sites et prépare les rapports que la France transmet aux autorités européennes pour l'application de ces directives.

Une autre voie fut de réserver des espaces de nature en tant qu'aires protégées, par le recours à des outils réglementaires ou fonciers, à l'image des réserves naturelles et des cœurs de parc national. Peu à peu, cette voie intégra des objectifs de développement durable pour concilier les usages avec la protection des milieux naturels. Déjà présents dans les parcs naturels régionaux (1967), ces objec-



Zones de concentration des déchets dans l'océan Pacifique.

« Tous les milieux n'ont pas reçu initialement la même attention. On n'observe ainsi, du point de vue des politiques de la nature, une "redécouverte de la mer" qu'à la fin des années 2000. »

tifs ont été introduits avec la loi de 2006 dans une partie du territoire des parcs nationaux et dans les parcs naturels marins.

La prise en compte des activités humaines est en effet une des caractéristiques du concept de biodiversité, dans la mesure où l'homme fait partie du tissu vivant de la planète : comme les autres espèces animales et végétales, en interagissant avec elles et avec les éléments abiotiques de l'environnement (dont l'énergie), l'homme bénéficie d'un cadre de vie, il « produit de la nature » et façonne ses paysages. Les activités les plus porteuses de ces interactions, comme l'agriculture, la gestion forestière, la pêche et la chasse, mais aussi les industries extractives, le tourisme, la production d'énergies renouvelables, sont toutes à prendre en considération ; les politiques sectorielles qui portent sur ces activités sont donc des leviers d'action pour limiter les pressions et mettre en place des actions favorables à la biodiversité. Les parcs naturels marins, les réserves naturelles et les réserves de chasse et de faune sauvage, que gère l'OFB, ainsi que les parcs nationaux, « établissements rattachés » à l'OFB, sont autant de territoires d'expérimentation et d'innovation pour une conciliation des activités humaines avec la protection des milieux naturels qui devrait être étendue hors de ces aires protégées.

Tous les milieux n'ont pas reçu initialement la même attention. On n'observe ainsi, du point de vue des politiques de

la nature, une « redécouverte de la mer » qu'à la fin des années 2000, avec une forte ambition en matière d'aires marines protégées allant de pair avec les initiatives européennes (DCSMM et extension de Natura 2000 en mer), et à nouveau, depuis 2017, dans le cadre des négociations onusiennes sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, auxquelles participe l'OFB en appui aux autorités françaises.

C'est par le biais de deux directives, relatives aux milieux aquatiques (DCE, 2000) et aux milieux marins (DCSMM, 2008), qu'ont été introduits la notion d'« état écologique » et un objectif d'atteinte ou de conservation du « bon état ». L'OFB poursuit son action en apportant un appui technique aux organisations de bassin et de façade chargées de leur mise en œuvre. Radicalement différente, cette approche se veut globale, visant un bon fonctionnement des écosystèmes proche d'une situation non perturbée par les activités humaines ; elle s'applique à l'ensemble des eaux de surface, des eaux souterraines et des eaux marines, sans privilégier celles qui seraient d'un intérêt écologique remarquable ; enfin, elle enchaîne des cycles de progrès, scandés par des évaluations des activités économiques, de l'état des milieux et des pressions, qui permettent de construire des programmes de mesures et de justifier des dérogations à l'atteinte des objectifs. Il n'y a, à ce jour, aucun équivalent pour les écosystèmes terrestres.

Pourtant, depuis le *Millenium Assessment* (2005) et les rapports de l'IPBES, la prise en considération des écosystèmes et des services écosystémiques est devenue centrale dans la compréhension de la biodiversité. Une première étape est apparue dans la constitution d'un réseau écologique, dénommé « trame verte et bleue », issu du Grenelle de l'Environnement et intégré dans les outils de planification (SRADDET, SCoT et PLU). Un centre de ressources partenarial dédié, géré par l'OFB, apporte depuis 2011 un appui technique aux acteurs des territoires pour la constitution de cette trame.

Les politiques publiques disposent donc d'une palette d'instruments mis en œuvre par l'État et ses établissements publics, et de façon croissante, par les collectivités ; en particulier, les régions exercent désormais un rôle de chef de file en matière de biodiversité et mettent en place, en partenariat avec l'OFB, des agences régionales de la biodiversité. On retrouve des instruments relevant des fonctions régaliennes comme les procédures d'autorisation, le contrôle du respect des décisions administratives et la recherche et la constatation des infractions. L'OFB y participe, en apportant son expertise à l'autorité administrative et en exerçant des pouvoirs de police, au travers de ses 1 800 inspecteurs de l'environnement spécialisés « eau et nature » répartis sur tout le territoire, lesquels assurent, par exemple, le contrôle des débits réservés ou la lutte contre le trafic d'espèces sauvages menacées ou l'introduction d'espèces exotiques envahissantes. D'autres organismes disposent, quant à eux, de l'instrument fiscal, comme les agences de l'eau qui perçoivent des redevances dues par les usagers de l'eau et des milieux aquatiques, ou bien encore les départements qui perçoivent une taxe d'aménagement dont le produit bénéficie aux espaces naturels sensibles. Il existe bien d'autres types d'instruments employés depuis des décennies, qu'il s'agisse de planification (SDAGE, SRADDET...), de protection (arrêté de biotope, réserves...), d'acquisition de connaissances (inventaire du patrimoine naturel, programmes de surveillance...), de contractualisation (Natura 2000, parcs naturels régionaux...) ; l'OFB contribue souvent à leur mise en œuvre par son appui technique, notamment par sa coordination de systèmes d'information qui gèrent et mettent à disposition des données.

L'action publique en faveur de la biodiversité doit donc recourir à ces différents instruments en choisissant leurs combinaisons les plus efficaces. Pour donner une cohérence et une lisibilité à ces choix, les gouvernements adoptent des « stratégies ». C'est ainsi, qu'en application de la Convention sur la diversité biologique, la France adopta en 2004 sa première Stratégie nationale pour la biodiversité. Celle-ci a été complétée par une dizaine de plans d'action sectoriels portés par l'État (agriculture, infrastructures de transport, urbanisme, mer, patrimoine naturel, forêt, Outre-Mer...). L'objectif était alors de « stopper la perte de la biodiversité », comme s'y engagèrent tous les pays de l'Union européenne, et cela en moins de six ans !

Cette Stratégie et ses plans sectoriels n'ayant pas suffi à enrayer la perte de biodiversité, une deuxième Stratégie

a été élaborée pour la période 2011-2020, *par et pour les acteurs*. Celle-ci a été dotée d'un dispositif d'engagement volontaire et de reconnaissance, ce qui n'avait pas été le cas pour la précédente. Les acteurs, publics ou privés, furent alors invités à « adhérer » à la Stratégie, chaque adhérent pouvant ensuite « s'engager », en adoptant un programme d'actions, proportionné à sa capacité et allant, dans une démarche d'amélioration progressive, au-delà du respect des obligations réglementaires. Cet engagement pouvait alors faire l'objet d'une « reconnaissance SNB », après évaluation du plan d'actions. En 2015, après 430 adhésions et seulement 74 programmes d'actions reconnus, le CGEDD considéra que « ce dispositif de mobilisation des acteurs [s'était essoufflé] avant même d'avoir réellement pris son envol ». Une évaluation plus récente, menée par l'AFB, montre que l'objectif de réduction des pressions sur la biodiversité est celui le moins atteint, la situation s'étant même en partie détériorée. Les politiques visant les secteurs d'activité source de ces pressions n'ont guère été infléchies, seuls quelques acteurs sectoriels se sont impliqués (entreprises gestionnaires de l'espace...). De leur côté, les grandes entreprises industrielles (chimie, agroalimentaire, automobile...) ou de services (banques, assurances...) ne se sont pas engagées. Insuffisamment décentralisé, ce dispositif d'engagement n'est pas adapté aux besoins locaux, pas plus à ceux des petites entreprises qu'à ceux des entreprises d'envergure internationale.

S'ensuivirent la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (2016) qui crée l'AFB en 2017, le plan Biodiversité (2018) et une nouvelle initiative du ministère de la Transition écologique et solidaire, portée aujourd'hui par l'OFB : « Engagés pour la nature », avec trois volets dédiés respectivement à la mobilisation des collectivités (« Territoires engagés pour la nature ») – avec décentralisation au niveau des régions –, des acteurs économiques (« Entreprises engagées pour la nature ») et des associations (« Partenaires engagés pour la nature »).

Il s'agissait désormais de trouver d'autres moyens d'agir pour répondre à une urgence désormais reconnue. En effet, l'IPBES fait état d'une trajectoire qui se traduit par le déclin, à une vitesse inédite depuis les débuts de l'anthropocène, de la diversité des écosystèmes, des espèces et au sein des espèces, ainsi que des contributions vitales de la nature aux populations. Les causes de ce déclin et les changements nécessaires pour dévier de cette trajectoire sont l'objet d'un certain consensus à l'échelle internationale. Nous connaissons les facteurs directs du déclin : les modifications dans l'utilisation des terres et des mers, la surexploitation des ressources naturelles, les changements climatiques, la pollution et l'introduction d'espèces exotiques envahissantes. Nous savons que sont nécessaires des changements en profondeur dans nos modes de production et de consommation, d'utilisation de la biodiversité et de partage des avantages que nous en retirons.

Les politiques de la biodiversité, comme celles du climat, en France comme dans les autres pays, ne seraient pas ce qu'elles sont aujourd'hui sans l'impulsion donnée par

les associations de protection de l'environnement et les chercheurs. Il nous faut reconnaître que l'expression de l'intérêt général n'est plus l'apanage de l'État, laquelle s'ouvre progressivement à la société, au travers des démarches inclusives et participatives. L'État doit agir, mais les leviers pour changer de trajectoire appartiennent aussi aux collectivités, aux acteurs économiques, à la société civile et aux individus. C'est pourquoi l'OFB a été doté d'une gouvernance atypique associant les représentants de ces différents acteurs au sein de son conseil d'administration et dans un comité d'orientation, sous le regard de quatre instances nationales de concertation : le Comité national de l'eau, le Comité national de la biodiversité, le Conseil national de la mer et des littoraux et le Conseil national de la chasse et de la faune sauvage.

L'OFB n'est donc pas seulement un nouvel opérateur de l'État, c'est également un *avant-poste de l'État dans la société*. Il lui reviendra à la fois d'appuyer l'action publique en faveur de la biodiversité, notamment du côté des politiques sectorielles, et de participer à sa mise en œuvre, avec des pouvoirs de police renforcés, mais aussi d'accompagner les changements dans la société sans lesquels la transition écologique resterait inopérante. Il n'est pas seul à agir pour cette transition. D'abord, parce qu'il agit en synergie avec d'autres acteurs partenaires, sans se substituer à eux. Et surtout, être un avant-poste le confronte à d'autres visions de la nature et l'oblige à avancer avec les autres, surtout quand leurs convictions ne semblent pas être aussi solides que les siennes. Quand certains cherchent à protéger la nature, dans une perspective de long terme, d'autres cherchent, souvent à court terme, à se protéger de ses dangers : inondations, sécheresses, ravageurs, maladies, espèces exotiques envahissantes... Or, concilier les activités humaines et la préservation de la biodiversité, c'est aussi accepter ces différentes visions de la nature et rechercher collectivement des *solutions fondées sur la nature*, profitables à tous, qui produisent des effets à court terme sans compromettre notre futur.

En tant qu'opérateur de l'État, l'OFB apporte son appui aux administrations centrales, aux préfets, aux procureurs, aux services déconcentrés et aux autres opérateurs de l'État. Il travaille aussi avec les collectivités, qui exercent des responsabilités ayant une influence sur la vie quotidienne de chacun de nous, en matière d'aménagement du territoire, de transport, d'urbanisme, de services publics locaux et de protection de la biodiversité. Avant-poste de l'État dans la société, l'OFB dialogue avec ses acteurs pour apprendre de leur expérience, les sensibiliser, les accompagner et valoriser leurs efforts. Il entretient ce dialogue avec les acteurs économiques : ceux-ci ont leurs propres objectifs de production et sont soumis à des contraintes issues d'une économie mondialisée, mais leur activité ne peut être soutenable que s'ils préservent le capital naturel dont ils bénéficient. L'OFB est présent auprès des usagers : ayant souvent un rapport privilégié avec la nature, les usagers peuvent relayer les messages de protection de la biodiversité, mais ils doivent aussi être accompagnés dans l'évolution de leurs pratiques, souvent impactantes. Enfin, doté d'un *comité d'orientation citoyen*, il cherche à mobiliser les citoyens, menant en particulier avec eux des expérimentations en régions : leurs gestes, en tant que consommateurs, propriétaires et acteurs de la démocratie, et leurs démarches participatives conditionnent le succès dans les changements de trajectoire attendus.

Pour donner l'impulsion nécessaire, l'OFB a des atouts. Ses compétences techniques, scientifiques et juridiques sont largement reconnues. Il est riche des cultures diverses issues des établissements qui l'ont précédé. Son maillage local lui permet d'appréhender le territoire national, d'agir à travers ses missions de connaissance, de police et de gestion des aires protégées et de porter son expertise auprès des acteurs. Enfin, ses moyens financiers, majoritairement issus des redevances perçues sur les usagers de l'eau, lui permettent de soutenir l'innovation et d'amplifier les actions portées par des tiers.