

Décembre 2023

Avis du Conseil scientifique de l'OFB sur le rôle de l'OFB dans la transformation agroécologique des systèmes agricoles

Ce document a fait l'objet de plusieurs séances de travail du CS, en plénière et en groupe de travail et a été validé par mail le 1^{er} décembre à la suite d'un délai de 10 jours.

Le Conseil scientifique de l'AFB avait proposé en 2018 une définition ambitieuse de l'agroécologie [1], à savoir :

- un ensemble de démarches de productions agricoles (par ex. agriculture biologique, agriculture de conservation, permaculture, agroforesterie...) s'appuyant sur des solutions fondées sur la nature
- une connaissance d'une diversité de dynamiques écologiques et de leurs interactions mobilisées pour la gestion des agroécosystèmes et des territoires ruraux
- une démarche multi-échelles et multi-objectifs aux nombreuses externalités positives, une démarche holistique qui va au-delà de l'exploitation agricole, qui interroge nos modes de production, de distribution et de consommation de produits issus de l'agriculture, cherche un équilibre dans le partage de la valeur des systèmes agricoles et des services écosystémiques qu'ils favorisent.

Le présent avis du Conseil scientifique de l'OFB s'inscrit dans la suite de cet avis de 2018. Malgré un ensemble d'évolutions des pratiques agricoles et de mesures favorables à la préservation de la biodiversité, il est nécessaire de poursuivre et renforcer les efforts : des preuves solides existent maintenant pour attester que l'agriculture telle que majoritairement pratiquée aujourd'hui constitue une des principales pressions sur la biodiversité [2], et que l'érosion de la biodiversité provoque, en retour, une fragilisation de l'agriculture. Une simple optimisation des pratiques agricoles majoritaires, par une diminution des fertilisants et des produits phytopharmaceutiques, ne sera pas suffisante pour faire face aux enjeux du changement climatique et de l'érosion de la biodiversité. Les politiques publiques doivent continuer à soutenir des changements structurels pour une profonde reconception des systèmes agricoles. Le présent avis vise à identifier les rôles clés que peut jouer l'OFB, avec ses partenaires, auprès d'un grand nombre d'acteurs, afin d'accompagner et d'accélérer la transformation agroécologique de l'agriculture. Pour ce faire, l'OFB devrait mieux identifier sa

plus-value, continuer à forger sa légitimité, et se doter d'une feuille de route ambitieuse avec des priorités d'actions, afin de contribuer à réduire les impacts négatifs de l'agriculture sur la biodiversité, renforcer les synergies entre agriculture et biodiversité pour une meilleure préservation de la biodiversité et une meilleure résilience des systèmes agricoles.

Cet avis s'inscrit dans un contexte en évolution, avec des enjeux traités de manière insuffisante et souvent distincte, ou perçus comme antagoniques. Certaines politiques publiques s'orientent progressivement vers le soutien à une agriculture plus favorable à la biodiversité, sans être pour l'instant à la hauteur de l'enjeu. De plus en plus de travaux démontrent **l'intérêt de la biodiversité pour l'agriculture mais aussi pour d'autres bénéfices comme la santé**, sans que le lien soit explicité. Enfin, un certain nombre de défis (changement climatique, évolution démographique, guerres...) et de discours publics peuvent encore pousser à une intensification des systèmes agricoles défavorable à la biodiversité. La priorité à l'enjeu climat dans la prise de décision publique, notamment dans le domaine agricole, a pu également faire de l'ombre à l'enjeu de la biodiversité. Les travaux scientifiques montrent que **les actions relatives à ces deux enjeux, climat et biodiversité, agissent pour la plupart en synergie**. La prise en compte conjointe des enjeux sera **centrale** pour éviter de prendre des décisions dont les conséquences pourraient être délétères pour le climat et pour la biodiversité.

Cet avis part d'une analyse des changements généraux à même d'opérer une transformation agroécologique de l'agriculture, puis décline, dans le périmètre des compétences spécifiques de l'OFB et de ses partenariats existants ou à développer, les atouts comme les points à renforcer pour y contribuer. Sur la base de cette analyse, il propose des orientations qui lui semblent stratégiques pour l'OFB.

1. CHANGEMENTS ET LEVIERS TRANSFORMATEURS NECESSAIRES POUR LA TRANSFORMATION AGROECOLOGIQUE

Le Conseil scientifique de l'OFB identifie, à titre d'exemples et de manière non exhaustive, différents leviers pour des changements transformateurs à même d'inscrire l'agriculture française comme une alliée de la biodiversité.

Les politiques publiques : la réorientation des politiques agricoles, et en premier lieu la Politique agricole commune (PAC), en faveur de la transformation agroécologique, vers des systèmes agricoles sobres en ressource, résilients et diversifiés ; la refondation de la politique foncière, fixant là aussi la priorité à la transformation agroécologique, notamment par l'évolution des orientations et de la gouvernance des SAFER ou la prise en compte de la biodiversité dans la définition du prix des terres ; l'encadrement des échanges internationaux des produits issus de l'agriculture préservant la biodiversité (par ex. mesures miroirs pour les produits alimentaires, limitation des importations de bois favorisant la déforestation).

La formation, l'information : l'intégration des enjeux de biodiversité au cœur des formations en passant par leur refonte, l'accompagnement de l'ensemble des acteurs du monde agricole (par ex. agriculteurs, conseillers agricoles / agronomes, vétérinaires, syndicats...) et des filières agricoles (alimentation, élevage, énergie, construction, cosmétiques...) ; la diffusion et l'appréhension par le plus grand nombre de **nouveaux récits positifs sur l'agriculture, l'alimentation et la biodiversité**, éventuellement territorialisés, par le déploiement de

messages en faveur de la bonne santé des écosystèmes agricoles dans le champ éducatif, médiatique et culturel.

Le déploiement de transformations agroécologiques des systèmes agricoles intégrant l'enjeu de la biodiversité dès leur conception : la **généralisation d'approches intégrées et interdisciplinaires** pour traiter d'enjeux complexes où demeurent souvent de l'incertitude, parfois plusieurs enjeux de conservation de la biodiversité antagonistes ; l'élaboration d'une **vision partagée et territorialisée d'une agriculture adaptée** aux enjeux locaux de conservation de la biodiversité et à son environnement (gestion de la ressource en eau, adaptation au changement climatique...) ; la mobilisation des **différents échelons territoriaux** par le dialogue avec le monde agricole, notamment pour aider à l'installation d'agriculteurs et favoriser l'accès généralisé des populations à une alimentation saine ; la **multiplication d'expériences innovantes**, au sein des zones à enjeux tels que les aires protégées (par ex. Natura 2000, parcs nationaux) ou les aires d'alimentation de captages, mais aussi sur l'ensemble du territoire national, par la dissémination des outils et des expériences (par exemple, la connaissance opérationnelle issue des dispositifs de recherche tels que les zones ateliers, le PPR "Cultiver et Protéger Autrement", les PEPR « Agroécologie et Numérique », « Innover avec et pour la nature -SOLU-BIOD-).

2. ATOUTS DE L'OFB

Pour contribuer à ces changements transformateurs, et dans le périmètre de ses compétences et partenariats existants ou à développer, l'OFB est déjà porteur d'une action plurielle :

- Une double tutelle des ministères en charge de l'environnement et de l'agriculture lui donne la légitimité pour être force de proposition pour la transformation agroécologique de l'agriculture, et lui permet d'être associé à une grande diversité de politiques publiques, dispositifs et programmes qui concernent l'agriculture, en lien avec de nombreux acteurs, ce qui peut lui permettre de contribuer à leur définition ainsi qu'aux outils pour leur accompagnement ;
- Une priorité affirmée sur l'agriculture, avec des moyens importants, même s'ils pourraient être renforcés, pour agir sur tout le territoire national en faveur de la transformation agroécologique de l'agriculture : ressources humaines, moyens d'intervention, programmes (par ex. Agrifaune), partenariats ou encore présence d'agents sur le terrain. L'OFB peut appréhender l'agriculture via ses différentes missions complémentaires : connaissance, mobilisation, police, aires protégées et appui aux politiques publiques. L'inventaire des actions au sein de l'OFB sur l'agriculture montre une très grande richesse tant dans les objets traités que dans les approches ;
- Une compréhension systémique des enjeux de l'agroécologie, de la conservation de la biodiversité et de l'adaptation au changement climatique : l'OFB dispose d'une connaissance spécifique de la biodiversité et des contributions (ou services écosystémiques) que les agroécosystèmes peuvent fournir, notamment en favorisant les intrants d'origine naturelle ou la régulation de la ressource en eau, pour aller vers des systèmes agricoles intégrés, multifonctionnels et résilients.

L'OFB peut en effet s'appuyer sur des points forts en termes de connaissance et d'action, porteurs de légitimité, notamment sur :

- L'évaluation des impacts des systèmes agricoles sur l'eau et la biodiversité, les travaux aux échelles du paysage et des territoires (infrastructures écologiques, mosaïques paysagères...);
- Les données et les indicateurs de biodiversité, dans une diversité d'écosystèmes, y compris les agroécosystèmes, l'analyse de ses déterminants (diversification, infrastructures...) en matière de diagnostic, suivi, alerte ou encore formation ;
- Les programmes de sciences participatives, menés notamment avec le MNHN, pour produire de la connaissance tout en diffusant une culture de la biodiversité auprès du grand public ;
- Une bonne expertise sur la gestion quantitative et qualitative de la ressource en eau, sujet trop souvent déconnecté des enjeux de biodiversité ;
- Une implication dans la lutte contre l'artificialisation des sols, enjeu commun au monde agricole et aux acteurs de la protection de la biodiversité, et la lutte contre la désertification en lien notamment avec les changements climatiques, toutes deux intrinsèquement liées aux politiques agricoles.

Malgré ses points forts et l'importance de son action, des limites structurelles apparaissent et pourraient être mieux surmontées pour renforcer l'action de l'OFB :

- L'OFB ne s'est pas encore dotée **d'une feuille de route stratégique** dans le domaine agricole, d'une identification de sa plus-value, de ses priorités et de son plan d'action dans ce domaine ;
- L'OFB est encore trop perçu par les acteurs du monde agricole comme **manquant de légitimité** dans ce domaine qui mobilise déjà de nombreux acteurs. Plus généralement, la voix de l'OFB apparaît encore trop faible dans la définition des politiques publiques agricoles (peu de sollicitations, peu d'attentes des services aux échelles aussi bien nationales que locales)
- Les partenariats avec d'autres organismes pourraient être renforcés pour améliorer la **connaissance partielle qu'a l'OFB** des systèmes agricoles et de leur diversité. Ceci permettrait de renforcer la capacité, partagée avec le monde scientifique, à caractériser **l'impact sur la biodiversité de scénarios prospectifs** concernant l'évolution de différentes pressions (par ex. agriculture, énergie, changement climatique).

3. QUELLES PRIORITÉS STRATÉGIQUES POUR QUE L'OFB JOUE UN RÔLE DANS LA TRANSFORMATION AGROÉCOLOGIQUE DES SYSTÈMES AGRICOLES ?

L'OFB est un établissement expert et spécialiste des enjeux de biodiversité. Le CS préconise à l'OFB de se positionner sur **l'accompagnement des systèmes agricoles dans leur transformation agroécologique, à l'interface entre biodiversité et agriculture, en identifiant les changements transformateurs pour lesquels l'établissement a le plus de valeur ajoutée et est le plus légitime**. Afin d'opérationnaliser une vision ambitieuse et structurée de cette transformation attendue, l'OFB devrait **se doter d'une feuille de route « biodiversité et agriculture »** composée de priorités stratégiques. Le conseil scientifique en propose ci-dessous cinq.

Priorité 1 : Formaliser une stratégie d'influence auprès des acteurs de la transformation agroécologique

La tutelle du ministère en charge de l'agriculture est une force et pourrait être mieux exploitée pour **placer les enjeux de biodiversité au cœur des politiques publiques agricoles** (programmes alimentaires territoriaux, fiscalité des revenus fonciers...). L'OFB pourrait aussi soutenir plus activement l'engagement sur **l'évaluation des labels et l'affichage environnemental**, en particulier dans l'intégration de la biodiversité, de l'agriculture biologique en grande difficulté actuellement. La tutelle du ministère en charge de l'écologie peut permettre d'identifier d'autres politiques publiques où actionner des leviers de la transformation agroécologique (par ex. commande publique).

Si les contacts de l'OFB avec de nombreux agriculteurs et organisations agricoles sont très fréquents, l'OFB pourrait **mieux intégrer les réseaux agricoles existants**, en identifiant et en travaillant aussi bien avec les réseaux d'acteurs favorables à la biodiversité qu'avec ceux présentant une capacité à mobiliser et une plus grande marge d'amélioration. Enfin les partenariats avec des acteurs académiques comme INRAE sont forts mais pourraient être élargis, notamment en ce qui concerne les approches disciplinaires, afin de complexifier la connaissance (voir Priorité 3). Un **réseau de partenaires mieux mobilisé et consolidé** pourrait permettre d'élargir les capacités d'influence et d'action de l'OFB notamment grâce à une montée en légitimité auprès de ces différents acteurs. La finalité visée est une meilleure mobilisation du monde agricole pour appréhender et comprendre la biodiversité de son territoire.

Priorité 2 : Acquérir, diffuser et mobiliser la connaissance autour de la biodiversité comme alliée de l'agriculture et de la santé

L'OFB fonde sa vision et son action sur des connaissances scientifiques qui lui assurent une compréhension fine et experte de la biodiversité qu'elle pourrait mieux diffuser. Derrière le terme de biodiversité, des interactions complexes entre organismes vivants s'opèrent, les affectant différemment selon les catégories biologiques, les espaces ou encore la temporalité. Au-delà de cette complexité qu'il faut mieux connaître, en soi et pour la gestion des agroécosystèmes, c'est bien **l'ensemble de la biodiversité, qu'elle soit protégée ou ordinaire** - car les deux sont en interaction - qui doit être reconsidérée par les acteurs du monde agricole. L'OFB pourrait : 1) mieux communiquer sur l'intérêt pour les agriculteurs de préserver la biodiversité et le bon état des écosystèmes sur leur exploitation, comme condition indispensable à la pérennité et à la résilience de leur activité, notamment en lien avec les conséquences du changement climatique, 2) mieux mettre en avant et communiquer sur les retours d'expériences de synergies et d'antagonismes entre pratiques agricoles et biodiversité, sur la base d'observations et la mobilisation d'indicateurs.

Certains sujets clés liant agriculture et biodiversité sur lesquels l'OFB dispose d'une analyse particulièrement fine comme la **biodiversité des sols, la diversité des paysages, les indicateurs de pression ou encore le rôle des infrastructures écologiques** pourraient être particulièrement mis en avant. Les compétences reconnues de l'OFB sur l'eau, sujet qui mobilise un nombre croissant d'acteurs du monde agricole et de la société civile, lui permettent de mettre en synergie les questions de l'eau et de la biodiversité, en lien avec celles du climat. La thématique One Health, liant santé animale, santé des écosystèmes et santé humaine pour

laquelle l'attente sociétale est forte, implique d'analyser les conséquences de l'usage des produits phytosanitaires et médicamenteux (antibiotiques, antiparasitaires...) sur la faune et la flore sauvages, domaine de compétence de l'OFB, mais aussi sur la **santé humaine**, des animaux domestiques et des plantes cultivées.

Priorité 3 : Favoriser les approches transdisciplinaires, innovantes et intégrées

La connaissance de l'OFB doit englober **l'ensemble des échelles, de la parcelle au paysage et au territoire**, auxquelles il est pertinent de recenser des retours d'expérience et favoriser des actions de synergie entre biodiversité et agriculture. Dans un premier temps, se focaliser sur les **aires à enjeux** (aires protégées, zones de captage...) dont la gouvernance intègre très souvent l'OFB permettrait à l'établissement d'être pleinement moteur **d'innovations co-construites dans ces territoires**. Par exemple, l'OFB en tant qu'acteur largement reconnu dans le domaine de l'eau, devrait contribuer à augmenter les exigences environnementales dans les aires d'alimentation de captage où l'usage de pesticides est encore souvent toléré. Ces zones sont des lieux d'expérimentation de nouveaux systèmes agricoles qui peuvent être vus comme des **lieux de démonstration** et des **points de dissémination vers d'autres territoires**. L'OFB devrait davantage soutenir cet essaimage qui peine à se concrétiser à ce jour. Des actions plus génériques sur le reste du territoire national devraient, de manière complémentaire, se développer pour accompagner les filières et territoires.

Pour que son action soit la plus efficace et qu'elle soit considérée comme légitime, l'OFB doit consolider sa compréhension du monde agricole, de ses acteurs et de ses pratiques, en partenariat avec des organismes qui en ont une connaissance plus fine (par ex. INRAE, acteurs du monde agricole), de manière à avoir une **approche plus différenciée de la pluralité des systèmes** et des pratiques agricoles françaises. L'établissement doit pouvoir recenser et mettre en lumière les agriculteurs ou organisations déjà engagés dans des pratiques favorables à la biodiversité.

Si les partenariats de l'OFB avec le monde académique sont déjà bien développés, ils gagneraient à élargir les disciplines concernées afin d'**intégrer les enjeux sociaux, psychologiques, éthiques et économiques de la transformation agroécologique**. Il s'agira notamment de davantage se rapprocher des sciences humaines et sociales, notamment pour analyser les freins et l'accompagnement au changement, les perceptions des acteurs, les instruments économiques, les modes d'organisation et les effets de normes sociales. Ces travaux transdisciplinaires peuvent permettre de favoriser des changements collectifs à des échelles territoriales pertinentes, et ainsi de dépasser la vision d'une agriculture comme simple somme de comportements individuels.

Priorité 4 : Renforcer la pertinence et la légitimité de l'OFB dans l'évaluation et le contrôle de l'application des politiques publiques

L'amélioration de la connaissance des systèmes et pratiques agricoles (Priorité 3) devrait permettre à l'OFB d'être plus fin, plus performant et pertinent, dans son analyse de l'évaluation des politiques publiques (analyse par systèmes, pratiques, milieux, territoire...). Le pouvoir de police de l'OFB lui confère un rôle majeur pour faire respecter la réglementation en matière d'eau et de biodiversité. L'amplification et la complexification des connaissances de l'OFB devraient également améliorer la reconnaissance de l'établissement par les acteurs du monde

agricole, conditions nécessaires à ce que **les contrôles, dans l'exercice de la mission de police**, soient plus encore des **moments de sensibilisation sur le terrain**.

Priorité 5 : Agir de l'amont à l'aval des filières agricoles

En complément des rôles bien reconnus de l'OFB en tant qu'évaluateur et contrôleur des politiques publiques s'intéressant à l'effet des pratiques agricoles sur la biodiversité, l'établissement pourrait renforcer son rôle d'accompagnement dans le développement de nouvelles pratiques agroécologiques qui pourraient, à terme, faire évoluer les politiques en matière d'agriculture et/ou de biodiversité. Il s'agit, dans le cadre de partenariats existants mais aussi de nouvelles collaborations à initier, d'accompagner la transformation agroécologique aussi bien du côté **des producteurs que des consommateurs**, des biens et services issus de l'agriculture. Les quatre autres priorités stratégiques doivent permettre à l'OFB d'être perçu par ces différents publics comme un acteur légitime et pertinent dans son accompagnement de la transformation agroécologique.

Du côté des producteurs (offre), l'OFB peut apporter sa compétence en matière de biodiversité aux agronomes dans la **reconception des systèmes agricoles** voire la création de nouvelles pratiques et indicateurs. Un deuxième champ d'action concerne **les formations** en agriculture, notamment en agronomie. Au-delà d'y intégrer des modules sur la biodiversité, l'OFB pourrait contribuer à **refonder les programmes**, chercher, dans des formats divers comme les ateliers ou les expériences de terrain, à croiser les publics étudiants agricoles et écologues. Cela implique que les formateurs disposent eux-mêmes de cette vision ambitieuse portée par l'OFB, ainsi que de connaissances complexes et transversales en matière de biodiversité et d'agriculture. Un troisième champ d'action concerne l'**offre de service de gestion de milieux naturels** que certains agriculteurs proposent en réponse à la demande d'acteurs de l'aménagement, notamment dans le cadre de mesures de compensation écologique pour maintenir des milieux ouverts favorables à la biodiversité qui y est inféodée (par pâturage ou débroussaillage mécanique). L'expertise de l'OFB pourrait accompagner les agriculteurs, les aménageurs et les services instructeurs dans ces situations, aidant à évaluer d'une part la pertinence écologique de l'implication d'acteurs du monde agricole dans ces mesures qui visent principalement la conservation de la biodiversité, et d'autre part la pertinence agronomique et économique pour les agriculteurs. Plus généralement, l'OFB pourrait aider à clarifier les conditions pour que les changements retenus soient suffisants pour atteindre la performance écologique attendue, pour que la valorisation sur le long terme des productions dans de nouvelles filières soient réunies.

Du côté des consommateurs (demande), l'OFB pourrait contribuer à **orienter la consommation vers des produits à moindre empreinte « biodiversité »** dans de nombreuses filières agricoles, par exemple par une réduction de la part de produits animaux dans les régimes alimentaires ou encore l'utilisation de bois de construction issu de forêts gérées durablement et évitant la déforestation importée. Ces modifications de consommation ont également des conséquences positives sur la santé physique et mentale humaine et répondent ainsi aux préoccupations synthétisées dans l'approche One Health discutée dans la Priorité 2. Pour agir en ce sens, l'OFB doit chercher les meilleurs partenaires, canaux et actions concrètes pour créer et diffuser ces recommandations auprès du grand public (campagnes d'affichage, conférences gratuites, stands de sensibilisation dans des événements comme les salons agricoles ou les festivals gastronomiques, nature des produits

gagnés dans des loteries...). En cohérence avec la Priorité 1, l'OFB peut également exercer cette influence en participant aux politiques publiques orientant la consommation comme par exemple les **Projets Alimentaires Territoriaux** (ils visent à la relocalisation de l'agriculture et l'alimentation dans les territoires notamment via l'aide à l'installation d'agriculteurs, la mise en place de circuits courts ou encore l'utilisation d'aliments locaux dans les cantines) ou plus largement les règles d'approvisionnement de produits agricoles dans la commande publique.

L'OFB pourra approfondir et décliner ces propositions stratégiques dans ses différentes missions (par ex. connaissance, appui aux politiques publiques, police, territoire) et provoquer, au besoin, un ajustement de ses réseaux en interne qui sont pour beaucoup déjà inscrits dans une recherche de transversalité entre missions.

[1] Réflexion et recommandations du Conseil Scientifique sur l'agroécologie, CS de l'Agence Française de Biodiversité

[2] Les rapports de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) mentionnent régulièrement des travaux scientifiques arrivant à ces conclusions. Une étude récente démontre l'impact des pratiques agricoles sur le déclin des populations d'oiseaux européens (article de Rigal et al. publié en 2023 dans le numéro 120(21) de la revue PNAS).