

# COMITE NATIONAL DE LA BIODIVERSITÉ

-----

## Avis relatif au foncier et à la biodiversité

Séance du 18 septembre 2024

### ANNEXE 2 de l'avis 2024-06 : Contributions des membres du CNB

#### Sommaire des contributions :

#### 3° collège des organismes socioprofessionnels :

c) entreprises, petites et moyennes entreprises et des artisans :

- Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CPME)

f) exploitants agricoles :

- Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

l) secteur de l'énergie : Syndicat des énergies renouvelables

o) professionnels du génie écologique : Association fédérative des acteurs de l'ingénierie et du génie écologiques (A-IGÉco)

#### 4° collège des propriétaires fonciers :

b) Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (FNSAFER)

#### 5° collège des usagers de la nature garants du bon état écologique des milieux :

e) Associations de sports de nature terrestres et aquatiques :

- Fédération nationale de canoë-kayak (FNCK)

f) Fondation François Sommer

#### 6° collège composé des associations, organismes ou fondations œuvrant pour la préservation de la biodiversité :

a) Associations, organismes ou fondations exerçant des activités de protection de l'environnement :

xxiii. Association Noé

xxiv. Association Blairouders

b) Associations d'éducation à l'environnement :

- Réseau français à la nature et à l'environnement (FRENE)

#### 7° collège des gestionnaires d'espaces naturels :

b) Fédération des parcs naturels régionaux de France

e) Représentant des gestionnaires des sites Natura 2000

### **3° collège des organismes socioprofessionnels**

## CNB Projet d'avis foncier et biodiversité

### Contribution de la CPME

Voici les retours que nous avons eus de la part de nos adhérents sur le résumé exécutif :

- Sachant que le tissu urbain représente à peu près 20% du territoire français avec des caractéristiques très différentes du foncier agricole, il aurait pu être pertinent d'y consacrer une analyse.
- Le foncier forestier quant à lui est cité dans l'en-tête mais très peu abordé.
- Ce document donne l'impression de considérer que toutes les terres agricoles sont gérées par un exploitant qui n'est pas le propriétaire et de dédouaner entièrement ce dernier de ses responsabilités car il n'a pas le contrôle de ses terres.
- Il pourrait être intéressant d'avoir l'avis des fermiers/métayers sur le volet agricole et d'avoir une analyse sur les volets urbains et forestiers (et peut-être d'autres types de fonciers comme les espaces littoraux par exemple)

Concernant le rapport, du fait de sa longueur et afin d'en améliorer la lecture, il pourrait être pertinent d'y ajouter un sommaire.

## Avis du Comité national de la biodiversité sur le foncier et la biodiversité : rapport

La question du rapport à la terre s'est fortement complexifiée dans la combinaison d'usages variés du foncier, de réglementations diverses et d'acteurs aux intérêts divergents. Cette évolution se traduit par l'existence de multiples instances et niveaux de régulation : organisations agricoles, collectivités territoriales, associations, organismes paritaires... Devant cet enchevêtrement nous avons choisi de concentrer les réflexions du groupe de travail sur les rapports de la propriété privée à la nature ordinaire, majoritairement présente sur l'ensemble du territoire.

NOTE : Ce signe renvoie à la préconisation correspondante en annexe

### Cadrer le sujet

Mettre en rapport les notions de biodiversité et de foncier peut sembler simple a priori, pourtant chacune d'entre elles s'avère plus complexe qu'il n'y paraît : les croiser, a fortiori, ouvre de multiples directions que nous n'avons pas pu toutes suivre dans ce groupe de travail, aussi est-il important de bien cerner celles que nous avons prises.

#### *Quelques définitions*

Pour cela quelques définitions préalables :

##### **Biodiversité**

D'après le Robert, c'est l'ensemble des espèces vivantes (micro-organismes, végétaux, animaux) présentes dans un milieu y compris l'homme. Ce terme s'étend aux interactions entre elles et avec leurs milieux.

##### **Foncier**

La définition est plus complexe ; elle s'est enrichie avec le temps de nombreuses nuances.

D'après le même Dictionnaire Robert : le foncier est ce qui constitue un bien-fonds. Le mot désigne ce qui est relatif à un fonds de terre, à son exploitation, à son imposition ; d'où les notions de propriétaire foncier, propriété foncière, taxe foncière.

On comprend ainsi que cette notion est relative à une surface en deux dimensions, et n'a pas en elle-même l'épaisseur de la troisième dimension qui porte la vie du sol. Elle peut aussi désigner la nature de l'activité portée par ce sol (on parle par exemple de « foncier agricole », « foncier industriel » etc.). Le foncier et le sol reste en interaction à l'égard de la biodiversité.

Par extension, on pourra parler de « stratégies foncières » mises en place par les collectivités, où la terminologie de foncier aborde la question de l'organisation du territoire.

**Commenté [BB1]:** La FNSEA regrette l'approche exclusivement portée vers la relation biodiversité et propriétaire, bien que soit précisé dans le cadrage de l'avis l'enjeu de l'exploitant. Une écriture incluant propriétaire/exploitant/biodiversité permettrait de trouver davantage de compromis. Nous nous permettons d'insister sur l'intérêt des PSE tripartite propriétaire/exploitant/bénéficiaire, certes peu évoquées en réunion, mais centrale pour avancer.

Qu'il soit du domaine privé ou public et dès lors que l'on y rajoute la « troisième dimension », le foncier est le support d'un ensemble de fonctions comme la biodiversité, le paysage, la production nourricière, le cadre de vie, etc.

De ce fait, il se retrouve porteur d'enjeux forts, parfois contradictoires, donc au cœur de conflits portés par des acteurs multiples avec des logiques et des prérogatives différentes.

Dès lors, il paraît intéressant **d'identifier les freins et les leviers** permettant de sensibiliser les propriétaires à la biodiversité.

En effet, certaines injonctions externes limitent les actions des propriétaires privés, pouvant aller en ce sens.

De fait, les droits liés à l'exploitation importent davantage que les droits liés à la propriété. Le fermier qui utilise le sol pour produire agit différemment sur la biodiversité selon son mode d'exploitation, **l'orientation des politiques agricoles revêt une grande importance.**

#### *Croiser biodiversité et foncier*

Plusieurs acceptations possibles du foncier dans ce croisement avec la biodiversité :

- Le foncier, en tant que sol, support de vie, d'activités et là, ce sont les conditions de mise en valeur du sol qui sont explorées, les effets des pressions,
- Le foncier, en tant qu'organisation du territoire,

Cette approche imposerait d'adopter un point de vue surélevé, qui montre un palimpseste en perpétuelle recombinaison, où se croisent traces de l'histoire, héritage des économies et savoir-faire anciens, données géologiques, topographiques, écologiques, climatiques, enjeux et activités contemporains. Ce foncier-là devient objet de planification. Cette approche permet d'envisager la biodiversité sous un aspect plus large, en termes de connexions, de mosaïques de milieux, et aussi d'adaptation au changement climatique.

- Le foncier, en tant que propriété ; ce sont les relations entre la propriété (donc, les propriétaires) et la biodiversité qui sont explorées.

De ce fait, les pratiques et les contraintes sont de natures différentes, selon que l'on se situe en milieu rural ou en milieu urbain. Elles relèvent de codes différents (Code rural, Code de l'urbanisme, Code de l'environnement, Code forestier...) sans qu'il n'y ait de passerelles, elles doivent donc être abordées séparément.

➔ *En raison du temps imparti (et de productions bibliographiques accessibles)<sup>1</sup> il a été décidé d'aller dans cette direction en la restreignant à l'espace rural (espaces agricoles, forestiers et naturels).*

➔ *Les objectifs assignés sont les suivants :*

- Clarifier les rôles et les responsabilités de chacun et les questions fondamentales vis-à-vis de la propriété et des enjeux de biodiversité,
- Préciser les problématiques et les tensions en présence, évaluer leur prégnance,
- Faire un point sur les dispositifs existants, leur efficacité et leurs évolutions souhaitables
- Proposer des outils ou des leviers qui permettraient d'encourager les collaborations et les incitations positives pour la biodiversité.

---

1 Notamment Guide Méthodologique Stratégies Foncières locales et mobilisation des outils fonciers ([https://agriculture.gouv.fr/sites/default/files/documents/pdf/Guide\\_Methodologique\\_Mars\\_2013\\_cle0febb3.pdf](https://agriculture.gouv.fr/sites/default/files/documents/pdf/Guide_Methodologique_Mars_2013_cle0febb3.pdf));

- Focaliser sur les leviers à activer, là où les marges de progrès sont les plus importantes, c'est-à-dire dans la nature dite ordinaire.

***Ce choix, qui peut paraître restrictif, a également l'avantage de mettre en avant la parole de catégories sociales moins audibles dans le débat public, comme celle des propriétaires privés ruraux.***

Cette définition du sujet ne saurait nier l'intérêt des autres directions possibles qui pourraient également faire l'objet de GT comme :

- Foncier/sol, biodiversité et nature en ville
- Organisation de l'espace
- Foncier, fiscalité et biodiversité (à approfondir)

## Relations entre biodiversité et propriétaires / usagers du terrain.

**→ Ce n'est pas la propriété en elle-même, mais l'usage qui en est fait qui conditionne la biodiversité.**

Ce sujet foncier / biodiversité interpelle 3 types d'acteurs, ayant des inter-relations entre eux et avec la biodiversité : les propriétaires, les usagers, notamment ceux qui exploitent le terrain (qui peuvent être ou non les propriétaires) et la puissance publique au travers du cadastre réglementaire.

*La biodiversité :*

Quelles caractéristiques pour une biodiversité optimale.

Le groupe s'est attaché à définir de manière schématique les facteurs qui favorisent potentiellement le développement de la biodiversité. (Il est rappelé que les écosystèmes sont évolutifs par définition et que la dynamique de biodiversité ne saurait être réduite aux seules pratiques agricoles ou forestières).

Cette liste, même schématique, permettra ensuite d'évaluer les effets potentiels des liens contractuels existants et des outils sur ces critères :

- Disposer d'une variété des milieux offrant différentes potentialités de nourriture, de déplacements, d'habitats et de cachettes, l'existence de connexions permettant aux groupes faunistiques et floristiques de communiquer pour se reproduire, s'abriter et trouver de la nourriture,
- Préserver des surfaces suffisantes pour assurer le brassage génétique
- Préserver des points d'eau,
- Préserver des sols vivants,
- Limiter la fragmentation par des infrastructures ou des modes d'occupation des sols perturbants,
- Conserver des parcelles compatibles avec la biodiversité sans entraver l'activité agricole
- Garder un équilibre faunistique (éviter le développement excessif d'un groupe qui viendrait supplanter un autre, typiquement les plantes invasives, ou l'excès d'herbivores en forêt).

**Commenté [BB2]:** La FNSEA salue la prise de conscience de l'importance du foncier comme support nécessaire de la production agricole et du rôle à jouer par les agriculteurs et le propriétaire.

- Diminuer les pressions : produits phytopharmaceutiques (une des causes essentielles de la baisse de la biodiversité), aléas climatiques, simplification des paysages, altération des sols, etc ; qui reste l'enjeu principal.
- Favoriser les synergies entre productions agricoles et biodiversité.

On remarquera que ces caractères n'excluent pas une utilisation économique du foncier pour production agricole et forestière.

Une vision complémentaire et un peu différente est proposée par la propriété rurale et forestière ; il s'agit de considérer la biodiversité comme compatible avec la **multifonctionnalité** des forêts et les espaces agricoles.

Dans cette optique, les incitations aux méthodes vertueuses n'enferment pas les espaces dans une protection forte qui limite les initiatives ; au contraire, elles permettent de développer une **gestion sensible aux enjeux de biodiversité. Ainsi, les enjeux économiques ne s'opposent pas à la biodiversité.**

#### La nature dite ordinaire

Cette notion peut paraître intuitive, (« une nature non protégée et proche », « une nature hybride », « un mélange de nature sauvage et domestique », « une nature imbriquée dans de nombreuses activités ») mais elle est plus complexe qu'il n'y paraît et sa définition n'est pas harmonisée.

Opposée à la nature remarquable qui renferme les espèces rares, la nature ordinaire est plus familière, plus proche, assure un continuum entre des espaces sauvages et des espaces très anthropisés. Elle a longtemps échappé au regard des scientifiques, concentrés sur les espaces remarquables et les espèces « rares ». Mais le constat de la perte de biodiversité dans ces espaces proches (cf suivi STOC <sup>2</sup>: qui montre la chute de certaines espèces d'oiseaux familiers), le rôle qu'elle joue dans l'équilibre des territoires et le besoin social de nature, ont ramené le regard vers elle. Et, de fait, maintenant on ne peut la considérer comme un « vide » sans intérêt, mais comme des espaces porteurs d'enjeux croisés essentiels.

La nature ordinaire n'est pas codifiée, contrairement aux aires protégées qui sont définies notamment dans la stratégie nationale de la biodiversité et la stratégie des aires protégées.

#### Évaluer la biodiversité d'un territoire, d'une propriété, d'une parcelle.

➔ ***Dans tous les cas, la qualité de la biodiversité dépend d'un contexte territorial global. Elle ne saurait se résumer à l'état d'une parcelle ou d'un ensemble de parcelles sur une exploitation.***

➔ ***Afin d'exercer pleinement leurs responsabilités, les propriétaires, les gestionnaires du territoire, tout comme leurs locataires exploitants, souhaitent pouvoir apprécier la biodiversité sur la base d'indicateurs scientifiques rigoureux, permettant notamment de distinguer la biodiversité ordinaire de la biodiversité remarquable.***

Cette question est légitime, car elle conditionne les stratégies à développer et le rôle des acteurs.

La qualité de la biodiversité s'apprécie à plusieurs échelles emboîtées, allant de la parcelle à l'espace élargi : un territoire à l'échelle d'un ensemble géographique comme une vallée,

---

<sup>2</sup> « Suivi temporel des oiseaux communs » coordonné par la LPO et l'OFB

un coteau, etc, peut avoir globalement une qualité de biodiversité intéressante, tout en comportant des sous-espaces plus dégradés, alors qu'il est plus difficile de maintenir une biodiversité de qualité sur un ensemble réduit de parcelles dans un large contexte dégradé.

Plusieurs méthodologies peuvent être mobilisées ; elles fonctionnent par échantillonnage et prospections des espèces (observation, piégeage, bio-acoustique, ADN environnemental, etc) pour déterminer les espèces et leur abondance.

Elles sont conduites par des experts naturalistes, des sciences participatives ou en auto-évaluation (cas de l'IBP des forestiers [et de l'Observatoire Agricole de la Biodiversité](#) par exemple). Elles sont rarement à la portée du citoyen non spécialiste et non accompagné.

Ces données peuvent être traduites en différents indices qui permettent des comparaisons (indices de Simpson, de Hill, etc...). On s'intéresse également à la structuration de l'espace, à la matrice paysagère, aux effets de lisière, aux mosaïques de milieux.

La taille du territoire évalué est déterminante, car le recueil de ces données peut être long et fastidieux, rarement exhaustif, mais une portion trop limitée de l'espace ne donne pas une idée fiable.

En l'absence d'accompagnement ou de compétences ad hoc, on peut également se référer à des travaux investiguant sur une plus large échelle et traduits dans des documents de cadrage, comme les SRCE<sup>3</sup> (schémas régionaux de cohérence écologique) ou dans des diagnostics de territoires, comme les états initiaux des SCOT, PLUI ou chartes de PNR. On n'aura alors pas de données précises sur sa parcelle.

Des agrégations de données comme INPN<sup>4</sup> (inventaire national du patrimoine naturel) ou des atlas communaux de biodiversité permettent de cerner davantage. (cf partie sur « la connaissance et l'émulation »)

#### *La puissance publique responsable de l'intérêt général, le cadrage réglementaire*

Le cadrage réglementaire reste nécessaire et les politiques publiques jouent un rôle structurant en fixant des caps et en donnant des moyens et des outils pour les atteindre.

On rappellera ici que la puissance publique n'est pas force de vérité, mais tend à mettre en œuvre l'intérêt général appréhendé à plus ou moins long terme, grâce à ses pouvoirs d'expertise et d'analyse, et au travail législatif parlementaire qui permet de définir un cadre.

Les décisions sont prises en fonction de ce que la société perçoit de l'intérêt général au temps T ou dans des échelles de temps prévisibles. Si on prend l'exemple du changement climatique : des décisions prises il y a une cinquantaine d'années pouvaient être pertinentes à l'époque, mais s'avèrent contre-productives aujourd'hui.

Une réglementation trop précise, ou trop brutale, peut entraver la recherche de solutions locales adaptées. La tension entre ces deux pôles peut se résoudre en disant qu'il est nécessaire de travailler sur un cadre clair et de laisser la main aux acteurs locaux, tout en cherchant un équilibre.

---

3 Document cadre élaboré dans chaque région qui vise à identifier, préserver, et remettre en bon état les milieux nécessaires aux continuités écologiques. Ils ont été intégrés aux SRADDET.

4 L'inventaire national du patrimoine naturel (INPN) est le portail de la biodiversité et de la géodiversité françaises, de métropole et d'outre-mer. Il diffuse la connaissance sur les espèces animales, végétales et la fonge, les milieux naturels, les espaces protégés et le patrimoine géologique. L'ensemble de ces données de référence, validées par des réseaux d'experts, sont mises à la disposition de tous, professionnels, amateurs et citoyens. Ce portail s'inscrit dans le cadre du Système d'information de la biodiversité (SIB) et du Système d'information de l'inventaire du patrimoine naturel (SINP) et s'intègre dans l'écosystème NatureFrance.



Il faut donc à la fois clarté du cap à donner et souplesse dans l'adaptation locale, avec des moyens d'agir grâce à des outils adaptés et sans ouvrir la porte à des dérogations de renoncement.

➔ **Afin d'atténuer ces changements de cap parfois brutaux, le législateur doit travailler en relation plus étroite avec les gestionnaires du foncier, échelon le plus proche du territoire et facteur de modération.**

Deux dispositifs importants du cadrage réglementaire dans l'espace rural : statut du fermage et aires protégées

#### Le statut du fermage : il est structurant

Mis en place par les lois de 1946, le statut du fermage renforce les droits du fermier face au propriétaire ; il sécurise l'accès des fermiers à leur outil de production dans la durée et met en place le bail rural, qui redéfinit les places relatives du propriétaire et de l'exploitant, les droits et devoirs de chacun.

#### Les aires protégées réglementaires

Ces zones de protection de la biodiversité sont de plusieurs natures.

Il existe de nombreux dispositifs réglementaires de protection des espaces, répondant aux caractéristiques définies dans différentes procédures émanant de politiques échelonnées dans le temps.

La Stratégie Nationale de 2022 pour les aires protégées a pour objectif de les coordonner par un programme d'actions, destiné à lutter contre l'érosion de la biodiversité, sans changer les règles spécifiques émanant des dispositifs qui les ont mises en place. Elle définit deux niveaux de protection :

- Des espaces protégés (30 %) qui constituent la trame de protection du territoire,
- Des espaces de protection forte (10 %) avec un niveau de protection plus élevé.

Elle vise à ce que ces zones « soient représentatives des écosystèmes, bien gérées et interconnectées et disposent des moyens nécessaires pour créer un réseau résilient aux changements globaux en cours ». (On est actuellement à 30 % en agrégeant territoire métropolitain et ultra marin, la Guyane portant un pourcentage significatif).

(voir détail en annexe)

#### *Les acteurs de l'espace rural*

##### Le binôme propriétaires / exploitants

Rappelons que près de 70 %<sup>5</sup> des surfaces de l'espace rural sont affermées et que 80 % relèvent de la propriété privée.

Le propriétaire du foncier n'est donc pas toujours l'utilisateur du sol et ce critère détermine ses marges d'actions sur la biodiversité sur ses propres terrains. **De fait, les droits liés à l'exploitation importent davantage que les droits liés à la propriété.** Le fermier qui utilise le sol pour produire agit différemment sur la biodiversité selon son mode d'exploitation. Plusieurs cas de figure selon les types de contrats que le propriétaire a avec son exploitant :

---

<sup>5</sup> Ce chiffre est une approximation qui recouvre les locations par le biais de sociétés

## Le propriétaire

Il y a un peu plus de 4 millions de propriétaires privés ruraux en France d'une très grande diversité liée au statut juridique : propriété en nom propre (personne physique) ou en association (personne morale), type groupement familial agricole (GFA), société civile immobilière (SCI).

Cette grande diversité peut être également due à la taille de la propriété de quelques hectares à plusieurs centaines, à ses écosystèmes, à ses modes de faire-valoir...

Les propriétaires peuvent avoir des approches différentes mais, dans cette pluralité, on peut trouver des points de convergence :

- Le propriétaire a une vision patrimoniale ; sa logique profonde est de chercher à pérenniser son patrimoine, en lui conservant sa valeur (monétaire, symbolique, écologique, productive, etc),
- Il tire un revenu de ses locations et paye des impôts et des taxes sur ses terres à l'équilibre économique incertain. C'est en cela qu'un propriétaire gère son foncier, même s'il ne l'exploite pas directement : Le propriétaire privé, quel qu'il soit, est le gestionnaire de son territoire et de ses différents usages,
- ~~Il en est le seul et unique responsable civil,~~
- Il arrive bien souvent qu'il délègue certains usages comme l'agriculture, l'exploitation forestière très exceptionnellement et la chasse. Environ 70 % du territoire privé est affermé. Le fermier gère alors l'exploitation agricole et en est responsable. Cette gestion croisée peut enrichir les expériences et être source d'initiatives et de créativité. A contrario, le cadre réglementaire qui régit les relations entre l'usager et le gestionnaire limite la capacité d'action des propriétaires en faveur des écosystèmes. Et pourtant, les propriétaires ont des préoccupations patrimoniales sur le temps long, dont l'environnement est une composante fondamentale,
- ~~Il contribue à~~ la responsabilité de la gestion durable de l'espace et des éléments qui structurent l'espace comme les arbres, les haies, et plus généralement, de l'ensemble des usages sur son territoire.

Le propriétaire est au cœur des conflits d'usage (agriculture, chasse, pêche, tourisme, sport de nature). Il doit trouver les meilleurs arbitrages entre les dimensions socio-économiques et environnementales de son territoire pour transmettre aux générations suivantes un bien à la fois vivant et préservé au service de l'intérêt général.

➔ Or, différents codes, notamment le Code rural, interdisent généralement la maîtrise de l'usage. ~~Le propriétaire reste responsable, alors qu'il n'est pas coupable.~~  
- ➔ ~~En revanche, il n'a aujourd'hui, aucun moyen de faire valoir le gain ou la perte de valeur productive ou de biodiversité sur sa propriété, lors d'un changement de locataire.~~

## L'usage agricole

- Un exploitant gère son exploitation agricole : sa logique profonde est de créer de la valeur pour vivre de son exploitation.
- Il prend soin des éléments structurants par intérêt personnel, obligation contractuelle et/ou par nécessité bien comprise de préserver son outil de production. Toutes modifications de ces éléments doivent avoir l'accord du propriétaire. En qualité d'agriculteur, la dimension environnementale n'est pas systématiquement au centre de

**Commenté [BBF3]: Cette affirmation est manifestement inexacte.** Le bail rural repose sur un partage des droits et des responsabilités. Le fermier est responsable de tous dommages causés par le bien loué, dès lors que la cause se trouve être dans ses actions négligence d'exploitation. Ce n'est que si le dommage causé par le bien ne trouve pas son origine dans l'action ou la négligence du fermier que la responsabilité du propriétaire peut être appelée. Ce s'illustre notamment par le fait que bailleur et preneur doivent chacun s'assurer séparément.

**Commenté [BBF4]: Cette affirmation est manifestement inexacte :** voir commentaire précédent

**Commenté [BBF5]: A nouveau, cette affirmation est manifestement inexacte :** la loi organise un régime d'indemnisation en fin de bail par le bailleur du preneur du fait des améliorations apportées au fonds ; et réciproquement d'indemnisation du bailleur pour les dégradations commises par le preneur. Ce régime est d'ordre public (article [L.411-69](#) à [L. 411-78](#) du code rural).

ses préoccupations, sous réserve que la dégradation des écosystèmes ne puisse limiter son potentiel de production, ou que des mesures incitatives l'y encouragent.

- ~~— On peut constater toutefois qu'une utilisation intensive du potentiel agronomique du sol peut limiter, sur le moyen terme, sa fertilité. Dans un souci de bonne gestion de son exploitation, il prendra alors les mesures correctives pour restaurer la qualité du sol qu'il exploite.~~
- L'exploitant a la maîtrise de l'usage via le Code rural, ~~tandis que le propriétaire garde la responsabilité civile sur le foncier~~
- Il a été rappelé, lors des discussions de groupe, que la nécessité de produire une alimentation la moins onéreuse possible pour les Français a conduit de nombreux-les agriculteurs à développer des pratiques intensives, pour améliorer la rentabilité de leurs exploitations. Par la suite, la rentabilité du capital français a été affectée par leur incapacité à payer des loyers élevés.
- On peut constater toutefois qu'une utilisation du potentiel agronomique du sol peut limiter, sur le moyen terme, sa fertilité. Dans un souci de bonne gestion de son exploitation, il prendra alors les mesures correctives pour restaurer la qualité du sol qu'il exploite. Les agriculteurs travaillant sur le long terme n'ont pas intérêt à abîmer la capacité des sols à produire.

Commenté [BB6]: Cela fait doublon avec la suite.

➔ ***C'est par cet argument que se rejoignent les logiques des propriétaires et des exploitants, et que des passerelles peuvent se conforter.***

### La forêt

Les propriétaires forestiers sont également très nombreux (près de 3.5M).

Le propriétaire forestier gère seul sa forêt ou mandate une entreprise à laquelle sont confiées les actions de gestion (coupes et travaux).

Le code forestier (précurseur par rapport à d'autres pays) encadre fortement la gestion forestière afin qu'elle soit multifonctionnelle et durable. Ainsi l'Etat, les collectivités et les propriétaires privés doivent se doter (selon des seuils) de documents de gestion durable approuvés par les services de l'Etat et conformes aux orientations nationales et régionales qui font notamment l'objet d'une évaluation environnementale.

L'ONF gère les forêts publiques et le CNPF accompagne et forme les propriétaires privés à la gestion forestière durable.

Les types de configuration des liens entre propriétaires et exploitants et leurs effets différenciés sur la biodiversité (dans l'espace agricole)

La propriété rurale est de forme multiple et le poids des acteurs vis-à-vis de la biodiversité est différent selon les conditions.

On peut en schématiser plusieurs types dont voici les plus courants :

		Effets sur la biodiversité
--	--	----------------------------

Propriétaire non exploitant	Il délègue l'usage sur l'exploitation agricole et/ou garde le reste pour d'autres usages ou passion	Quand il délègue l'usage agricole, il perd sa capacité de gestion. Il la garde sur le reste.
Propriétaire exploitant (agricole ou forestier) sur un ensemble géographique regroupé	L'ensemble des décisions est aux mains d'une même entité, il est le seul décisionnaire.	Effet <del>possible sensible</del> sur la biodiversité. Dépend de la taille de l'espace concerné
Propriétaire exploitant des superficies dispersées	Les intentions du propriétaire exploitant peuvent être limitées ou diluées	Effet limité en fonction du contexte plus ou moins favorable.
Propriétaires regroupés dans une association foncière	Les objectifs du regroupement en association foncière peuvent interférer avec les volontés du propriétaire. Il faut distinguer les associations volontaires de celles qui ne le sont pas (ACCA par exemple).	Dépend des objectifs du groupement
Foncier appartenant à des sociétés non directement agricoles	Le recours au travail à façon peut prendre de larges proportions. Sans généraliser, il est fréquent de constater une simplification des paysages agraires par l'agrandissement des parcelles et la <b>suppression des structures paysagères</b> , supports de biodiversité, allant de pair avec une intensification.	Effet souvent négatif
Propriétaire personne morale de droit public ou agréée de protection de l'environnement ou dédiée à l'intérêt général (de type fondation, foncière ou association, par exemple)	Les terres exploitées sont le plus souvent louées à bail. Il y a rarement de gestion directe par la personne morale propriétaire elle-même.	L'effet sur la biodiversité dépend de l'objet de l'institution et de la nature des conventions passées avec les gestionnaires.
Propriété des collectivités	Les terres exploitées sont le plus souvent louées à bail. Il y a rarement de gestion directe par la collectivité elle-même, sauf intention particulière (protection de milieux, installation d'agriculteurs).	L'effet sur la biodiversité dépend de l'objet de l'achat par la collectivité et de la nature des conventions passées avec les gestionnaires ou exploitants.
Exploitant non propriétaire ou partiellement propriétaire	Le contrat (bail ou autre) définit un cadre qui a un impact sur la gestion et donc sur la biodiversité. Le caractère d'ordre public du bail limite les adaptations au contexte local.	

En fonction du type de propriété, les impacts sur la biodiversité seront plus ou moins forts. C'est ainsi qu'une propriété très morcelée se prêtera plus difficilement à une gestion efficiente de la biodiversité. Le propriétaire n'ayant que des leviers limités à son échelle risquera de se désintéresser de ce sujet. Des regroupements volontaires ayant pour objectif de favoriser la biodiversité seraient alors à envisager.

Une dynamique pour susciter l'intérêt à l'égard de la biodiversité est à trouver pour chacune des configurations. L'animation terrain par une structure adaptée est un élément clé de la réussite.

### Des cas particuliers

#### ➤ les biens vacants et sans maîtres...

Sont considérés comme n'ayant pas de maître, les immeubles qui n'ont pas de propriétaire connu et pour lesquels, depuis plus de trois ans, les taxes foncières n'ont pas été acquittées ou ont été acquittées par un tiers. Suite à une enquête diligentée par la commune (ou l'EPCI sur délibération du Conseil municipal), celle-ci peut récupérer ces biens, pour en faire l'usage qu'elle souhaite. Les privés peuvent également les acquérir auprès de la commune.

Si la commune renonce à exercer ses droits, la propriété est transférée de plein droit au Conservatoire du littoral ou au Conservatoire régional des espaces naturels compétent.

Or, ces délaissés de gestion ont souvent été laissés en libre évolution et, de ce fait, ont pu acquérir des potentialités écologiques intéressantes.

➔  ***Ils peuvent être des espaces potentiels d'intervention de la puissance publique ; les communes peuvent les acquérir pour pérenniser des connexions écologiques par exemple. Ils doivent être considérés comme un potentiel.***

#### ➤ les friches...

Ces espaces délaissés sont de natures très différentes et ont un potentiel écologique variable.

Certains peuvent même avec le temps avoir acquis un intérêt écologique inattendu. On cite, par exemple, le cas de carrières où des espèces pionnières ont pu s'installer et ainsi, devenir des milieux abritant des espèces rares. Laissés en libre évolution, d'autres sont devenus les éléments constitutifs de corridors écologiques.

➔  ***Il est donc important de bien repérer leur potentiel écologique.***

➔  ***Ces espaces sont très convoités : potentiels espaces de renaturation dans le cadre du ZAN ou espaces de déploiement des ENR, des forêts, sans oublier leur vocation initiale et les possibilités de retour à celle-ci.***

### Les outils contractuels : quels liens avec la biodiversité ?

La location de biens agricoles est régie de manière spécifique par le Code Rural et il existe différentes modalités de mise à bail, qui ont des implications différentes pour le propriétaire et l'exploitant, et indirectement, pour la biodiversité.

### Issus du statut du fermage

#### ➤ Le bail rural ou bail à ferme

Le maintien des activités agricoles s'accompagne nécessairement du **maintien de l'espace rural, naturel et forestier**. Le bail rural a été créé pour protéger les exploitations par rapport aux contraintes de la production.

Il régit environ **70 %** de l'espace agricole français que ce soit vis-à-vis de personnes physiques ou morales. Quelle que soit sa durée 9, 18, 25 ans ou de carrière, il est soumis à l'ordre public du statut du fermage datant de 1946. *De ce fait, tout accord contractuel non prévu par l'ordre public peut être attaqué au tribunal paritaire des baux ruraux.*

➔  ***En 1946, les questions environnementales n'étaient pas centrales. Il n'en demeure pas moins que la rédaction des baux prévoyait déjà la notion de consistance et de pratiques respectueuses (sous l'intitulé « agissements de nature à compromettre la bonne exploitation »).***

**Commenté [BB7]:** La FNSEA salue la reconnaissance du rôle structurant du statut du Fermage pour le modèle agricole français son rôle central pour assurer la pérennité des exploitations et permettre ainsi aux agriculteurs de développer des projets innovants.

L'état des lieux fait à l'entrée et à la sortie décrit avec précision l'état des bâtiments et des terres, leur degré d'entretien et leurs rendements moyens au cours des 5 dernières années. Une visite conjointe peut permettre de lister l'ensemble des éléments notables sur les terres notamment les infrastructures écologiques (haies, arbres, zones humides...) <sup>6</sup> qui sont des facteurs favorisant la biodiversité. ~~Toutefois cet inventaire ne va pas jusqu'à évaluer l'état des sols.~~

De fait, le bail à ferme, à l'exception du bail rural environnemental (BRE), ne prend que peu en compte la biodiversité, sauf pour la préservation théorique des haies, dont l'arrachage est subordonné à l'autorisation du propriétaire.

Avec le statut du fermage, le propriétaire perd la maîtrise de l'usage : il ne peut pas faire valoir ses éventuelles ambitions environnementales et, une fois le bail signé, n'a plus aucun droit de regard sur les pratiques agricoles du fermier, sauf le maintien des haies et arbres dont la coupe est soumise à son autorisation.

➔ *Il ne s'agit pas de remettre en cause l'existence du statut du fermage mais d'envisager comment le faire évoluer au service de la biodiversité*

➔ *La protection de ces éléments a évolué au cours des dernières décennies. Des dispositions à l'égard de la biodiversité, non prévues par le Code rural, font parfois jurisprudence. C'est un droit évolutif dont les contours ne sont pas toujours bien définis.*

*(voir en annexe le détail des droits et devoirs de chacun concernant les haies et les arbres dans le cadre d'un bail rural).*

➤ Le bail rural à clauses environnementales :

Créé en 2006, le bail rural à clauses environnementales permet d'intégrer des clauses protectrices de l'environnement et des infrastructures agroécologiques (intégrant murettes, mares, etc). Seize clauses peuvent être choisies.

Les lois de 2014 étendent le BRE aux propriétaires privés (qui ne peuvent l'imposer au fermier). Les clauses sont négociées entre les deux parties. Trois conditions sont à respecter en fonction du bailleur, de la localisation et des pratiques agricoles en cours :<sup>7</sup>

- Pour tout bailleur et dans tout type d'espace : le maintien de pratiques mises en œuvre par le précédent exploitant ayant pour objet la préservation de la ressource en eau, de la biodiversité, des paysages, etc (par exemple agriculture biologique),
- Pour tout bailleur situé dans une zone de fort intérêt écologique (article L 411-27, alinéa 6 du Code Rural) et pour toutes les clauses prévues à cet article répondant aux préoccupations du lieu de situation du bien loué,
- Pour un bailleur personne morale de droit public sur tout type d'espace et pour toutes les clauses conformes au document de gestion officiel de l'espace protégé considéré.

Le loyer du BRE peut être inférieur au minimum mentionné dans l'arrêté préfectoral annuel fixant la valeur locative du fermage.

Très **rigide au départ**, le cadre de ces obligations tend à s'assouplir au fil des réformes. Ce contrat implique toujours une jouissance exclusive du locataire et, par définition, exclut l'exploitation par des tiers d'autres usages sous réserve d'éventuelles tolérances admises par la Cour de Cassation.

<sup>6</sup> Sources : Terre de Liens ; Guide de la propriété foncière agricole (<https://ressources.terredeliens.org/les-ressources/guide-de-la-proprietie-fonciere-agricole-responsable>)

<sup>7</sup> Source : CEREMA le BRE : 10 questions 10 réponses

**Commenté [BB8]: Inexact.** Les parties sont parfaitement libres de prévoir des analyses des sols dans les états des lieux d'entrée. C'est une pratique courante dans certains territoires et certaines productions (zones céréalières ou bassins viticoles). Dans d'autres territoires ou productions, elles sont simplement considérées comme inutiles (zones d'herbages). L'obstacle pour de nombreux bailleurs et preneurs est purement financier : ces analyses sont coûteuses et les surfaces mise à bail trop petites et fragmentées pour que les parties s'y retrouvent financièrement.

➔ **le BRE représente manifestement une avancée pour la biodiversité et l'agroécologie, mais il présente aux yeux des deux parties des inconvénients à travailler**

- Les conditions du BRE sont fixées par la loi. Elles peuvent être dissuasives pour certains. ~~Un choix plus large de clauses pourrait être plus attractif en s'adaptant mieux aux conditions locales,~~
- La baisse des revenus peut détourner certains propriétaires,
- L'introduction de clauses environnementales risque de contraindre l'activité agricole et de ce fait être moins attractif pour le preneur. **Des modalités de compensation pérenne pourraient améliorer le modèle du BRE,**
- ~~La difficulté de faire évoluer les clauses adoptées au cours de la durée du bail.~~

➤ Cahier des charges par le biais de programmes spécifiques (exemple : Terre de liens)

À rattacher au BRE : le programme biodiversité de Terre de liens

Par le biais d'un BRE les fermes Terre de Liens adoptent des pratiques répondant au label de l'agriculture bio et même au-delà. Ce programme qui se développe de 2022 à 2025, finance des diagnostics et des actions concrètes en faveur de la biodiversité dans 80 fermes. Ces évaluations sont faites régulièrement par la méthode des diagnostics agro-environnementaux DIALECTE et HUMUS.

#### Les conventions hors statut du fermage

Elles sont issues directement du Code civil. Il existe de nombreux types de conventions adaptées aux usages locaux.

- Comodat ou prêts à usage,
- ~~Les conventions d'usage comme les conventions pluriannuelles de pâturage,~~
- ~~Conventions d'occupation précaire.~~
- ~~De plus, il existe deux conventions issues du code rural : les convention d'usages, comme les conventions pluriannuelles de pâturage, et les conventions d'occupation précaire.~~

~~Certaines de Toutes~~ ces conventions ~~ne sont que partiellement ont pour dénominateur commun de ne pas être~~ soumises au statut du fermage. ~~Aussi, les conventions de pâturage excluent par principe Elles ne confèrent pas nécessairement au preneur~~ une jouissance exclusive et continue des terres louées ~~pour le preneur~~: cette formule locative laisse la liberté au propriétaire d'utiliser les terres louées à ~~d'autres fins qu'agricoles~~ pendant certaines périodes de l'année définies. Cela permet d'éviter que les agriculteurs qui souscrivent des engagements quinquennaux, en particulier en mesure agro-environnementales, ne soient mis en difficulté par une reprise par les propriétaires des espaces qu'ils utilisent. La convention pluriannuelle de pâturage est utile au pastoralisme et aux zones où l'agriculture est moins compétitive. Elle évite la déprise agricole et favorise une agriculture à caractère extensif favorable à l'environnement.

➔ **Ces types de convention ne peuvent, à eux seuls, suffire à garantir la pérennité agricole. Néanmoins, ils sont très intéressants, de manière limitée, pour s'adapter à des usages locaux, avec des conditions définies de manière contractuelle et négociées entre les propriétaires et les loueurs. Leur souplesse fait leur avantage.**

**Commenté [BBF9]: Cette affirmation est très discutable et nécessite d'être étayée :** le code rural prévoit 16 types de clauses. La plupart de ces types de clauses est rédigée de façon très large et abstraite, laissant une très grande liberté contractuelle au partie. Cela d'autant que la jurisprudence contrôle très peu le contenu des clauses environnementales.

**Commenté [BBF10]: Affirmation ambiguë et devant être clarifiée :** il n'existe pas de difficultés spécifiques ici. Simplement, un bail est un contrat consensuel. La modification d'un contrat implique l'accord de toutes les parties. L'insertion de clauses environnementales en cours de bail est donc parfaitement et très simplement possible, à la condition qu'un accord soit trouvé entre bailleur et preneur.

**Commenté [BBF11]: Inexact.** Seul le comodat est issu du code civil. Les conventions pluriannuelles d'exploitation ou de pâturage, tout comme les conventions précaires autre que les commodats sont issues du code rural.

**a mis en forme :** Retrait : Gauche : 1,25 cm

**a mis en forme :** Police : 11 pt

**Commenté [BBF12]: Ce passage doit être revu et précisé.** Certaines de ces conventions sont partiellement soumises au statut du fermage. De même, seules les conventions de pâturage excluent par principe la jouissance exclusive du preneur.

**Commenté [BBF13]: Ce passage doit être précisé et nuancé.** Ces conventions peuvent parfaitement servir à développer des formes intensives d'agriculture.

➤ Les cahiers des charges des SAFER

Ce cahier des charges permet d'orienter l'usage d'un bien attribué par les SAFER, en garantissant le respect d'enjeux environnementaux. Il est établi lors de la vente entre l'acheteur du bien et la SAFER. Il est notifié dans l'acte de vente. La durée légale de l'engagement est d'un minimum de 10 ans pouvant aller jusqu'à 30 ans.

Si l'acquéreur du bien n'est pas l'exploitant, les clauses prévues dans le cahier des charges sont à faire figurer dans un bail environnemental.

En cas de non-respect du cahier des charges, les sanctions peuvent aller jusqu'à l'annulation de la vente.

➔ **le cahier des charges SAFER constitue un levier important pour la biodiversité, mais il présente des lacunes à parfaire :**

Même si les cahiers des charges d'installation restent très contrôlés, le renouvellement des générations constituant un enjeu majeur du territoire, il demeure des failles dans les exécutions, car l'évaluation de ceux-ci demande un travail important de contrôle terrain. Or, il manque des relais de terrain.

- La pertinence des contenus de ces cahiers des charges est en cours de reformulation entre naturalistes, agronomes et techniciens.
- Les attributions des SAFER sont des informations publiques, affichées et validées par les commissaires de tutelle. Les représentants des maires du département participent aux comités techniques. Mais le contenu des cahiers des charges ne sont pas systématiquement disponibles sur les sites internet des SAFER et les collectivités qui sont censées connaître la mise en place de ces cahiers des charges, ne les connaissent, de fait, que très rarement. Là encore, on manque de relais sur le terrain.

#### Cas de la propriété forestière

Dans le cas de la propriété forestière, l'implication des différents acteurs vis-à-vis de la biodiversité s'articule différemment.<sup>8</sup>

➔ **L'encadrement est très organisé.**

- L'État réglemente et encadre la gestion des forêts (Code forestier, Code de l'environnement).
- L'Office national des forêts (ONF) **gère** les forêts publiques.
- Le Centre national de la propriété forestière (CNPF) agrée les documents de gestion durable et accompagne les propriétaires de forêts privées vers une gestion durable ; il veille à la mise en œuvre et au respect des consignes régionales et nationales. Il est organisé en directions régionales (anciennement appelées CRPF) qui peuvent, outre les missions premières, renforcer les conseils aux propriétaires et exploitants forestiers. Ils peuvent également passer des conventions particulières avec des territoires pour animer des programmes spécifiques (sensibilisation, voiries et dessertes etc),
- Les directions départementales des territoires contrôlent la gestion forestière,
- Les commissions régionales de la forêt et du bois (CRFB) **pilotent** la gestion des forêts et valident les schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS) pour les forêts privées et les DRA (directive régionale d'aménagement) pour les forêts d'Etat et les SRA (schéma régional d'aménagement) pour les forêts des collectivités. Le cycle de révision des SRGS de 15 ans prend fin et ils seront validés prochainement. C'est au niveau de ces SRGS que

---

<sup>8</sup> D'après l'intervention de Mr de Berthier en séance



les considérations relatives à la biodiversité sont prises en compte et mises en regard des considérations économiques, climatiques etc,

- De nombreux acteurs locaux proposent leurs services aux propriétaires, mais ils n'ont pas la légitimité ni la vocation à intervenir directement dans la gestion d'une parcelle forestière. Qu'entendez-vous par là ?

➔ ***L'articulation entre le foncier et la biodiversité n'est pas directe, elle s'organise au travers de divers documents de gestion durable émanant des procédures cadrées par la loi.***

Défrichement

Le foncier forestier et donc la biodiversité forestière sont protégés par les lois et règlement sur les défrichements.

Gestion forestière

La forêt présente la particularité d'être le milieu naturel dont la gestion est le plus encadrée, depuis très longtemps et selon un principe de multifonctionnalité (production, protection et aspect sociaux). Cet équilibre entre les trois fonctions est complexe à maintenir au regard des nombreuses demandes contradictoires de la société vis-à-vis de la forêt.

La forêt privée (75% de la forêt française) est encadrée notamment par le plan national forêt bois mais aussi par de nombreuses autres stratégies (Carbone, biodiversité, qualité des eaux de surface et d'alimentation, protection contre les risques naturels...)

En région cela se décline par le programme régional forêt bois.

Les itinéraires de gestion forestière autorisée au sein des documents de gestion durable sont définis dans le schéma régional de gestion sylvicole élaboré par le CNPF mais co construit avec les acteurs de la filière forêt-bois, les associations de protection de la Nature, les chasseurs... Une évaluation environnementale est réalisée. On y retrouve des itinéraires de production mais aussi de libre évolution. La commission régionale forêt-bois donne un avis ainsi que les PNR. Une consultation publique est organisée. Le ministère en charge des forêts approuve les SRGS.

Pour simplifier la gestion forestière et unifier les procédures tant forestières qu'environnementales il existe des annexes vertes aux SRGS. La procédure est identique aux SRGS et est complétée par une autorisation des autorités compétentes selon la réglementation. Le ministre de l'environnement co-valide ces annexes vertes.

Les autres liens entre propriétaires et biodiversité qui ne passent pas par l'exploitant : le cas des obligations réelles environnementales (ORE).

C'est un dispositif foncier de protection de l'environnement reposant sur la liberté contractuelle de ses acteurs et qui est **attaché au bien, et non au propriétaire**. Elle engage les propriétaires ultérieurs jusqu'au terme de l'engagement. Il s'agit d'un contrat par lequel un propriétaire de biens ruraux met à sa charge des obligations de faire, ou de ne pas faire, à finalité écologique. Cette obligation se concrétise par un acte notarié. Une personne morale publique ou privée (association de protection de la nature, commune...) cosigne et **se porte garant** du suivi. L'exploitant éventuel de la parcelle doit donner son accord.

Il est précisé que 90 ORE ont été signées depuis juillet 2022 : aujourd'hui, environ 1 200 hectares sont sous ORE. Une base nationale a été récemment mise en place, mais elle n'est pas rétroactive.

L'ORE n'est un contrat **opposable qu'aux parties qui la signent**, ce qui a permis son déploiement, mais limite sa portée.

- Elle n'est pas opposable aux documents d'urbanisme.
- Le contrat est dispensé de l'essentiel des taxes et autres frais d'enregistrement, mais ne dispose pas d'incitations financières stimulantes, si ce n'est que depuis 2017, la commune peut dispenser de la taxe sur les propriétés foncières non bâties les parcelles concernées par les ORE.

➔ **Sa portée paraît limitée. Néanmoins, son intérêt est d'encourager le propriétaire à s'engager sur un temps long, au-delà de sa propre vie.**

➔ **Les porteurs de projet ont souvent des difficultés à trouver des propriétaires intéressés faute de rémunération motivante (subvention ou exonération de taxes).**

➔ **L'ORE lie le propriétaire au détriment du preneur qui devra lui mettre en oeuvre les obligations de l'ORE. La situation du preneur, tiers au contrat, n'est que peu satisfaisante.**

**a mis en forme** : Avec puces + Niveau : 1 +  
Alignement : 2 cm + Retrait : 2,63 cm

Les autres usagers de l'espace

#### La population, organisée ou non en associations

Les simples citoyens, les associations de sports de nature, de randonneurs, de pêcheurs sont des consommateurs de cet espace. Il est établi le plus souvent des conventions d'usage, rémunérées ou non, mais déchargeant partiellement le gestionnaire du territoire de sa responsabilité civile. Des conflits d'usage peuvent naître avec les agriculteurs ou les chasseurs. Les pêcheurs, par exemple, peuvent être des lanceurs d'alerte sur une pollution diffuse. Le gestionnaire du territoire et la puissance publique, si nécessaire, interviennent pour arbitrer ces conflits d'usage.

#### Les chasseurs

Ce sont des usagers de l'espace privé qui agissent soit au travers d'une ACCA soit d'un bail sous seing privé. Ils ont un rôle essentiel pour maintenir un équilibre compatible avec l'activité agricole et forestière et la préservation des écosystèmes. Les proliférations de plus en plus fréquentes des sangliers, chevreuils et cervidés nuisent à la fois à la production agricole, à la gestion durable des forêts mais également aux écosystèmes. Le respect des équilibres n'est malheureusement pas toujours appréhendé au travers d'indicateurs (indices de changement écologiques, démarche Brossier-Pallu) ce qui ouvre la porte à de multiples interprétations sources de conflits. La restauration des équilibres agro sylvo cynégétiques est un enjeu majeur de la préservation de la biodiversité.

#### Les associations environnementalistes

Elles ont un rôle important de collecte de données à caractère scientifique et de diffusion des connaissances sous forme de restitutions, d'animations, etc.

Il est déterminant de travailler en collaboration intelligente avec le propriétaire, ce qui pose le problème de l'accès à la propriété privée, parfois délicat et porteur d'incompréhensions. Cela engendre une défiance des propriétaires à l'égard d'interventions parfois inopinées sur les propriétés privées, préjudiciables aux objectifs communs recherchés.

#### Les leviers financiers existants et potentiels à faire évoluer

#### La PAC

**Commenté [BB14]**: La FNSEA salue la prise de conscience des contraintes économiques qui pèsent sur les agriculteurs et les freinent dans les projets de transition.

La question du rôle de la PAC dans ce sujet foncier / biodiversité par le prisme de la propriété est revenue plusieurs fois dans les échanges du groupe de travail.

*Force est de constater qu'il y a très peu de liens directs entre la PAC et la propriété du foncier dans le premier pilier, car les propriétaires ne bénéficient pas des aides PAC.*

Toutefois il peut y avoir un lien Indirect par le biais de dispositions concernant les éléments fixes du paysage dont l'exploitant n'a pas la maîtrise.

Dans le second pilier, les bénéficiaires des aides sont plus diversifiés et intègrent des propriétaires privés, associations foncières pastorales, syndicats de propriétaires... Ils concernent les investissements pastoraux (cabanes...) et forestiers (dessertes, exploitation par câble...)

En revanche, la PAC a un lien direct avec la biodiversité par le biais des aides versées aux exploitants.

Via l'éco-régime, la PAC intervient directement ou indirectement sur tous les critères listés comme favorisant la biodiversité

➔ *Dans sa formulation actuelle, ce levier n'a pas de lien avec le sujet. Mais on pourrait imaginer un redéploiement vers la protection des structures fixes du paysage pour les propriétaires et le complément, dans le temps, de mesures types MAEC pour les exploitants en veillant à bien inclure ces derniers dans le processus d'élaboration du mécanisme.*

Lors des discussions sur ce thème, il a été émis l'opinion suivante : le bénéfice biodiversité de la conditionnalité n'est pas toujours la préoccupation majeure de l'agriculteur. *Parfois, il devra faire des choix pour sauver son exploitation, seule moyen de subsistance, au détriment de la protection de la biodiversité quand celle-ci n'est pas suffisamment valorisée. Il cherchera l'effet d'aubaine le plus souvent pour son exploitation, qui n'est pas forcément optimum pour la biodiversité. Les haies continuent à être arrachées, malgré la conditionnalité et les diverses réglementations.*

➔ *La temporalité réduite (programme sur 5 années) et le faible taux de rémunération altèrent la pertinence de ces mesures qui ont le mérite d'exister.*

#### Un outil à déployer : le Paiement pour Services Environnementaux (PSE)

Cet outil est récent. Les PSE<sup>9</sup> en agriculture rémunèrent les agriculteurs pour les actions qui contribuent à restaurer ou maintenir des écosystèmes, dont la société tire des bénéfices (qualité de l'eau, stockage carbone, protection des paysages, de la biodiversité...). Ils engagent des financeurs, en principe les bénéficiaires directs des avantages comme des entreprises, des individus, parfois représentés par des associations ou des acteurs publics. Ce peut être, par exemple :

- des acteurs agroalimentaires qui exploitent des ressources naturelles : de nombreux PSE ont été financés par les industriels qui exploitent des sources d'eau potable avec les agriculteurs dans les bassins versants des sources,
- des collectivités territoriales qui souhaitent protéger des paysages dans leur territoire pour leur valeur culturelle, récréative...

9 <https://agriculture.gouv.fr/les-paiements-pour-services-environnementaux-en-agriculture>

**Commenté [BB15]:** Parlons-nous ici des propriétaires foncier non-exploitant ? Auquel cas cela paraît cohérent.

**Commenté [BB16]:** Attention à bien intégrer l'exploitant dans le processus de mise en place d'un certificat de biodiversité, à l'image de l'ORE, si celui-ci n'est pas propriétaire, sachant qu'il devra mettre en œuvre les mesures ad hoc pour obtenir le certificat.

**Commenté [BBF17]:** Cette affirmation est fautive. La majorité des agriculteurs s'engagent sincèrement dans les démarches agro-environnementales. Les « retours en arrières » sont causés par l'incapacité des autres acteurs à accompagner et financer correctement les transitions. Les agriculteurs doivent alors faire des choix pour sauver leur exploitation, celle-ci représentant généralement leur seul moyen de subsistance.

- des gestionnaires de milieux qui souhaitent restaurer des continuités écologiques pour favoriser la protection de la biodiversité.

Les PSE engagent également des agriculteurs, considérés comme fournisseurs d'un service environnemental, et qui reçoivent en échange de ce service, un paiement conditionné à l'atteinte de résultats sur l'écosystème.

Pour le moment, les PSE sont dans une phase expérimentale ; ils restent financés par les Agences de l'eau, rémunèrent l'entretien, le maintien, voire la création d'éléments fixes du paysage selon un dispositif territorialisé adapté au bassin et inscrit dans les programmes des agences. Des adaptations locales peuvent être proposées lors de la mise en œuvre par les opérateurs (associations, PNR...). Ces rémunérations vont là encore aux exploitants et non aux propriétaires qui ont pourtant la maîtrise sur les éléments fixes du paysage, déterminants pour la biodiversité.

➔ **Cet outil est potentiellement très intéressant pour son caractère local, ancré dans le terroir, mais son champ d'application reste limité. Les PSE en forêt sont quasi inexistantes et gagneraient à être développés. On pourrait envisager un déploiement conséquent associant les acteurs économiques du territoire.**

➔ **L'outil PSE pourrait être mis en avant dans une forme tripartite liant le bénéficiaire, le propriétaire et l'exploitant.**

#### Les certificats de biodiversité

Le mécanisme est de permettre à des groupes privés de financer des actions de protection de la biodiversité (par le biais de leur RSE ou autre) et ainsi montrer qu'ils ne font pas de *green washing*. Dès lors que ces actions bénéficieraient d'un certificat faisant office de reconnaissance officielle et contrôlée, ce dispositif pourrait jouer un rôle important en faveur de la biodiversité à condition que les limites puissent être claires et contrôlées.

Cette idée a trouvé une formalisation dans la loi relative à l'industrie verte et dans la SNB (mesure 39 : Mobiliser les financements privés en faveur de la biodiversité) mais ses contours restent flous.

Des acteurs de terrain commencent à travailler sur ce sujet.

Pour mettre en place ces dispositifs il est nécessaire de « mesurer » la biodiversité. Or, contrairement au carbone, il est difficile de trouver une unité à laquelle ramener cette mesure ; la Caisse des dépôts et consignations (CDC) travaille actuellement sur des critères de mesure et de normalisation permettant de quantifier l'effort environnemental.

Certains craignent que les certificats conduisent à une forme de spéculation ou remplacent la compensation alors qu'ils doivent permettre des actions additionnelles. Toutefois, ce dispositif présente des intérêts, car on suppose que les finances publiques ne sauraient suffire à relever seules le défi que pose la protection et la réparation de la biodiversité dans les zones de protection et dans les espaces de nature ordinaire.

➔ **Dans sa formulation actuelle, ce levier n'a pas de lien avec le sujet. Mais on pourrait imaginer un redéploiement vers la protection des structures fixes du paysage pour les propriétaires et le complément, dans le temps, de mesures types MAEC pour les exploitants en veillant à bien inclure ces derniers dans le processus d'élaboration du mécanisme.**

#### La fiscalité

C'est un levier puissant dans la relation entre propriétaire, exploitant et biodiversité.

**Commenté [BBF18]:** A préciser : en effet, il est important que cet outil puisse être démocratisé, notamment pour des logiques de compensation. A cet effet, il importe de promouvoir autant les PSE publics que les PSE publics/privés. Enfin, selon la FNSEA, des PSE devraient pouvoir être contractés indépendamment du cadre des agences de l'eau.

**a mis en forme :** Avec puces + Niveau : 1 +  
Alignement : 2 cm + Retrait : 2,63 cm

**Commenté [BB19]:** Attention à bien intégrer l'exploitant dans le processus de mise en place d'un certificat de biodiversité, à l'image de l'ORE, si celui-ci n'est pas propriétaire, sachant qu'il devra mettre en œuvre les mesures ad hoc pour obtenir le certificat.

**En France où la rentabilité des terrains agricoles est parfois négative** et souvent très inférieure à la moyenne des autres pays européens on constate un décalage de plus en plus important entre le niveau des fermages et celui des taxations :

- Les loyers de fermage sont les *plus bas* de l'Europe de l'Ouest ; <sup>10</sup>
- La taxation des terres agricoles (taxes foncières, droits de mutation, impôt sur le revenu, impôt sur la fortune, impôt sur les plus-values, prélèvements sociaux) est *la plus élevée* de toute l'Europe — en euros constants — et elle est contraire à la logique climatique et environnementale actuelle.

Les enjeux environnementaux n'ont pas été abordés dans les deux études d'impact réalisées dans le cadre du projet de loi de finances (PLF), la situation s'est donc aggravée en 2018. Elle contribue à expliquer la rapidité de l'artificialisation des sols en France par rapport à la moyenne européenne.

Les baux ruraux environnementaux, dont la réforme a été initiée par Michel Barnier en 2005, sont très intéressants, car ils ne sont pas soumis aux minima des statuts des baux réglementés. L'étendue des terrains concernés a augmenté mais l'imposition du bailleur (taxe sur le foncier non bâti, taxe pour la Chambre d'agriculture, droits de mutation à titre onéreux ou gratuit, IFI, impôt sur le revenu, prélèvement sociaux) n'a pas évolué en proportion de la diminution de ses revenus locatifs.

➔ ***De plus, la situation actuelle est très défavorable aux herbages pourtant espaces propices à la biodiversité.***

En effet, la répartition de la TFNB repose sur les natures de cultures concernées, lesquelles sont fixées par l'instruction du 31 décembre 1908 — les tourbières sont très imposées, car elles étaient très productives en 1908 et les herbages restent davantage taxés que les aires de culture, dans des proportions importantes.

➔ ***Il est remarqué également que le PLF 2024 ne comporte aucune mesure fiscale en faveur de la biodiversité et des paysages. Il est à noter que la taxe foncière sur le non bâti (TFNB) ne représente que 1 milliard d'euros sur les 92 milliards récoltés par la taxe foncière. C'est un élément de réflexion à intégrer dans le PLF 2025.***

## L'émulation : donner envie, faire adhérer...

Au-delà des leviers techniques ou réglementaires à mobiliser pour améliorer la relation entre propriété privée/exploitants au service de la biodiversité, il est nécessaire d'analyser ce qui « peut donner envie d'agir ».

L'émulation, c'est ce qui crée l'envie et suscite l'action, en l'occurrence, ici, ce qui entraînerait les détenteurs du foncier à agir pour la biodiversité avec plusieurs stades d'implication : soit, directement sur leurs terres seuls ou avec l'aide de conseils, soit, en adhérant à des programmes prédéfinis, soit, en faisant gérer leurs terres par des organismes compétents, soit, en les léguant à des organismes compétents.

Les leviers identifiés, notamment au travers des diverses démarches dont la contractualisation Natura 2000 sont :

- ▶ la connaissance qui nécessite une spécialisation, de l'agrégation de données différentes, du partage, et de la traduction en conseils

**Commenté [BBF20]:** Il serait intéressant de préciser si cette somme est brute ou nette. Si elle est brute, compte tenu de la complexité de collecte (rappelée à plusieurs reprises par la Cour des comptes), il est parfaitement possible que le produit net soit en réalité très faible, voire négatif.

<sup>10</sup> Intervention de Mr Sainteny en séance.

- ▶ un rapport subtil entre la voie réglementaire et la voie contractuelle. La première pouvant donner un cadre et être un déclencheur, la seconde étant la méthode pour une véritable adhésion. Le facteur **animation** est essentiel. Il est étroitement lié à la présence sur le terrain.
- ▶ la reconnaissance des actions faites, qu'elle soit sociale ou financière.

## La connaissance

➔ ***Le premier stade de l'émulation est la connaissance ou du moins l'appétit de connaître.***

Pour agir à bon escient, il faut avoir un minimum de connaissances de manière à faire naître l'envie, puis pouvoir apprécier les résultats. Cette compétence peut être liée à une appétence personnelle, encore faut-il pouvoir la développer et l'organiser grâce aux croisements d'informations de provenances diverses.

Les connaissances sur la biodiversité se multiplient et deviennent de plus en plus accessibles en autodidacte ou accompagné : de nombreux portails, publications grand public ou non, sites internet permettent d'y accéder. Mais cette recherche peut vite devenir foisonnante et/ou très technique voire décourageante. On peut manquer de points de repères.

Des outils particulièrement accessibles sont offerts aux spécialistes et au grand public comme les applications Plant net... Elles permettent d'identifier, mais pas toujours de savoir ce qu'il y a autour de soi.

### Coconstruire la connaissance

Rien n'est plus motivant que de participer à la construction de la connaissance de manière individuelle, en transmettant des observations à un organisme chargé de les vérifier, de les consolider de manière collective en groupe de « marathon naturaliste ». On se rend compte ainsi, qu'avec peu de connaissances de base mais un encadrement, on peut rapidement progresser. On se rend compte également des différentes facettes de la biodiversité d'un territoire et l'on peut rapidement apprécier, même de manière intuitive, les conditions qui font qu'un territoire a une diversité plus riche que son voisin.

### Les sciences participatives

Elles se développent rapidement et mobilisent de plus en plus de personnes qui, loin d'être spécialistes, deviennent « ambassadeurs » de la biodiversité dans leur entourage. Elles ont permis un gain considérable dans la production de connaissances. Ces programmes sont portés par des organismes nationaux institutionnels (Muséum d'histoire naturelle par exemple) ou associatifs (Ligue de protection des oiseaux (LPO)).

### Les ABC (Atlas de la biodiversité communale ou intercommunale) ou outils équivalents

Les ABC sont considérés comme d'excellents outils pour connaître la biodiversité sur une commune, une collectivité territoriale. Leur dimension participative leur confère une valeur pédagogique. Ils ne sont pas obligatoires, les communes décident d'en réaliser un ou non. Les financements peuvent être aidés par l'Office français de la Biodiversité (OFB), certaines régions y contribuent.

Mais ils n'ont pas vocation à proposer un programme d'actions et encore moins d'apporter des conseils à des propriétaires. Par contre ils constituent une base intéressante pour replacer un terrain ou une propriété dans son contexte éco-géographique et ensuite envisager des programmes d'actions.

**Commenté [BB21]:** La FNSEA soutient les propositions visant à faire valoir la connaissance sur la biodiversité liée au foncier pour aider au déploiement des différents leviers de protection de la biodiversité.

➔ *Il semble que les communes connaissent encore peu cet outil ; les ORB et l'OFB déploient des moyens importants pour les populariser ; ils font l'objet d'une mesure spécifique dans la stratégie nationale pour la biodiversité 2030 dans l'axe « mobiliser les acteurs ».*

➔ *Toutefois ce déploiement s'appuie encore peu sur une coopération avec les propriétaires, qui n'ont pas le droit de regard sur le déroulement de ces études*

Sur sa parcelle, son exploitation ou sa propriété

Des réseaux sous forme associatives ou non peuvent aider à produire des diagnostics biodiversité le plus souvent focalisés sur des exploitations, plus rarement sur des propriétés.

On citera (liste non exhaustive) :

- Les **Chambres d'agriculture** qui développent ce type de diagnostic agronomie/économie/biodiversité,
- Le **réseau AGRIFAUNE** créé en 2006, regroupe les acteurs du monde agricole et de la chasse. La convention a été signée par l'APCA, la FNSEA, le FNC et OFB (remplaçant l'ONCFS). Il contribue au développement et à la promotion par l'exemple des pratiques agricoles qui concilient économie, agronomie, environnement et faune sauvage. Il a pour ambition de contribuer au développement durable des territoires ruraux. ~~L'association des propriétaires n'est pas représentée en qualité,~~
- **Hommes et Territoires** développe un outil : le diagnostic biodiversité et pratiques agricoles (DBPA) pour sensibiliser et accompagner les exploitations dans leur transition agroécologique. Il appuie le réseau agri-faune mentionné ci-dessus. Il n'est à priori pas destiné aux propriétaires non exploitants,
- **Les GIEE** sont évoqués comme espaces de partage et d'apprentissage collectif autour de questions qui peuvent être liées (ou non) à la biodiversité ou au lien entre production et biodiversité, on y trouve à la fois de l'accompagnement technique, de l'expérimentation locale et de la réflexion collective ; ils sont reconnus comme créant de l'émulation.  
En regroupant des exploitants d'un secteur géographique donné, ils permettent de passer à une échelle plus large, plus propice à la prise en compte de la biodiversité.
- Le programme **biodiversité de Terre de Liens** : Ce programme se développe de 2022 à 2025, finance des diagnostics et des actions concrètes en faveur de la biodiversité dans 80 fermes. Ces évaluations sont faites régulièrement par la méthode des diagnostics agro-environnementaux DIALECTE et HUMUS.
- **Les conservatoires d'espaces naturels** qui peuvent dans le cadre de programmes spécifiques développer de tels diagnostics, souvent complétés par des diagnostics agro-économiques, de manière à croiser les préoccupations,
- De nombreux organismes proposent ce type de diagnostic sur des bases qui ne sont pas toujours comparables,
- Différentes filières agricoles peuvent également organiser ces diagnostics débouchant sur des conseils destinés aux exploitants,
- Pour la forêt, le CNPF propose un système d'évaluation simple reposant sur des critères scientifiques fiables et robustes (validés par des publications scientifiques). Cet indice de biodiversité potentielle (IBP) permet à chaque propriétaire forestier de prendre conscience des richesses et des manques de son territoire, de mesurer leur évolution en fonction du type de gestion conduit, d'engager des actions pour améliorer progressivement la biodiversité. Le CNPF anime également des démarches territoriales de regroupement de propriétaires. Les

**Commenté [BBF22]: Précision :** C'est un programme réunissant 4 partenaires historiques depuis 16 ans, comprenant la FNSEA et CDAP qui ont tous deux une représentation des propriétaires en leur sein.

enjeux paysagers, de biodiversité, de qualité des eaux y sont fortement représentés. Cela permet de répondre à l'enjeu de la multi petite propriété.

Le besoin d'actions de ce type se fait de plus en plus sentir pour préparer les exploitations à la transition agroécologique. La Stratégie Nationale de la Biodiversité 2030 consacre une mesure (12 axe 1) à la mise en place de diagnostics à destination des exploitants agricoles, au moment de la **transmission** (et non de manière récurrente). Les propriétaires non exploitants ne sont pas concernés.

#### *Chercher (trouver) le conseil*

Une fois le diagnostic posé, il est important de trouver le conseil et de coconstruire les orientations de gestion ; c'est le cas de nombreux diagnostic évoqués qui se concluent par des conseils de gestion.

C'est le cas pour les diagnostics d'exploitation.

En revanche, il semble que le conseil soit plus difficile à trouver quand on est seulement propriétaire non exploitant. En effet, il est rappelé que les conseils viennent des filières de production et que les Chambres d'agriculture n'organisent rien pour la branche « propriétaire » car le monde agricole repose sur la séparation entre la propriété et la jouissance du bien par l'exploitant.

➔ **La situation du propriétaire non exploitant est donc différente, le diagnostic et le conseil sont plus difficiles d'accès. Il semble qu'il y ait là une carence à faire évoluer.**

**Commenté [BBF23]:** Cette affirmation mériterait d'être étayée. Quel est réellement le besoins de conseil du propriétaire qui s'est déchargé de la responsabilité et de la possibilité d'agir sur son bien en confiant la jouissance exclusive à son fermier ?

## Favoriser la voie contractuelle, faire adhérer à un contrat

L'analyse en séance des modalités, permettant de faire adhérer les propriétaires et exploitants à des contrats Natura 2000, a permis de tirer des enseignements sur les freins et leviers de l'adhésion à la voie contractuelle.

À partir de l'analyse de sites Natura 2000, on retiendra les points suivants :

### Les leviers pour aboutir

- **L'attachement** au territoire en lien avec la valeur identitaire du patrimoine foncier en vue de léguer un foncier préservé.
- **La sensibilisation**, l'information, la formation des propriétaires aux enjeux du dispositif. Cela nécessite un travail important **d'animation** pour expliquer les enjeux autour de la biodiversité en général, ou ceux liés au particularisme d'une propriété.
- L'accompagnement des propriétaires dans toutes les étapes et sur tous les volets (montage de dossiers, mise en œuvre des travaux, avantages fiscaux, etc)
- L'identification des **partenaires pertinents**, courroie de transmission avec les propriétaires, peut faciliter ainsi l'accompagnement de ceux-ci dans toutes les étapes de la démarche Natura 2000, notamment celle du montage des dossiers.
- **L'implication** des propriétaires dans les phases de concertation et de prise des décisions pour en faire des acteurs est indispensable à l'appropriation des dispositions à mettre en place. Elle permet de développer une relation de confiance mutuelle.
- **L'incitation** financière : les propriétaires peuvent non seulement bénéficier d'avantages financiers via les contrats et chartes, mais ont également la possibilité de bénéficier de travaux gratuits via des chantiers école.
- **La reconnaissance** sociale : outre ces aspects financiers, la reconnaissance des actions vertueuses des propriétaires via les médias et les réseaux sociaux est un facteur d'émulation important.



### Quels sont les freins qui peuvent faire abandonner les projets de contractualisation ? L'exemple des contrats Natura 2000

- La faible appropriation des outils Natura 2000, liée en partie à leur complexité.
- La complexité, le manque de connaissances et la faible attractivité des avantages fiscaux : par exemple, les propriétaires forestiers ont généralement, de par leur réseau, une meilleure connaissance des dispositifs d'exonération liés à la sylviculture, plus intéressants que l'exonération de la TFNB dans le cadre d'une charte Natura 2000.
- La durée trop courte des contrats (5 ans), durée grevée par la complexité et les lourdeurs administratives liées à l'instruction des fonds FEADER, FEDER. Ces financements risquent, de surcroît, d'être remis en cause lors d'un contrôle.
- La défiance à l'égard des politiques concernant l'environnement souvent jugée trop sclérosante, ce qui ne favorise pas la compréhension des enjeux avec des informations et des formations qui ne prennent sans doute pas suffisamment en compte les préoccupations existentielles des propriétaires.
- Certaines contraintes administratives, comme l'identification des parcelles, accentuées par le manque de disponibilité sont clairement un frein au déploiement des contrats sur le terrain. Les formes collectives de propriété, type indivision ou GFA, diluent la responsabilité et la motivation de chacun pour agir autant que celle de l'héritier éloigné qui ne s'est pas approprié son territoire.

Le risque de modification du cadre légal après la contractualisation est également un frein à la signature des contrats.

Afin de lever ces freins, il sera nécessaire de proposer des contreparties plus stimulantes, qu'elles soient économiques ou sociales, avec des projets menés par des acteurs qui inspirent la **confiance**. **L'animateur doit se positionner en conseiller**. Les Chartes Natura 2000 sont des outils qui permettent aux propriétaires de s'engager sur la base du volontariat et devraient ainsi pouvoir lever les réticences si, par ailleurs, les dossiers sont moins lourds à gérer et les engagements plus souples. Les avantages comme la réduction de TFNB sont un élément facilitateur.

Ces différentes interventions abordent l'ensemble des problématiques de l'émulation, la connaissance, le conseil partagé, l'adhésion et la reconnaissance, ainsi que les modes de rémunération incitative avec un point d'orgue : le **rôle déterminant de l'animateur**.

➔ **Quelles que soient les origines et les motivations, l'animation reste un levier essentiel.**

### La reconnaissance

La reconnaissance du bienfait de l'action ou de l'attitude vis-à-vis de la biodiversité est un moteur essentiel de la motivation.

#### *Reconnaissance sociale*

Elle peut se traduire par différents aspects : labels, publications diverses...

La question des labels est complexe. Ils sont de plus en plus nombreux et pas toujours lisibles. Le plus souvent, ils sont attribués à des produits ou à la conjugaison produits/terroirs/pratiques, mais plus rarement à la simple conservation de la biodiversité.

La question des labellisations de territoire a été évoquée en prenant comme exemple des labels privés ou comme le label « Territoire de faune sauvage », déclinaison nationale d'un label

**Commenté [BB24]:** Pour la FNSEA, les contrats NATURA 2000 devraient être plus longs avec une « période d'essai » d'une durée de 5 ans.

européen<sup>11</sup>. Il est rappelé la diversité de ces labels qui ne correspondent pas toujours à des modes de gestion garantissant la préservation de la biodiversité d'où la nécessité de croiser territoires, labels et certificats de biodiversité.

Les ORE aujourd'hui ne bénéficient pas de cette reconnaissance sociale ; il serait intéressant qu'elles puissent en bénéficier.

#### *Reconnaissance financière*

Aujourd'hui, il semble que peu de dispositifs concrets et directs, en dehors de la TFNB ou des aides aux travaux dans le cas de contrats Natura 2000, aillent dans le sens de la rémunération pour la protection de la biodiversité sur sa propriété, lorsque l'on est propriétaire non exploitant.

---

<sup>11</sup> À l'instar du label Wild life estate (territoire de nature sauvage) créée par European Landowners' organization, fédération européenne des propriétaires fonciers et entrepreneurs ruraux, qui se cale sur les principaux objectifs de la stratégie européenne pour la biodiversité de 2020 ; il est présent dans 19 états membres ; plus de 500 territoires sont labélisés sur plus de 2 millions d'ha.

## Préconisations

Il est expliqué, dans le préambule et la phase introductive, les raisons qui ont conduit à mettre le focus dans ce GT foncier biodiversité sur les interactions, entre la propriété privée et la nature ordinaire. Tirer les leçons des erreurs du passé, et proposer aux politiques publiques des moyens de s'adapter aux contextes locaux, a été le fil conducteur de ce groupe de travail. Le propriétaire privé, échelon de gestion le plus proche du territoire ~~et unique responsable civil~~ conseillé par un tissu associatif compétent, peut avoir un rôle fondamental à cet effet.

Le droit rural actuel formalisé pour l'essentiel dès l'après-guerre à une époque où la préoccupation principale était de nourrir une population meurtrie par des années de disette doit pouvoir évoluer sans pour autant que ses fondements soient obligatoirement remis en question. Un bail 9, 18, 25 ou de carrière doit pouvoir bénéficier d'un état des lieux « biodiversité des sols » à l'aide d'un indicateur pertinent avec clause de revoyure tout au long du bail.

Le bail environnemental doit pouvoir être généralisé à l'ensemble de la ferme France, car pas un arpent de notre territoire n'a pas un capital biodiversité à exprimer. Le cahier des charges SAFER est une autre voie à explorer et à améliorer

L'émulation par la connaissance l'incitation et l'animation, ainsi que par l'appropriation des orientations à travers des outils et une gouvernance adaptée, sont apparues être des éléments clés pour donner envie d'agir en faveur de la biodiversité efficacement.

La connaissance est un facteur fondamental d'émulation des gestionnaires des propriétaires mais aussi du public. Les diagnostics terrain participent à l'amélioration et l'acquisition des connaissances ; encore faut-il que les gestionnaires du territoire en soient les maîtres d'ouvrage afin qu'ils se les approprient.

L'incitation fiscale et financière est, bien entendu déterminante, dans un pays où la rentabilité sur le foncier est une des plus faibles d'Europe jusqu'à être parfois négative.

On pense « au couple » obligation réelle environnementale TFNB. Ce levier fiscal, dans un pays où nos comptes publics sont dégradés, aura un impact négatif marginal sur les équilibres financiers, sachant que cette taxe ne représente que 1.1% de la totalité de la taxe foncière collectée. Dans ce même esprit, pourrait être envisagée, l'exonération des 3/4 sur les successions pour des dispositifs particuliers, comme les baux environnementaux, ORE ou tout dispositif favorable à l'environnement comme la labellisation de territoires.

L'incitation financière passe par une redéfinition des PSE. Les couples PSE-MAEC, PSE-ORE ou PSE propriétaires-BRE (à créer) sont apparus particulièrement pertinents, comme le serait le développement du crédit biodiversité en évitant les écueils liés au risque de spéculation.

L'animation est un élément indispensable à la diffusion de cette connaissance. De nombreuses structures existent le plus souvent sur des territoires dédiés à la biodiversité. Ces structures peuvent être source d'inspiration afin d'étendre la diffusion de la connaissance à l'ensemble des acteurs de notre territoire.

Des différents échanges, il ressort que les chambres d'agriculture n'ont pas pour vocation essentielle à diffuser cette connaissance ne s'intéressant que peu à la gestion d'un bien rural. Elles sont plus orientées vers l'usage agricole du bien.

En revanche, les forestiers, via le Centre National de la Propriété Forestière, ont pris une longueur d'avance dans ce domaine. Les principes du CNPF définis depuis 50 ans constituent un « contrat de confiance » entre l'État et les administrateurs représentants de la forêt privée. L'État est tutelle et participe au conseil d'administration en tant que commissaire du gouvernement. Le CNPF

**Commenté [BBF25]: Précision non-nécessaire :** c'est déjà parfaitement possible (voir supra) et les conditions du bail peuvent être rediscutées à tout moment, particulièrement lors du renouvellement du bail.

**Commenté [BBF26]: Cette proposition est inacceptable.** La loi actuelle représente un bon équilibre entre la protection de l'environnement, les intérêts patrimoniaux du propriétaire et la liberté économique du fermier. Elle restreint aux seuls acteurs chargés d'une mission d'intérêt public la possibilité d'exercer une prérogative exorbitante en imposant des améliorations environnementales par rapport à l'état initial du bien. Pour les propriétaires privés, la loi leur laisse actuellement tous les moyens nécessaires de s'assurer du maintien du niveau environnementale tel qu'il était début du bail. Si un propriétaire privé souhaite améliorer et non simplement maintenir la qualité environnementale de son bien, il lui incombe de financer les investissements nécessaires en accord avec son fermier.

**Commenté [BB27]:** La FNSEA soutient la nécessité de procéder à une réforme en profondeur de la fiscalité applicable au foncier agricole.

**Commenté [BB28]:** La FNSEA soutient l'idée d'un réel accompagnement technique et financier, sur la durée, pour rendre possible la transition agroécologique, en tenant compte toutefois les différentes remarques déjà évoquées, notamment sur le lien BRE/PSE.

est ainsi un excellent outil de gouvernance, afin de coconstruire des politiques publiques de plus en plus sensibles à la biodiversité. Il participe ainsi au déploiement des orientations et l'acquisition des connaissances grâce à des techniciens dédiés qui les diffusent et favorisent l'émulation pour une gestion respectueuse de l'environnement. C'est un type de fonctionnement efficace qui pourrait faire école chez les propriétaires privés ruraux.

Ces préconisations s'articulent autour de 6 grandes idées :

## 1 – Faire évoluer les outils contractuels pour mieux prendre en compte la biodiversité

### Liés au statut du fermage

Faire évoluer le bail rural pour améliorer la prise en compte de la biodiversité et le rôle des propriétaires

Il ne s'agit pas de bouleverser le statut du fermage et le bail rural mais de continuer à les adapter pour une meilleure prise en compte de la biodiversité.

- ▶ ~~adjoindre au bail un contrat d'ordre privé indiquant des mesures favorables à la préservation de la biodiversité sur ses parcelles, voire à son amélioration,~~
- adapter le loyer,
- ◄ ~~comparer les états qualitatifs à l'entrée et à la sortie du bail,~~
- ▶ ~~mettre en place un indicateur de qualité des sols (par ex : quantité de vers de terre sur un volume donné),~~
- ▶ ~~compléter l'état des lieux d'entrée et de sortie avec des analyses des sols selon des critères prédéterminés,~~
- ▶ ~~mettre en place des notions de « récompense » (quand l'indicateur à la sortie est meilleur qu'à l'entrée) et / ou des incitations fiscales,~~
- ▶ ~~prévoir des clauses de « revoyure » à échéances régulières pour faire évoluer les conditions,~~
- ▶ clarifier dans le Code rural les droits et devoirs de chacun en ce qui concerne les haies, les arbres et les éléments fixes du paysage, porteurs essentiels pour la biodiversité.

**Commenté [BBF29]: Cette proposition n'a pas de sens.** Soit l'accord porte sur les modalités de jouissance du bien et, quelque soit l'habillage juridique, il s'agira d'un simple avenant du bail, soumis au statut du fermage. Soit il s'agit d'un accord sur les investissements et non sur la jouissance. C'est déjà possible, et cela n'échappera en tout état de cause pas au règle du statut.

**Commenté [BBF30]: A préciser :** Qu'est-ce qui est rechercher exactement ? La loi prévoit déjà un mécanisme d'adaptation des loyer pour les baux ruraux à clauses environnementales..

**Commenté [BBF31]: Non-nécessaire :** tout cela est déjà parfaitement possible aujourd'hui (voir supra). Dans le cas de la « récompense », c'est même une obligation d'ordre public.

### Faire évoluer le BRE pour qu'il soit plus attractif pour les agriculteurs et les propriétaires

- ▶ étendre son périmètre et ses principes d'application. Le généraliser à l'ensemble du territoire rural à conditions qu'il induise de réelles avancées mesurables pour la biodiversité (et mesurées),
- ▶ actuellement, la signature d'un BRE peut entraîner une décote des loyers versés, ce qui rend l'outil peu attractif pour les propriétaires ; il est proposé de maintenir les loyers au taux normal et de compenser la perte éventuelle de productivité pour les exploitants

**Commenté [BBF32]: La FNSEA s'y oppose** (voir supra).

par un mécanisme élaboré sur le modèle des PSE en faisant corrélér la durée des deux outils pour assurer une stabilité entre valorisation et protection de la biodiversité,

- ▶ avoir des clauses nationales et des clauses plus souples adaptées aux conditions locales,
- ▶ étendre la liste des critères d'acceptabilité à la pratique du « sans labour » qui est un dénominateur commun et précurseur facilement identifiable de l'agriculture de conservation, (et pas seulement l'agriculture bio).

**Commenté [BBF33]: La FNSEA s'y oppose :** On ne peut pas corrélér des outils juridiques dont les natures, les parties prenantes, les effets et les durées sont totalement différentes. Il faudrait être certain que le contrat élaboré sur le modèle des PSE puisse perdurer toute au long du BRE.

**Commenté [BBF34]: La FNSEA juge cette suggestion non-nécessaire :** les 16 types de clauses listées dans le code rural sont très larges et souple (voir supra)

**Commenté [BBF35]: La suppression de ce paragraphe est souhaitable.** Il n'est pas expliqué ni sa portée précise ni son sens. De plus, cette affirmation doit être nuancée et relativisée : l'absence de labour peut avoir pour effet soit une augmentation des traitements phytosanitaires soit une aggravation de la présence d'espèces invasives

Hors statut du fermage

#### Les cahiers de charges SAFER

- ▶ augmenter les moyens pour mettre en place, suivre et communiquer sur ce cahier des charges. Il est à noter qu'en cas de non-respect détecté, il paraît complexe de demander à un jeune agriculteur de casser l'attribution. Il doit être alors accompagné pour comprendre en quoi le respect du cahier des charges lui pose problème et proposer des mesures échelonnées dans le temps pour arriver aux objectifs finaux.
- ▶ informer systématiquement les communes des cahiers des charges liés aux parcelles attribuées de manière à ce qu'elles puissent alerter des manquements et par là même contribuer au travail de suivi des SAFER.
- ▶ un travail de fond (déjà engagé) sur la pertinence des modalités contenues dans le cahier des charges avec des environnementalistes et des agronomes.

#### Les Obligations Réelles Environnementales (ORE)

- ▶ rendre l'inventaire des ORE accessible et compatible avec les outils informatiques couramment utilisés en planification et le diffuser aux organismes chargés de la planification. Le rendre accessible au public et aux collectivités afin qu'elles en soient informées pour leurs politiques environnementales et urbanistiques
- ▶ élargir le nombre des organismes garants,
- ▶ Pour les ORE qui seraient, après étude cas par cas, retenues comme aires de protection forte, publication en mairie et inscription dans les annexes des PLU,
- ▶ amplifier les différentes actions de communication sur cet outil : mieux faire connaître ce dispositif auprès des notaires, des particuliers et des **communes**,
- ▶ rechercher des systèmes de « compensation » partagée entre propriétaires et exploitants dans le cadre d'une signature d'ORE (où l'avis est demandé de toutes les manières à l'exploitant),
- par des systèmes de compensation de type PSE ? Ce lien entre PSE et ORE permettrait d'accélérer le redéploiement des ORE,
- ▶ changer le nom peu engageant pour un propriétaire (les termes « obligation » et « réel » ont un sens juridique qui peut être différent du sens commun).

**Commenté [BBF36]: Attention :** les ORE contiennent des données personnelles sensibles et que les propriétaires ne souhaitent de manière générale pas étaler sur la place publique. Leur publication doit être sérieusement encadrée sous peine de décourager les propriétaires et de créer des tensions inutiles, comme on en connaît en forêt avec les plans simples de gestion.

**Commenté [BBF37]: La FNSEA s'oppose à cette proposition :** comment justifier qu'un simple accord privé devienne une servitude d'utilité publique et s'impose aux choix démocratiques locaux ?

**Commenté [BBF38]: Affirmation à nuancer :** quand bien même l'exploitant est consulté sous peine de caducité de l'ORE, il n'a qu'un délai de deux mois pour s'opposer. De plus, le mécanisme étant assez méconnu, cela peut mener à une acceptation tacite par manque d'information. Enfin, dans l'article L.132-3 du code de l'environnement relatif à l'ORE, il n'est pas précisé le niveau de détail à donner à l'exploitant.

**Commenté [BBF39]: La FNSEA s'oppose à ces propositions :** cela irait à l'encontre de la volonté constamment réaffirmée par le législateur depuis près de 80 ans d'assurer la protection et la pérennité des exploitations agricoles. Les conventions dérogatoires au statut du fermage doivent rester de pures dérogations restrictives, faites pour répondre à des circonstances très spécifiques et très limitées.

En complément :

- valider ou invalider l'argument souvent avancé de la dépréciation du foncier sous ORE.

#### Les conventions

- ▶ augmenter le périmètre réglementaire d'utilisation.
- ▶ conserver la souplesse

### Les labels

Les labels sont nombreux et pas toujours performants pour la biodiversité. Orienter les exploitants ou les propriétaires vers n'est donc pas toujours une garantie de succès. Pourtant la reconnaissance sociale peut passer par l'octroi de ces labels. Il est donc nécessaire de :

- ▶ faire un inventaire
- ▶ analyser leur performance pour la biodiversité
- ▶ préciser les publics auxquels ils s'adressent
- ▶ et le rapport entre leur performance et leur accessibilité par le public visé
- ▶ faire la promotion des plus efficaces

## 2 - Mobiliser des fonds privés pour aider la biodiversité dans la nature ordinaire, les diriger vers la gestion équilibrée de l'espace rural

### 2.1 - les PSE

Cet outil est encore en phase expérimentale. Si le concept est très intéressant comme faisant lien entre acteurs et la collectivité locale il est aujourd'hui limité par la difficulté de financement. Rappelons que, dans la PAC, ce sont des dispositifs de l'éco-régime qui font office de PSE (donc sur des fonds européens) et une grande partie des PSE sont financés par des fonds publics (agences de l'eau, ou collectivités publiques.)

On pourrait imaginer d'y adjoindre des fonds privés, collectés auprès des citoyens ou des entreprises par le biais de compensation des impacts de leurs activités sur l'environnement local. L'affectation des fonds collectés à l'échelle locale devrait être organisée à l'échelle locale (EPCI ?, Groupements d'EPCI, -à l'échelle d'un SCOT par exemple- PNR ?) sur la base d'un projet de territoire.

- ▶ **Tester, étendre les expérimentations** à des territoires où la protection de la biodiversité est essentielle, typiquement les territoires des aires de protection forte, pour l'étendre ensuite à de territoires candidats, qui se seraient organisés autour de ces actions.

Tester et développer également des expérimentations auprès des propriétaires particulièrement investis et motivés par la biodiversité sur des territoires de nature ordinaire et en faire ainsi des sites pilotes dédiés à la nature ordinaire.

- ▶ Étendre le dispositif aux agriculteurs et propriétaires concernés par des ORE Étendre le dispositif aux agriculteurs et propriétaires concernés par des MAEC en fin de programme ;
- ▶ Mettre en place un PSE « Propriétaire » qui viendrait en appui du contrat privé adjoint au bail et, où serait indiquée la description des dispositions favorables à la biodiversité sur ses parcelles. Ce PSE propriétaire viendrait en compensation de la perte de loyer, tout au long de la durée du bail, qu'il consentirait à l'exploitant dans ce cadre. Il viendrait également en compensation de la perte de loyer dans le cadre d'un BRE.
- ▶ Faire appel à des fonds privés locaux ou nationaux, coupler PSE et certificats de biodiversité à l'échelle territoriale pour alimenter financièrement l'extension du dispositif.
- ▶ Etudier la possibilité d'établir des PSE tripartites liant le bénéficiaire, le propriétaire et l'exploitant.

**Commenté [BBF40]:** La FNSEA s'y oppose car cette solution n'est que temporaire si le PSE n'est pas aligné sur la durée du bail (cf supra).

**Commenté [BB41]:** Ici, nous pouvons ajouter la promotion de structure faisant le lien entre agriculture et structure privées et publiques telles que Epiterre, Symbiose et Solenat. Ces associations participent au déploiement des PSE.

- ▶ [Faire la promotion de structure mettant en relation les bénéficiaires et les fournisseurs, notamment des associations telles qu'Epiterre, Solenat, Symbiose etc.](#)

En complément :

- attendre le rapport du gouvernement sur les PSE forestiers,
- voir comment on pourrait étendre ces mécanismes de PSE forestiers avec des financements issus du privé à d'autres territoires que la forêt, faire du *benchmarking* (analyse comparative) sur le sujet.

### **2.2 - les certificats de biodiversité**

Ces dispositifs ne sont pas encore totalement formalisés. Ils pourraient permettre un redéploiement des actions vis-à-vis de la biodiversité en captant des fonds venant de la société civile. Ils nécessitent des évaluations précises et partagées des gains de biodiversité apportés. Les liens avec notre sujet sont à explorer.

- ▶ étendre les actions éligibles aux certificats de biodiversité pour pouvoir financer les PSE.

En complément

- 1/ Créer un groupe GT sur la financiarisation de la biodiversité et les certificats de biodiversité
- Approfondir la connaissance sur ces nouveaux instruments que sont les certificats de biodiversité,
  - Faire le point sur les réflexions et opérations en cours (notamment avec la Caisse des Dépôts et Consignations)

## **3 – Rééquilibrer la fiscalité sur les terres au profit de la biodiversité**

### **3.1 - Étendre la dotation de soutien aux communes**

Pour la protection des aménités rurales à l'ensemble des communes rurales (selon définition INSEE) ayant des ENS, des sites RAMSAR et des Réserves naturelles nationales ou régionales sur leur territoire. Augmenter les sommes globales en conséquence pour éviter une dilution démotivante.

### **3.2 - Revoir la TFNB**

- ▶ Rendre la mise en place de l'exonération de la TFNB obligatoire et compenser les communes dès qu'elles appliquent cette règle sur les espaces soumis à ORE, les Natura 2000, les BRE...

- ▶ Revoir les bases d'imposition des terres

Pour éviter le déséquilibre entre prairies et terres labourables ou à défaut, prévoir une catégorie « zones humides » faiblement taxée pour refléter la valeur des terres d'aujourd'hui.

### **3.3 - Mettre en place des dispositions visant à alléger la fiscalité foncière et/ou l'exonération des 3 /4 pour les transmissions à titre gratuit sur des espaces soumis à ORE, les Natura 2000, les BRE...**

En complément :

- 1°/ constituer un groupe de travail dédié à la fiscalité en lien avec l'IEGDD (car des éléments sont déjà disponibles sur ce sujet)
- 2°/ et compléter ainsi la SNB.

## 4 - Renforcer la représentativité des propriétaires

Il s'agit de redonner meilleure représentation de l'approche patrimoniale ; en effet, les grandes réformes agricoles d'après-guerre qui donnent la prépondérance à la jouissance (c'est-à-dire l'usage du bien) par rapport à la propriété (gestion du bien) ont occulté la dimension patrimoniale, plus favorable à la biodiversité.

### 4.1 - Faire évoluer la représentation des propriétaires

- ▶ Au sein des Chambres d'Agriculture

Cette représentation des propriétaires s'est réduite aujourd'hui à une seule personne dans un collège « propriétaires et usufruitiers ». Cette représentation est loin de refléter le poids de la propriété privée rurale.

- ▶ Toute organisation publique touchant au foncier doit nécessairement comporter la présence de propriétaires nommés ou élus dans les collèges, des institutions représentatives de la ruralité, comme cela est déjà le cas dans une vingtaine d'instance officielle.

### 4.2 – Tester l'opportunité et l'intérêt de la création d'une structure ad hoc

Cette organisation serait équivalente à celle des propriétaires forestiers pour les propriétaires ruraux, dédiée à la ruralité. Elle serait la cheville ouvrière entre l'État et la propriété rurale et s'adapterait aux spécificités des territoires.

Ce type d'organisation favoriserait le dialogue direct entre les services de l'État et les propriétaires. Elle regrouperait les propriétaires (avec minorité de blocage), les représentants des collectivités publiques, des associations reconnues d'utilité publique bénéficiant d'un agrément État Région.

Elle permettrait en outre d'assurer des fonctions de diffusion de la connaissance, de formation, d'expertise, d'assistance juridique... pour aider les propriétaires à exercer leurs responsabilités vis-à-vis de la biodiversité sur leur territoire.

## 5 – Favoriser l'émulation

### 5.1 - Améliorer la connaissance pour donner l'envie, co construire la connaissance

- ▶ Favoriser la coconstruction de la connaissance

L'OFB apporte des financements renforcés pour la mise en place d'Atlas de la Biodiversité communale (ABC) (ou outils équivalents). Cet outil favorise la coconstruction de la connaissance et l'implication du (tout) public.

- ▶ Développer, faire connaître les procédures d'évaluation, les indicateurs, notamment celui de l'OAB.-

**Commenté [BBF42]: Attention :** l'argument repose sur l'idée que le propriétaire entend garder son bien sur une durée longue a un intérêt patrimoniale à en conserver les qualité environnementales. Aucun des deux éléments est nécessairement vrai. L'expérience montre au contraire que les propriétaires ont souvent un intérêt patrimoniale à ne pas conserver ou à artificialiser le bien.

**Commenté [BBF43]: Attention :** c'est bien la taille des cessions des chambres a été divisée par deux. Le collège des propriétaires-bailleurs n'a pas été affectée plus que les autres.

**Commenté [BBF44]: A préciser:** les propriétaires ruraux sont déjà représentés dans une vingtaine d'instances officielles.

**Commenté [BBF45]: La FNSEA s'oppose a cette proposition.** Les chambres d'agriculture ont déjà joué ce rôle par le passé et peuvent parfaitement l'assumer de nouveau. Si elles ne le jouent plus aujourd'hui, c'est uniquement en raison des orientations politiques décidées par l'Etat et non d'un choix des chambres elle-mêmes. Il est bien plus pertinent de convaincre l'État de redonner ce rôle au chambre que de crée un nouvel acteur qui mettra de longues années à se mettre en place, être opérationnel et se créer une légitimité suffisante pour être un interlocuteur valable auprès de spouvoirs publics. Cela entrainerait soit une dilution des financements, soit une augmentation des prélèvements fiscaux sur le foncier.



- ▶ Coopérer avec les propriétaires aux diagnostics : pour acquérir de la connaissance l'accès aux propriétés privées est essentiel (comptages, etc). Cette coopération permet en outre de partager les connaissances avec eux et de leur faire connaître la valeur écologique de leur patrimoine. On pourrait envisager des chartes au niveau local signées avec les propriétaires : accès contre connaissance voire conseil.

## 5.2 - Développer et coordonner l'animation territoriale autour de la biodiversité, apporter de l'ingénierie locale sur ces sujets

De nombreuses structures font de l'animation autour de la biodiversité, avec des méthodes, des approches différentes : PNR, associations (FNE, CEN, LPO etc), certaines EPCI. Mais ces actions sont souvent menées de manière non coordonnée et foisonnante ; l'information n'est pas toujours aisément accessible, et les résultats rarement consolidés.

La création de l'OFB et des ARB a amorcé une coordination à l'échelle régionale et le déploiement d'une animation.

Toutefois, à l'échelle locale, le lien avec le grand public est rarement établi : répondre aux questions simples que se pose le grand public dans la diversité de ses composantes (propriétaires, agriculteurs, jardiniers, écoles, élus etc) nécessite une proximité.

Des dispositifs très efficaces de conseils actifs auprès des acteurs locaux ont été mis en place dans le cadre des contrats de territoire des agences de l'eau : les « cellules d'assistance techniques zones humides » (CATZH), qui conseillent sur le terrain les agriculteurs pour la gestion de leurs zones humides, des bords de ruisseaux ; des points d'abreuvement etc. On peut également citer dans le même ordre d'idée les animations autour des contrats Natura 2000.

Il s'agirait de s'inspirer de ces exemples pour apporter du conseil efficace sur la biodiversité dans les territoires.

**Tester** dans un ou deux territoires volontaires et à définir ( hors PNR puisqu'ils le font déjà), la création de structures apportant une ingénierie « biodiversité » dans un cadre contractuel.

Ces structures auraient pour rôle de :

- servir d'intermédiaire entre le cadre réglementaire et les citoyens, collectivités... souvent démunis devant la complexité réglementaire
- organiser le conseil au niveau local, apporter les réponses aux questions que se pose le grand public
- faire de l'animation autour de la biodiversité
- consolider les connaissances au niveau local sous forme d'atlas accessible au public et animer un site internet dédié, diffuser et coordonner les ABC
- Diffuser les techniques des sciences participatives et les applications numériques dédiées,
- Renforcer et coordonner les structures qui font de l'animation locale autour de la biodiversité
- Développer, faire connaître les procédures d'évaluations, les indicateurs

Ces structures pourraient s'appuyer sur des acteurs déjà identifiés comme les associations spécialisées.

Le financement de telles structures pourrait être à la fois public (état, collectivités, agences de l'eau etc ) mais aussi privé par le biais de différents outils du type certificats de biodiversité (adaptés à ce type de programme), apports d'entreprises locales par le biais de leur RSE...

### 5.3 - Développer les signes de reconnaissance vis-à-vis des propriétaires qui préservent la biodiversité sur leurs propriétés

- ▶ développer le label Wild Life Estate (territoire de nature sauvage) créé par l'European Landowners' organization (Fédération européenne des propriétaires fonciers et entrepreneurs ruraux) ; se rapprocher de cette organisation.
- ▶ une meilleure diffusion des propriétés labellisées dans les organes officiels de communication.
- ▶ faire le lien entre cette labellisation et la description des volontés des propriétaires jointes au bail à ferme (et /ou au BRE).
- ▶ faire de cette labellisation une condition pour bénéficier du PSE propriétaire.

### 5.4 - Établir la confiance des propriétaires vis-à-vis des dispositifs réglementaires

Une des craintes des propriétaires est de se trouver exposés à des « contraintes » réglementaires édictées ultérieurement à la signature de contrats qui mettent en place des dispositifs de protection (type contrat Natura 2000). L'idée serait que, dans ces contrats, une clause scellée dans le marbre du droit spécifie l'impossibilité de se voir appliquer des conditions supplémentaires.

**Commenté [BBF46]: Discutable.** La FNSEA n'a rien contre ce label spécifique, mais est-ce vraiment le rôle du CNB de faire la promotion d'une initiative purement privée plutôt qu'une autre, et sur laquelle les pouvoirs publics n'ont qu'un droit de regard très limité ?

# ANNEXES

## Annexe 1 : les aires protégées

Les aires protégées « simples »: ce sont les territoires qui bénéficient d'un statut de conservation :

- Les PNR
- Les réserves naturelles nationales ou régionales
- Les sites classés ou inscrits
- Les sites gérés par les Conservatoires d'espaces naturels
- Les sites du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres
- Les réserves biologiques
- Les arrêtés préfectoraux de protection
- Les sites du réseau européen Natura 2000
- Les zones de conservation halieutiques

Les aires de protection forte sont définies par le décret 2022 – 527 de 12 avril 2022.

Peuvent être reconnues comme zones de protection forte, sur la base d'une analyse au cas par cas établie selon les modalités définies aux articles 4 et 5, les espaces terrestres présentant des enjeux écologiques d'importance, compris dans :

- des sites bénéficiant d'une obligation réelle environnementale prévus par [l'article L. 132-3 du Code de l'environnement](#) ;
- des zones humides d'intérêt environnemental particulier définies par le a) du 4° du II de l'article L. 211-3 du même code ;
- des cours d'eau définis au 1° du I de l'article L. 214-17 du même code ;
- des sites relevant du domaine du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres au sens de l'article L. 322-9 du même code ;
- des périmètres de protection des réserves naturelles prévus par l'article L. 332-16 du même code ;
- des sites classés prévus par l'article L. 341-1 du même code ;
- des sites prévus par l'article L. 414-11 du même code sur lesquels un conservatoire d'espaces naturels détient une maîtrise foncière ou d'usage ;
- des réserves nationales de chasse et de faune sauvage prévues par l'article L. 422-27 du même code ;
- des espaces naturels sensibles prévus par [l'article L. 113-8 du code de l'urbanisme](#) ;
- la bande littorale prévue à l'article L. 121-16 du même code ;
- des espaces remarquables du littoral prévus par l'article L. 121-23 du même code ;
- des forêts de protection prévues par [l'article L. 141-1 et suivants du code forestier](#), notamment celles désignées pour des raisons écologiques ;
- des sites du domaine foncier de l'État.

## Annexe 2 : les droits et devoirs de chacun concernant les haies, les arbres et les éléments fixes du paysage, porteurs de biodiversité

Analyse produite par le service juridique de la FNPPR

Le bail rural ne traite pas précisément du sort des arbres, toutefois le contrat peut le prévoir et, à défaut, on peut se référer aux usages locaux, par exemple dans l'Allier : le bail type applicable pour le département de l'Allier est issu de l'arrêté préfectoral 3486/ 2008 du 3 septembre 2008 modifié par arrêté 3924/2008 du 14 octobre 2008. Il stipule en son article 10 (charges et conditions locales) : « *Tous les arbres de la propriété appartiennent au bailleur, ce dernier aura le droit de les faire couper. L'abattage et le débardage devront être effectués en temps et saisons convenables sous la responsabilité du bailleur.* »

Il est interdit au preneur d'abattre un ou plusieurs arbres vifs sans l'autorisation écrite du bailleur. Les preneurs élagueront les arbres destinés à cet effet, en temps et saison convenables, suivant l'usage des lieux. Cet élagage leur appartiendra pour leur chauffage.

Pour les arbres morts, ils devront être enlevés dans le délai d'un an suivant la demande du preneur. Passé ce délai, ces derniers en feront leur affaire.

En cas de doute, il faut savoir que les arbres plantés avant la conclusion du bail appartiennent au propriétaire du sol. Par ailleurs, le Code civil prévoit que le preneur doit rendre les parcelles telles qu'il les a reçues (sauf accord du bailleur). Le preneur ne peut pas couper des arbres sans s'exposer à une sanction. Il appartient au preneur de les entretenir.

Concernant l'article L.411-28 du CRPM :

« Pendant la durée du bail et **sous réserve de l'accord du bailleur**, le preneur peut, **pour réunir et grouper plusieurs parcelles attenantes**, faire disparaître, dans les limites du fonds loué, les talus, haies, rigoles et arbres qui les séparent ou les morcellent, **lorsque ces opérations ont pour conséquence d'améliorer les conditions de l'exploitation.** »

La suppression des haies en limite de parcelle a été longtemps considérée par la politique agricole comme une amélioration (recherche de productivité), cet article conditionne désormais cette amélioration aux éléments surlignés en gras. Pour le reste, en aucun cas, cela ne veut dire que le preneur peut supprimer les arbres d'une parcelle.

D'ailleurs, la jurisprudence condamne de plus en plus ces comportements : la jurisprudence décide qu'encourt la résiliation du bail le fermier qui, par l'intermédiaire d'un coéchangiste, a retourné une parcelle en herbe et arraché une haie mitoyenne avec une autre parcelle. Quand bien même cet arrachage et ce retournement pouvaient présenter une facilité pour l'exploitation mécanique, l'arrachage d'arbres qui sont la propriété du bailleur et dont certains étaient anciens, la disparition de la haie qui formait une clôture naturelle et contribuait à la biodiversité, ainsi que le retournement d'une parcelle en nature d'herbage mieux à même de prévenir les inondations qu'une terre labourable, **compromettaient le fonds tel qu'il avait été donné à bail**". (Cass. 3e civ., 17 nov. 2021, n° 20-10.934: JurisData n° 2021-018750 ; RD rur. 2022, comm. 25). Ainsi, un bail a pu être résilié parce que le preneur a, entre autres, coupé des arbres et arraché une haie.

Dans le cadre de baux environnementaux, le bailleur peut protéger certaines infrastructures écologiques comme les haies. Il faut toutefois qu'il puisse le conclure en répondant aux critères donnés par la loi.

Les parties ne sont pas libres des clauses qu'elles peuvent choisir. Le législateur en fixe la liste limitative (C. rur. art. R. 411-11-9-1) mais il existe celle-ci : "la création, le maintien et les

**Commenté [BBF47]: Précision:** l'analyse de cette jurisprudence doit être nuancée. La résiliation du bail n'est pas prononcée en raison d'un dommage causé à la biodiversité mais bien parce que, tenant compte des circonstances de l'espèce, l'arrachage de la haie compromettrait la bonne exploitation du fond, notamment en exposant les parcelles à bail à des risques d'inondations.

*modalités d'entretien de haies, talus, bosquets, arbres isolés, arbres alignés, bandes tampons le long des cours d'eau ou le long des forêts, mares, fossés, terrasses, murets ;"*

# Avis du Comité national de la biodiversité sur le foncier et la biodiversité : rapport

La question du rapport à la terre s'est fortement complexifiée dans la combinaison d'usages variés du foncier, de réglementations diverses et d'acteurs aux intérêts divergents. Cette évolution se traduit par l'existence de multiples instances et niveaux de régulation : organisations agricoles, collectivités territoriales, associations, organismes paritaires... Devant cet enchevêtrement nous avons choisi de concentrer les réflexions du groupe de travail sur les rapports de la propriété privée à la nature ordinaire, majoritairement présente sur l'ensemble du territoire.

NOTE : Ce signe renvoie à la préconisation correspondante en annexe

## Cadrer le sujet

Mettre en rapport les notions de biodiversité et de foncier peut sembler simple à priori, pourtant chacune d'entre elles s'avère plus complexe qu'il n'y paraît : les croiser, a fortiori, ouvre de multiples directions que nous n'avons pas pu toutes suivre dans ce groupe de travail, aussi est-il important de bien cerner celles que nous avons prises.

### Quelques définitions

Pour cela quelques définitions préalables :

#### **Biodiversité**

D'après le Robert, c'est l'ensemble des espèces vivantes (micro-organismes, végétaux, animaux) présentes dans un milieu y compris l'homme. Ce terme s'étend aux interactions entre elles et avec leurs milieux.

#### **Foncier**

La définition est plus complexe ; elle s'est enrichie avec le temps de nombreuses nuances.

D'après le même Dictionnaire Robert : le foncier est ce qui constitue un bien-fonds. Le mot désigne ce qui est relatif à un fonds de terre, à son exploitation, à son imposition ; d'où les notions de propriétaire foncier, propriété foncière, taxe foncière.

On comprend ainsi que cette notion est relative à une surface en deux dimensions, et n'a pas en elle-même l'épaisseur de la troisième dimension qui porte la vie du sol. Elle peut aussi désigner la nature de l'activité portée par ce sol (on parle par exemple de « foncier agricole », « foncier industriel » etc.). Le foncier et le sol reste en interaction à l'égard de la biodiversité.

Par extension, on pourra parler de « stratégies foncières » mises en place par les collectivités, où la terminologie de foncier aborde la question de l'organisation du territoire.

Qu'il soit du domaine privé ou public et dès lors que l'on y rajoute la « troisième dimension », le foncier est le support d'un ensemble de fonctions comme la biodiversité, le paysage, la production nourricière, le cadre de vie, etc.

De ce fait, il se retrouve porteur d'enjeux forts, parfois contradictoires, donc au cœur de conflits portés par des acteurs multiples avec des logiques et des prérogatives différentes.

Dès lors, il paraît intéressant **d'identifier les freins et les leviers** permettant de sensibiliser les propriétaires à la biodiversité.

En effet, certaines injonctions externes limitent les actions des propriétaires privés, pouvant aller en ce sens.

De fait, les droits liés à l'exploitation importent davantage que les droits liés à la propriété. Le fermier qui utilise le sol pour produire agit différemment sur la biodiversité selon son mode d'exploitation, **l'orientation des politiques agricoles revêt une grande importance.**

## Croiser biodiversité et foncier

Plusieurs acceptations possibles du foncier dans ce croisement avec la biodiversité :

- Le foncier, en tant que sol, support de vie, d'activités et là, ce sont les conditions de mise en valeur du sol qui sont explorées, les effets des pressions,
- Le foncier, en tant qu'organisation du territoire,

Cette approche imposerait d'adopter un point de vue surélevé, qui montre un palimpseste en perpétuelle recomposition, où se croisent traces de l'histoire, héritage des économies et savoir-faire anciens, données géologiques, topographiques, écologiques, climatiques, enjeux et activités contemporains. Ce foncier-là devient objet de planification. Cette approche permet d'envisager la biodiversité sous un aspect plus large, en termes de connexions, de mosaïques de milieux, et aussi d'adaptation au changement climatique.

- Le foncier, en tant que propriété ; ce sont les relations entre la propriété (donc, les propriétaires) et la biodiversité qui sont explorées.

De ce fait, les pratiques et les contraintes sont de natures différentes, selon que l'on se situe en milieu rural ou en milieu urbain. Elles relèvent de codes différents (Code rural, Code de l'urbanisme, Code de l'environnement, Code forestier...) sans qu'il n'y ait de passerelles, elles doivent donc être abordées séparément.

➔ *En raison du temps imparti (et de productions bibliographiques accessibles) <sup>1</sup> il a été décidé d'aller dans cette direction en la restreignant à l'espace rural (espaces agricoles, forestiers et naturels).*

➔ *Les objectifs assignés sont les suivants :*

- Clarifier les rôles et les responsabilités de chacun et les questions fondamentales vis-à-vis de la propriété et des enjeux de biodiversité,
- Préciser les problématiques et les tensions en présence, évaluer leur prégnance,
- Faire un point sur les dispositifs existants, leur efficacité et leurs évolutions souhaitables
- Proposer des outils ou des leviers qui permettraient d'encourager les collaborations et les incitations positives pour la biodiversité.
- Focaliser sur les leviers à activer, là où les marges de progrès sont les plus importantes, c'est-à-dire dans la nature dite ordinaire.

***Ce choix, qui peut paraître restrictif, a également l'avantage de mettre en avant la parole de catégories sociales moins audibles dans le débat public, comme celle des propriétaires privés ruraux.***

---

1 Notamment Guide Méthodologique Stratégies Foncières locales et mobilisation des outils fonciers ([https://agriculture.gouv.fr/sites/default/files/documents/pdf/Guide\\_Methodologique\\_Mars\\_2013\\_cle0febb3.pdf](https://agriculture.gouv.fr/sites/default/files/documents/pdf/Guide_Methodologique_Mars_2013_cle0febb3.pdf));

Cette définition du sujet ne saurait nier l'intérêt des autres directions possibles qui pourraient également faire l'objet de GT comme :

- Foncier/sol, biodiversité et nature en ville
- Organisation de l'espace
- Foncier, fiscalité et biodiversité (à approfondir)

## Relations entre biodiversité et propriétaires / usagers du terrain.

**→ Ce n'est pas la propriété en elle-même, mais l'usage qui en est fait qui conditionne la biodiversité.**

Ce sujet foncier / biodiversité interpelle 3 types d'acteurs, ayant des inter-relations entre eux et avec la biodiversité : les propriétaires, les usagers, notamment ceux qui exploitent le terrain (qui peuvent être ou non les propriétaires) et la puissance publique au travers du cadrage réglementaire.

### La biodiversité :

#### Quelles caractéristiques pour une biodiversité optimale.

Le groupe s'est attaché à définir de manière schématique les facteurs qui favorisent potentiellement le développement de la biodiversité. (Il est rappelé que les écosystèmes sont évolutifs par définition et que la dynamique de biodiversité ne saurait être réduite aux seules pratiques agricoles ou forestières). Cette liste, même schématique, permettra ensuite d'évaluer les effets potentiels des liens contractuels existants et des outils sur ces critères :

- Disposer d'une variété des milieux offrant différentes potentialités de nourriture, de déplacements, d'habitats et de cachettes, l'existence de connexions permettant aux groupes faunistiques et floristiques de communiquer pour se reproduire, s'abriter et trouver de la nourriture,
- Préserver des surfaces suffisantes pour assurer le brassage génétique
- Préserver des points d'eau,
- Préserver des sols vivants,
- Limiter la fragmentation par des infrastructures ou des modes d'occupation des sols perturbants,
- Conserver des parcellaires compatibles avec la biodiversité sans entraver l'activité agricole
- Garder un équilibre faunistique (éviter le développement excessif d'un groupe qui viendrait supplanter un autre, typiquement les plantes invasives, ou l'excès d'herbivores en forêt).
- Diminuer les pressions : produits phytopharmaceutiques (une des causes essentielles de la baisse de la biodiversité), aléas climatiques, simplification des paysages, altération des sols, etc ; qui reste l'enjeu principal.
- Favoriser les synergies entre productions agricoles et biodiversité.

On remarquera que ces caractères n'excluent pas une utilisation économique du foncier pour production agricole et forestière.

Une vision complémentaire et un peu différente est proposée par la propriété rurale et forestière ; il s'agit de considérer la biodiversité comme compatible avec la **multifonctionnalité** des forêts et les espaces agricoles.



Dans cette optique, les incitations aux méthodes vertueuses n'enferment pas les espaces dans une protection forte qui limite les initiatives ; au contraire, elles permettent de développer une **gestion sensible aux enjeux de biodiversité**. Ainsi, **les enjeux économiques ne s'opposent pas à la biodiversité**.

### La nature dite ordinaire

Cette notion peut paraître intuitive, (« une nature non protégée et proche », « une nature hybride », « un mélange de nature sauvage et domestique », « une nature imbriquée dans de nombreuses activités ») mais elle est plus complexe qu'il n'y paraît et sa définition n'est pas harmonisée.

Opposée à la nature remarquable qui renferme les espèces rares, la nature ordinaire est plus familière, plus proche, assure un continuum entre des espaces sauvages et des espaces très anthropisés. Elle a longtemps échappé au regard des scientifiques, concentrés sur les espaces remarquables et les espèces « rares ». Mais le constat de la perte de biodiversité dans ces espaces proches (cf suivi STOC <sup>2</sup>: qui montre la chute de certaines espèces d'oiseaux familiers), le rôle qu'elle joue dans l'équilibre des territoires et le besoin social de nature, ont ramené le regard vers elle. Et, de fait, maintenant on ne peut la considérer comme un « vide » sans intérêt, mais comme des espaces porteurs d'enjeux croisés essentiels.

La nature ordinaire n'est pas codifiée, contrairement aux aires protégées qui sont définies notamment dans la stratégie nationale de la biodiversité et la stratégie des aires protégées.

### Évaluer la biodiversité d'un territoire, d'une propriété, d'une parcelle.

- ➔ ***Dans tous les cas, la qualité de la biodiversité dépend d'un contexte territorial global. Elle ne saurait se résumer à l'état d'une parcelle ou d'un ensemble de parcelles sur une exploitation.***
- ➔ ***Afin d'exercer pleinement leurs responsabilités, les propriétaires, les gestionnaires du territoire, tout comme leurs locataires exploitants, souhaitent pouvoir apprécier la biodiversité sur la base d'indicateurs scientifiques rigoureux, permettant notamment de distinguer la biodiversité ordinaire de la biodiversité remarquable.***

Cette question est légitime, car elle conditionne les stratégies à développer et le rôle des acteurs.

La qualité de la biodiversité s'apprécie à plusieurs échelles emboîtées, allant de la parcelle à l'espace élargi : un territoire à l'échelle d'un ensemble géographique comme une vallée, un coteau, etc, peut avoir globalement une qualité de biodiversité intéressante, tout en comportant des sous-espaces plus dégradés, alors qu'il est plus difficile de maintenir une biodiversité de qualité sur un ensemble réduit de parcelles dans un large contexte dégradé.

Plusieurs méthodologies peuvent être mobilisées ; elles fonctionnent par échantillonnage et prospections des espèces (observation, piégeage, bio-acoustique, ADN environnemental, etc) pour déterminer les espèces et leur abondance.

Elles sont conduites par des experts naturalistes, des sciences participatives ou en auto-évaluation (cas de l'IBP des forestiers [et de l'Observatoire Agricole de la Biodiversité](#) par exemple). Elles sont rarement à la portée du citoyen non spécialiste et non accompagné.

Ces données peuvent être traduites en différents indices qui permettent des comparaisons (indices de Simpson, de Hill, etc...). On s'intéresse également à la structuration de l'espace, à la matrice paysagère, aux effets de lisière, aux mosaïques de milieux.

La taille du territoire évalué est déterminante, car le recueil de ces données peut être long et fastidieux, rarement exhaustif, mais une portion trop limitée de l'espace ne donne pas une idée fiable.

En l'absence d'accompagnement ou de compétences ad hoc, on peut également se référer à des travaux investiguant sur une plus large échelle et traduits dans des documents de cadrage, comme les

---

2 « Suivi temporel des oiseaux communs » coordonné par la LPO et l'OFB

SRCE<sup>3</sup> (schémas régionaux de cohérence écologique) ou dans des diagnostics de territoires, comme les états initiaux des SCOT, PLUI ou chartes de PNR. On n'aura alors pas de données précises sur sa parcelle.

Des agrégations de données comme INPN<sup>4</sup> (inventaire national du patrimoine naturel) ou des atlas communaux de biodiversité permettent de cerner davantage. (cf partie sur « la connaissance et l'émulation »)

## La puissance publique responsable de l'intérêt général, le cadrage réglementaire

Le cadrage réglementaire reste nécessaire et les politiques publiques jouent un rôle structurant en fixant des caps et en donnant des moyens et des outils pour les atteindre.

On rappellera ici que la puissance publique n'est pas force de vérité, mais tend à mettre en œuvre l'intérêt général appréhendé à plus ou moins long terme, grâce à ses pouvoirs d'expertise et d'analyse, et au travail législatif parlementaire qui permet de définir un cadre.

Les décisions sont prises en fonction de ce que la société perçoit de l'intérêt général au temps T ou dans des échelles de temps prévisibles. Si on prend l'exemple du changement climatique : des décisions prises il y a une cinquantaine d'années pouvaient être pertinentes à l'époque, mais s'avèrent contre-productives aujourd'hui.

Une réglementation trop précise, ou trop brutale, peut entraver la recherche de solutions locales adaptées. La tension entre ces deux pôles peut se résoudre en disant qu'il est nécessaire de travailler sur un cadre clair et de laisser la main aux acteurs locaux, tout en cherchant un équilibre.

Il faut donc à la fois clarté du cap à donner et souplesse dans l'adaptation locale, avec des moyens d'agir grâce à des outils adaptés et sans ouvrir la porte à des dérogations de renoncement.

➔ ***Afin d'atténuer ces changements de cap parfois brutaux, le législateur doit travailler en relation plus étroite avec les gestionnaires du foncier, échelon le plus proche du territoire et facteur de modération.***

## Deux dispositifs importants du cadrage réglementaire dans l'espace rural : statut du fermage et aires protégées

### Le statut du fermage : il est structurant

Mis en place par les lois de 1946, le statut du fermage renforce les droits du fermier face au propriétaire ; il sécurise l'accès des fermiers à leur outil de production dans la durée et met en place le bail rural, qui redéfinit les places relatives du propriétaire et de l'exploitant, les droits et devoirs de chacun.

### Les aires protégées réglementaires

Ces zones de protection de la biodiversité sont de plusieurs natures.

Il existe de nombreux dispositifs réglementaires de protection des espaces, répondant aux caractéristiques définies dans différentes procédures émanant de politiques échelonnées dans le temps.

---

3 Document cadre élaboré dans chaque région qui vise à identifier, préserver, et remettre en bon état les milieux nécessaires aux continuités écologiques. Ils ont été intégrés aux SRADDET.

4 L'Inventaire national du patrimoine naturel (INPN) est le portail de la biodiversité et de la géodiversité françaises, de métropole et d'outre-mer. Il diffuse la connaissance sur les espèces animales, végétales et la fonge, les milieux naturels, les espaces protégés et le patrimoine géologique. L'ensemble de ces données de référence, validées par des réseaux d'experts, sont mises à la disposition de tous, professionnels, amateurs et citoyens. Ce portail s'inscrit dans le cadre du Système d'information de la biodiversité (SIB) et du Système d'information de l'inventaire du patrimoine naturel (SINP) et s'intègre dans l'écosystème NatureFrance.

La Stratégie Nationale de 2022 pour les aires protégées a pour objectif de les coordonner par un programme d'actions, destiné à lutter contre l'érosion de la biodiversité, sans changer les règles spécifiques émanant des dispositifs qui les ont mises en place. Elle définit deux niveaux de protection :

- Des espaces protégés (30 %) qui constituent la trame de protection du territoire,
- Des espaces de protection forte (10 %) avec un niveau de protection plus élevé.

Elle vise à ce que ces zones « soient représentatives des écosystèmes, bien gérées et interconnectées et disposent des moyens nécessaires pour créer un réseau résilient aux changements globaux en cours ». (On est actuellement à 30 % en agrégeant territoire métropolitain et ultra marin, la Guyane portant un pourcentage significatif).

(voir détail en annexe)

## Les acteurs de l'espace rural

### **Le binôme propriétaires / exploitants**

Rappelons que près de 70 %<sup>5</sup> des surfaces de l'espace rural sont affermées et que 80 % relèvent de la propriété privée.

Le propriétaire du foncier n'est donc pas toujours l'utilisateur du sol et ce critère détermine ses marges d'actions sur la biodiversité sur ses propres terrains. **De fait, les droits liés à l'exploitation important davantage que les droits liés à la propriété.** Le fermier qui utilise le sol pour produire agit différemment sur la biodiversité selon son mode d'exploitation. Plusieurs cas de figure selon les types de contrats que le propriétaire a avec son exploitant :

### Le propriétaire

Il y a un peu plus de 4 millions de propriétaires privés ruraux en France d'une très grande diversité liée au statut juridique : propriété en nom propre (personne physique) ou en association (personne morale), type groupement familial agricole (GFA), société civile immobilière (SCI).

Cette grande diversité peut être également due à la taille de la propriété de quelques hectares à plusieurs centaines, à ses écosystèmes, à ses modes de faire-valoir...

Les propriétaires peuvent avoir des approches différentes mais, dans cette pluralité, on peut trouver des points de convergence :

- Le propriétaire a une vision patrimoniale ; sa logique profonde est de chercher à pérenniser son patrimoine, en lui conservant sa valeur (monétaire, symbolique, écologique, productive, etc),
- Il tire un revenu de ses locations et paye des impôts et des taxes sur ses terres à l'équilibre économique incertain. C'est en cela qu'un propriétaire gère son foncier, même s'il ne l'exploite pas directement : Le propriétaire privé, quel qu'il soit, est le gestionnaire de son territoire et de ses différents usages,
- ~~Il en est le seul et unique responsable civil,~~
- Il arrive bien souvent qu'il délègue certains usages comme l'agriculture, l'exploitation forestière très exceptionnellement et la chasse. Environ 70 % du territoire privé est affermé. Le fermier gère alors l'exploitation agricole et en est responsable. Cette gestion croisée peut enrichir les expériences et être source d'initiatives et de créativité. A contrario, le cadre réglementaire qui régit les relations entre l'usager et le gestionnaire limite la capacité d'action des propriétaires en faveur des écosystèmes. Et pourtant, les propriétaires ont des préoccupations patrimoniales sur le temps long, dont l'environnement est une composante fondamentale,

---

<sup>5</sup> Ce chiffre est une approximation qui recouvre les locations par le biais de sociétés

- Il ~~contribue à~~ ~~donc~~ la responsabilité de la gestion durable de l'espace et des éléments qui structurent l'espace comme les arbres, les haies, et plus généralement, de l'ensemble des usages sur son territoire.

Le propriétaire est au cœur des conflits d'usage (agriculture, chasse, pêche, tourisme, sport de nature). Il doit trouver les meilleurs arbitrages entre les dimensions socio-économiques et environnementales de son territoire pour transmettre aux générations suivantes un bien à la fois vivant et préservé au service de l'intérêt général.

**→ Or, différents codes, notamment le Code rural, interdisent généralement la maîtrise de l'usage. Le propriétaire reste responsable, alors qu'il n'est pas coupable.**

**→ En revanche, il n'a aujourd'hui, aucun moyen de faire valoir le gain ou la perte de valeur productive ou de biodiversité sur sa propriété, lors d'un changement de locataire.**

### L'usage agricole

- Un exploitant gère son exploitation agricole : sa logique profonde est de créer de la valeur pour vivre de son exploitation.
- Il prend soin des éléments structurants par intérêt personnel, obligation contractuelle et/ou par nécessité bien comprise de préserver son outil de production. Toutes modifications de ces éléments doivent avoir l'accord du propriétaire. En qualité d'agriculteur, la dimension environnementale n'est pas systématiquement au centre de ses préoccupations, sous réserve que la dégradation des écosystèmes ne puisse limiter son potentiel de production, ou que des mesures incitatives l'y encouragent.
- ~~On peut constater toutefois qu'une utilisation intensive du potentiel agronomique du sol peut limiter, sur le moyen terme, sa fertilité. Dans un souci de bonne gestion de son exploitation, il prendra alors les mesures correctives pour restaurer la qualité du sol qu'il exploite~~
- L'exploitant a la maîtrise de l'usage via le Code rural, ~~tandis que le propriétaire garde la responsabilité civile sur le foncier~~
- Il a été rappelé, lors des discussions de groupe, que la nécessité de produire une alimentation la moins onéreuse possible pour les Français a conduit de nombreux les agriculteurs à développer des pratiques intensives, pour améliorer la rentabilité de leurs exploitations. Par la suite, la rentabilité du capital français a été affectée par leur incapacité à payer des loyers élevés.
- On peut constater toutefois qu'une utilisation du potentiel agronomique du sol peut limiter, sur le moyen terme, sa fertilité. Dans un souci de bonne gestion de son exploitation, il prendra alors les mesures correctives pour restaurer la qualité du sol qu'il exploite. Les agriculteurs travaillant sur le long terme n'ont pas intérêt à abîmer la capacité des sols à produire.

**→ C'est par cet argument que se rejoignent les logiques des propriétaires et des exploitants, et que des passerelles peuvent se conforter.**

### La forêt

Les propriétaires forestiers sont également très nombreux (près de 3.5M).

Le propriétaire forestier gère seul sa forêt ou mandate une entreprise à laquelle sont confiées les actions de gestion (coupes et travaux).

Le code forestier (précurseur par rapport à d'autres pays) encadre fortement la gestion forestière afin qu'elle soit multifonctionnelle et durable. Ainsi l'Etat, les collectivités et les propriétaires privés doivent

se doter (selon des seuils) de documents de gestion durable approuvés par les services de l'Etat et conformes aux orientations nationales et régionales qui font notamment l'objet d'une évaluation environnementale.

L'ONF gère les forêts publiques et le CNPF accompagne et forme les propriétaires privés à la gestion forestière durable.

### Les types de configuration des liens entre propriétaires et exploitants et leurs effets différenciés sur la biodiversité (dans l'espace agricole)

La propriété rurale est de forme multiple et le poids des acteurs vis-à-vis de la biodiversité est différent selon les conditions.

On peut en schématiser plusieurs types dont voici les plus courants :

		Effets sur la biodiversité
Propriétaire non exploitant	Il délègue l'usage sur l'exploitation agricole et/ou garde le reste pour d'autres usages ou passion	Quand il délègue l'usage agricole, il perd sa capacité de gestion. Il la garde sur le reste.
Propriétaire exploitant (agricole ou forestier) sur un ensemble géographique regroupé	L'ensemble des décisions est aux mains d'une même entité, il est le seul décisionnaire.	Effet <del>possible sensible</del> sur la biodiversité. Dépend de la taille de l'espace concerné
Propriétaire exploitant des superficies dispersées	Les intentions du propriétaire exploitant peuvent être limitées ou diluées	Effet limité en fonction du contexte plus ou moins favorable.
Propriétaires regroupés dans une association foncière	Les objectifs du regroupement en association foncière peuvent interférer avec les volontés du propriétaire. Il faut distinguer les associations volontaires de celles qui ne le sont pas (ACCA par exemple).	Dépend des objectifs du groupement
Foncier appartenant à des sociétés non directement agricoles	Le recours au travail à façon peut prendre de larges proportions. Sans généraliser, il est fréquent de constater une simplification des paysages agraires par l'agrandissement des parcelles et la <b>suppression des structures paysagères</b> , supports de biodiversité, allant de pair avec une intensification.	Effet souvent négatif
Propriétaire personne morale de droit public ou agréée de protection de l'environnement ou dédiée à l'intérêt général (de type fondation, foncière ou association, par exemple)	Les terres exploitées sont le plus souvent louées à bail. Il y a rarement de gestion directe par la personne morale propriétaire elle-même.	L'effet sur la biodiversité dépend de l'objet de l'institution et de la nature des conventions passées avec les gestionnaires.
Propriété des	Les terres exploitées sont le plus souvent louées	L'effet sur la biodiversité dépend

collectivités	à bail. il y a rarement de gestion directe par la collectivité elle-même, sauf intention particulière (protection de milieux, installation d'agriculteurs).	de l'objet de l'achat par la collectivité et de la nature des conventions passées avec les gestionnaires ou exploitants.
Exploitant non propriétaire ou partiellement propriétaire	Le contrat (bail ou autre) définit un cadre qui a un impact sur la gestion et donc sur la biodiversité. Le caractère d'ordre public du bail limite les adaptations au contexte local.	

En fonction du type de propriété, les impacts sur la biodiversité seront plus ou moins forts. C'est ainsi qu'une propriété très morcelée se prêtera plus difficilement à une gestion efficiente de la biodiversité. Le propriétaire n'ayant que des leviers limités à son échelle risquera de se désintéresser de ce sujet. Des regroupements volontaires ayant pour objectif de favoriser la biodiversité seraient alors à envisager.

Une dynamique pour susciter l'intérêt à l'égard de la biodiversité est à trouver pour chacune des configurations. L'animation terrain par une structure adaptée est un élément clé de la réussite.

### Des cas particuliers

- les biens vacants et sans maîtres...

Sont considérés comme n'ayant pas de maître, les immeubles qui n'ont pas de propriétaire connu et pour lesquels, depuis plus de trois ans, les taxes foncières n'ont pas été acquittées ou ont été acquittées par un tiers. Suite à une enquête diligentée par la commune (ou l'EPCI sur délibération du Conseil municipal), celle-ci peut récupérer ces biens, pour en faire l'usage qu'elle souhaite. Les privés peuvent également les acquérir auprès de la commune.

Si la commune renonce à exercer ses droits, la propriété est transférée de plein droit au Conservatoire du littoral ou au Conservatoire régional des espaces naturels compétent.

Or, ces délaissés de gestion ont souvent été laissés en libre évolution et, de ce fait, ont pu acquérir des potentialités écologiques intéressantes.

**➔ Ils peuvent être des espaces potentiels d'intervention de la puissance publique ; les communes peuvent les acquérir pour pérenniser des connexions écologiques par exemple. Ils doivent être considérés comme un potentiel.**

- les friches...

Ces espaces délaissés sont de natures très différentes et ont un potentiel écologique variable.

Certains peuvent même avec le temps avoir acquis un intérêt écologique inattendu. On cite, par exemple, le cas de carrières où des espèces pionnières ont pu s'installer et ainsi, devenir des milieux abritant des espèces rares. Laissés en libre évolution, d'autres sont devenus les éléments constitutifs de corridors écologiques.

**➔ Il est donc important de bien repérer leur potentiel écologique.**

**➔ Ces espaces sont très convoités : potentiels espaces de renaturation dans le cadre du ZAN ou espaces de déploiement des ENR, des forêts, sans oublier leur vocation initiale et les possibilités de retour à celle-ci.**

### **Les outils contractuels : quels liens avec la biodiversité ?**

La location de biens agricoles est régie de manière spécifique par le Code Rural et il existe différentes modalités de mise à bail, qui ont des implications différentes pour le propriétaire et l'exploitant, et indirectement, pour la biodiversité.

## Issus du statut du fermage

### ➤ Le bail rural ou bail à ferme

Le maintien des activités agricoles s'accompagne nécessairement du **maintien de l'espace rural, naturel et forestier**. Le bail rural a été créé pour protéger les exploitations par rapport aux contraintes de la production.

Il régit environ **70 %** de l'espace agricole français que ce soit vis-à-vis de personnes physiques ou morales. Quelle que soit sa durée 9, 18, 25 ans ou de carrière, il est soumis à l'ordre public du statut du fermage datant de 1946. *De ce fait, tout accord contractuel non prévu par l'ordre public peut être attaqué au tribunal paritaire des baux ruraux.*

➔ ***En 1946, les questions environnementales n'étaient pas centrales. Il n'en demeure pas moins que la rédaction des baux prévoyait déjà la notion de consistance et de pratiques respectueuses (sous l'intitulé « agissements de nature à compromettre la bonne exploitation »).***

L'état des lieux fait à l'entrée et à la sortie décrit avec précision l'état des bâtiments et des terres, leur degré d'entretien et leurs rendements moyens au cours des 5 dernières années. Une visite conjointe peut permettre de lister l'ensemble des éléments notables sur les terres notamment les infrastructures écologiques (haies, arbres, zones humides...) <sup>6</sup> qui sont des facteurs favorisant la biodiversité. ~~Toutefois cet inventaire ne va pas jusqu'à évaluer l'état des sols.~~

De fait, le bail à ferme, à l'exception du bail rural environnemental (BRE), ne prend que peu en compte la biodiversité, sauf pour la préservation théorique des haies, dont l'arrachage est subordonné à l'autorisation du propriétaire.

Avec le statut du fermage, le propriétaire perd la maîtrise de l'usage : il ne peut pas faire valoir ses éventuelles ambitions environnementales et, une fois le bail signé, n'a plus aucun droit de regard sur les pratiques agricoles du fermier, sauf le maintien des haies et arbres dont la coupe est soumise à son autorisation.

➔ ***Il ne s'agit pas de remettre en cause l'existence du statut du fermage mais d'envisager comment le faire évoluer au service de la biodiversité***

➔ ***La protection de ces éléments a évolué au cours des dernières décennies. Des dispositions à l'égard de la biodiversité, non prévues par le Code rural, font parfois jurisprudence. C'est un droit évolutif dont les contours ne sont pas toujours bien définis.***

***(voir en annexe le détail des droits et devoirs de chacun concernant les haies et les arbres dans le cadre d'un bail rural).***

### ➤ Le bail rural à clauses environnementales :

Créé en 2006, le bail rural à clauses environnementales permet d'intégrer des clauses protectrices de l'environnement et des infrastructures agroécologiques (intégrant murettes, mares, etc). Seize clauses peuvent être choisies.

Les lois de 2014 étendent le BRE aux propriétaires privés (qui ne peuvent l'imposer au fermier). Les clauses sont négociées entre les deux parties. Trois conditions sont à respecter en fonction du bailleur, de la localisation et des pratiques agricoles en cours :<sup>7</sup>

- Pour tout bailleur et dans tout type d'espace : le maintien de pratiques mises en œuvre par le précédent exploitant ayant pour objet la préservation de la ressource en eau, de la biodiversité, des paysages, etc (par exemple agriculture biologique),

<sup>6</sup> Sources : Terre de Liens ; Guide de la propriété foncière agricole (<https://ressources.terredeliens.org/les-ressources/guide-de-la-propriete-fonciere-agricole-responsable>)

<sup>7</sup> Source : CEREMA le BRE : 10 questions 10 réponses

- Pour tout bailleur situé dans une zone de fort intérêt écologique (article L 411-27, alinéa 6 du Code Rural) et pour toutes les clauses prévues à cet article répondant aux préoccupations du lieu de situation du bien loué,
- Pour un bailleur personne morale de droit public sur tout type d'espace et pour toutes les clauses conformes au document de gestion officiel de l'espace protégé considéré.

Le loyer du BRE peut être inférieur au minimum mentionné dans l'arrêté préfectoral annuel fixant la valeur locative du fermage.

Très **rigide au départ**, le cadre de ces obligations tend à s'assouplir au fil des réformes. Ce contrat implique toujours une jouissance exclusive du locataire et, par définition, exclut l'exploitation par des tiers d'autres usages sous réserve d'éventuelles tolérances admises par la Cour de Cassation.

**→ le BRE représente manifestement une avancée pour la biodiversité et l'agroécologie, mais il présente aux yeux des deux parties des inconvénients à travailler**

- Les conditions du BRE sont fixées par la loi. Elles peuvent être dissuasives pour certains. ~~Un choix plus large de clauses pourrait être plus attractif en s'adaptant mieux aux conditions locales,~~
- La baisse des revenus peut détourner certains propriétaires,
- L'introduction de clauses environnementales risque de contraindre l'activité agricole et de ce fait être moins attractif pour le preneur. **Des modalités de compensation pérenne pourraient améliorer le modèle du BRE,**
- ~~La difficulté de faire évoluer les clauses adoptées au cours de la durée du bail.~~

➤ Cahier des charges par le biais de programmes spécifiques (exemple : Terre de liens)

À rattacher au BRE : le programme biodiversité de Terre de liens

Par le biais d'un BRE les fermes Terre de Liens adoptent des pratiques répondant au label de l'agriculture bio et même au-delà. Ce programme qui se développe de 2022 à 2025, finance des diagnostics et des actions concrètes en faveur de la biodiversité dans 80 fermes. Ces évaluations sont faites régulièrement par la méthode des diagnostics agro-environnementaux DIALECTE et HUMUS.

### Les conventions hors statut du fermage

Elles sont issues directement du Code civil. Il existe de nombreux types de conventions adaptées aux usages **locaux**.

- Commodats ou prêts à usage,
- ~~Les conventions d'usage comme les conventions pluriannuelles de pâturage,~~
- ~~Conventions d'occupation précaire.~~

De plus, il existe deux conventions issues du code rural : les convention d'usages, comme les conventions pluriannuelles de pâturage, et les conventions d'occupation précaire.

Certaines de Toutes ces conventions ne sont que partiellement ont pour dénominateur commun de ne pas être soumises au statut du fermage. Aussi, les conventions de pâturage excluent par principe Elles ne confèrent pas nécessairement au preneur une jouissance exclusive et continue des terres louées pour le preneur: cette formule locative laisse la liberté au propriétaire d'utiliser les terres louées



à d'autres fins qu'agricoles pendant certaines périodes de l'année définies. Cela permet d'éviter que les agriculteurs qui souscrivent des engagements quinquennaux, en particulier en mesure agro-environnementales, ne soient mis en difficulté par une reprise par les propriétaires des espaces qu'ils utilisent. La convention pluriannuelle de pâturage est utile au pastoralisme et aux zones où l'agriculture est moins compétitive. Elle évite la déprise agricole et favorise une agriculture à caractère extensif favorable à l'environnement.

➔ ~~Ces types de convention ne peuvent, à eux seuls, suffirent à garantir la pérennité agricole. Néanmoins, ils sont très intéressants, de manière limitée, pour s'adapter à des usages locaux, avec des conditions définies de manière contractuelle et négociées entre les propriétaires et les loueurs. Leur souplesse fait leur avantage.~~

➤ Les cahiers des charges des SAFER

Ce cahier des charges permet d'orienter l'usage d'un bien attribué par les SAFER, en garantissant le respect d'enjeux environnementaux. Il est établi lors de la vente entre l'acheteur du bien et la SAFER. Il est notifié dans l'acte de vente. La durée légale de l'engagement est d'un minimum de 10 ans pouvant aller jusqu'à 30 ans.

Si l'acquéreur du bien n'est pas l'exploitant, les clauses prévues dans le cahier des charges sont à faire figurer dans un bail environnemental.

En cas de non-respect du cahier des charges, les sanctions peuvent aller jusqu'à l'annulation de la vente.

➔ **le cahier des charges SAFER constitue un levier important pour la biodiversité, mais il présente des lacunes à parfaire :**

Même si les cahiers des charges d'installation restent très contrôlés, le renouvellement des générations constituant un enjeu majeur du territoire, il demeure des failles dans les exécutions, car l'évaluation de ceux-ci demande un travail important de contrôle terrain. Or, il manque des relais de terrain.

- La pertinence des contenus de ces cahiers des charges est en cours de reformulation entre naturalistes, agronomes et techniciens.
- Les attributions des SAFER sont des informations publiques, affichées et validées par les commissaires de tutelle. Les représentants des maires du département participent aux comités techniques. Mais le contenu des cahiers des charges ne sont pas systématiquement disponibles sur les sites internet des SAFER et les collectivités qui sont censées connaître la mise en place de ces cahiers des charges, ne les connaissent, de fait, que très rarement. Là encore, on manque de relais sur le terrain.

## Cas de la propriété forestière

Dans le cas de la propriété forestière, l'implication des différents acteurs vis-à-vis de la biodiversité s'articule différemment.<sup>8</sup>

➔ **L'encadrement est très organisé.**

- L'État règlemente et encadre la gestion des forêts (Code forestier, Code de l'environnement).
- L'Office national des forêts (ONF) **gère** les forêts publiques.
- Le Centre national de la propriété forestière (CNPF) **agrée les documents de gestion durable et accompagne les propriétaires de forêts privées** vers une gestion durable ; il veille à la mise en œuvre et au respect des consignes régionales et nationales. Il est organisé en directions régionales (anciennement appelées CRPF) qui peuvent, outre les missions premières, renforcer les conseils aux propriétaires et exploitants forestiers. Ils peuvent également passer des conventions particulières avec des territoires pour animer des programmes spécifiques (sensibilisation, voiries et dessertes etc),

<sup>8</sup> D'après l'Intervention de Mr de Berthier en séance

- Les directions départementales des territoires contrôlent la gestion forestière,
- Les commissions régionales de la forêt et du bois (CRFB) **pilotent** la gestion des forêts et valident les schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS) pour les forêts privées et les DRA (directive régionale d'aménagement) pour les forêts d'Etat et les SRA (schéma régional d'aménagement) pour les forêts des collectivités. Le cycle de révision des SRGS de 15 ans prend fin et ils seront validés prochainement. C'est au niveau de ces SRGS que les considérations relatives à la biodiversité sont prises en compte et mises en regard des considérations économiques, climatiques etc,
- De nombreux acteurs locaux proposent leurs services aux propriétaires, mais ils n'ont pas la légitimité ni la vocation à intervenir directement dans la gestion d'une parcelle forestière. Qu'entendez-vous par là ?

➔ ***L'articulation entre le foncier et la biodiversité n'est pas directe, elle s'organise au travers de divers documents de gestion durable émanant des procédures cadrées par la loi.***

#### Défrichement

Le foncier forestier et donc la biodiversité forestière sont protégés par les lois et règlement sur les défrichements.

#### Gestion forestière

La forêt présente la particularité d'être le milieu naturel dont la gestion est le plus encadrée, depuis très longtemps et selon un principe de multifonctionnalité (production, protection et aspect sociaux). Cet équilibre entre les trois fonctions est complexe à maintenir au regard des nombreuses demandes contradictoires de la société vis-à-vis de la forêt.

La forêt privée (75% de la forêt française) est encadrée notamment par le plan national forêt bois mais aussi par de nombreuses autres stratégies (Carbone, biodiversité, qualité des eaux de surface et d'alimentation, protection contre les risques naturels...)

En région cela se décline par le programme régional forêt bois.

Les itinéraires de gestion forestière autorisée au sein des documents de gestion durable sont définis dans le schéma régional de gestion sylvicole élaboré par le CNPF mais co construit avec les acteurs de la filière forêt-bois, les associations de protection de la Nature, les chasseurs... Une évaluation environnementale est réalisée. On y retrouve des itinéraires de production mais aussi de libre évolution. La commission régionale forêt-bois donne un avis ainsi que les PNR. Une consultation publique est organisée. Le ministère en charge des forêts approuve les SRGS.

Pour simplifier la gestion forestière et unifier les procédures tant forestières qu'environnementales il existe des annexes vertes aux SRGS. La procédure est identique aux SRGS et est complétée par une autorisation des autorités compétentes selon la réglementation. Le ministre de l'environnement co-valide ces annexes vertes.

### **Les autres liens entre propriétaires et biodiversité qui ne passent pas par l'exploitant : le cas des obligations réelles environnementales (ORE).**

C'est un dispositif foncier de protection de l'environnement reposant sur la liberté contractuelle de ses acteurs et qui est **attaché au bien, et non au propriétaire**. Elle engage les propriétaires ultérieurs jusqu'au terme de l'engagement. Il s'agit d'un contrat par lequel un propriétaire de biens ruraux met à sa charge des obligations de faire, ou de ne pas faire, à finalité écologique. Cette obligation se concrétise par un acte notarié. Une personne morale publique ou privée (association de protection de la nature, commune...) cosigne et **se porte garant** du suivi. L'exploitant éventuel de la parcelle doit donner son accord.

Il est précisé que 90 ORE ont été signées depuis juillet 2022 : aujourd'hui, environ 1 200 hectares sont sous ORE. Une base nationale a été récemment mise en place, mais elle n'est pas rétroactive.

L'ORE n'est un contrat **opposable qu'aux parties qui la signent**, ce qui a permis son déploiement, mais limite sa portée.

- Elle n'est pas opposable aux documents d'urbanisme.
- Le contrat est dispensé de l'essentiel des taxes et autres frais d'enregistrement, mais ne dispose pas d'incitations financières stimulantes, si ce n'est que depuis 2017, la commune peut dispenser de la taxe sur les propriétés foncières non bâties les parcelles concernées par les ORE.

➔ *Sa portée paraît limitée. Néanmoins, son intérêt est d'encourager le propriétaire à s'engager sur un temps long, au-delà de sa propre vie.*

➔ *Les porteurs de projet ont souvent des difficultés à trouver des propriétaires intéressés faute de rémunération motivante (subvention ou exonération de taxes).*

➔ L'ORE lie le propriétaire au détriment du preneur qui devra lui mettre en oeuvre les obligations de l'ORE. La situation du preneur, tiers au contrat, n'est que peu satisfaisante.

## Les autres usagers de l'espace

### La population, organisée ou non en associations

Les simples citoyens, les associations de sports de nature, de randonneurs, de pêcheurs sont des consommateurs de cet espace. Il est établi le plus souvent des conventions d'usage, rémunérées ou non, mais déchargeant partiellement le gestionnaire du territoire de sa responsabilité civile. Des conflits d'usage peuvent naître avec les agriculteurs ou les chasseurs. Les pêcheurs, par exemple, peuvent être des lanceurs d'alerte sur une pollution diffuse. Le gestionnaire du territoire et la puissance publique, si nécessaire, interviennent pour arbitrer ces conflits d'usage.

### Les chasseurs

Ce sont des usagers de l'espace privé qui agissent soit au travers d'une ACCA soit d'un bail sous seing privé. Ils ont un rôle essentiel pour maintenir un équilibre compatible avec l'activité agricole et forestière et la préservation des écosystèmes. Les proliférations de plus en plus fréquentes des sangliers, chevreuils et cervidés nuisent à la fois à la production agricole, à la gestion durable des forêts mais également aux écosystèmes. Le respect des équilibres n'est malheureusement pas toujours appréhendé au travers d'indicateurs (indices de changement écologiques, démarche Brossier-Pallu) ce qui ouvre la porte à de multiples interprétations sources de conflits. La restauration des équilibres agro sylvo cynégétiques est un enjeu majeur de la préservation de la biodiversité.

### Les associations environnementalistes

Elles ont un rôle important de collecte de données à caractère scientifique et de diffusion des connaissances sous forme de restitutions, d'animations, etc.

Il est déterminant de travailler en collaboration intelligente avec le propriétaire, ce qui pose le problème de l'accès à la propriété privée, parfois délicat et porteur d'incompréhensions. Cela engendre une défiance des propriétaires à l'égard d'interventions parfois inopinées sur les propriétés privées, préjudiciables aux objectifs communs recherchés.

## Les leviers financiers existants et potentiels à faire évoluer

### La PAC

La question du rôle de la PAC dans ce sujet foncier / biodiversité par le prisme de la propriété est revenue plusieurs fois dans les échanges du groupe de travail.

~~Force est de constater qu'il y a très peu de liens directs entre la PAC et la propriété du foncier dans le premier pilier, car les propriétaires ne bénéficient pas des aides PAC.~~

~~Toutefois il peut y avoir un lien Indirect par le biais de dispositions concernant les éléments fixes du paysage dont l'exploitant n'a pas la maîtrise.~~

~~Dans le second pilier, les bénéficiaires des aides sont plus diversifiés et intègrent des propriétaires privés, associations foncières pastorales, syndicats de propriétaires... Ils concernent les investissements pastoraux (cabanes...) et forestiers (dessertes, exploitation par câble...)~~

En revanche, la PAC a un lien direct avec la biodiversité par le biais des aides versées aux exploitants.

Via l'éco-régime, la PAC intervient directement ou indirectement sur tous les critères listés comme favorisant la biodiversité

**➔ Cette attribution réservée aux exploitants pose pour certains le problème de l'efficacité de la conditionnalité.**

Lors des discussions sur ce thème, il a été émis l'opinion suivante : le bénéfice biodiversité de la conditionnalité n'est pas toujours la préoccupation majeure de l'agriculteur. ~~Parfois, il devra faire des choix pour sauver son exploitation, seul moyen de subsistance, au détriment de la protection de la biodiversité quand celle-ci n'est pas suffisamment valorisée. Il cherchera l'effet d'aubaine le plus souvent pour son exploitation, qui n'est pas forcément optimum pour la biodiversité. Les haies continuent à être arrachées, malgré la conditionnalité et les diverses réglementations.~~

**➔ La temporalité réduite (programme sur 5 années) et le faible taux de rémunération altèrent la pertinence de ces mesures qui ont le mérite d'exister.**

### Un outil à déployer : le Paiement pour Services Environnementaux (PSE)

Cet outil est récent. Les PSE<sup>9</sup> en agriculture rémunèrent les agriculteurs pour les actions qui contribuent à restaurer ou maintenir des écosystèmes, dont la société tire des bénéfices (qualité de l'eau, stockage carbone, protection des paysages, de la biodiversité...). Ils engagent des financeurs, en principe les bénéficiaires directs des avantages comme des entreprises, des individus, parfois représentés par des associations ou des acteurs publics. Ce peut être, par exemple :

- des acteurs agroalimentaires qui exploitent des ressources naturelles : de nombreux PSE ont été financés par les industriels qui exploitent des sources d'eau potable avec les agriculteurs dans les bassins versants des sources,
- des collectivités territoriales qui souhaitent protéger des paysages dans leur territoire pour leur valeur culturelle, récréative...
- des gestionnaires de milieux qui souhaitent restaurer des continuités écologiques pour favoriser la protection de la biodiversité.

Les PSE engagent également des agriculteurs, considérés comme fournisseurs d'un service environnemental, et qui reçoivent en échange de ce service, un paiement conditionné à l'atteinte de résultats sur l'écosystème.

Alors que l'agriculture fait face aux enjeux de la transition agroécologique, les PSE en agriculture attirent l'attention des acteurs privés, des collectivités territoriales et de l'État.

Pour le moment, les PSE sont dans une phase expérimentale ; ils restent financés par les Agences de l'eau, rémunèrent l'entretien, le maintien, voire la création d'éléments fixes du paysage selon un dispositif territorialisé adapté au bassin et inscrit dans les programmes des agences. Des adaptations locales peuvent être proposées lors de la mise en œuvre par les opérateurs (associations, PNR...). Ces rémunérations vont là encore aux exploitants et non aux propriétaires qui ont pourtant la maîtrise sur les éléments fixes du paysage, déterminants pour la biodiversité.

<sup>9</sup> <https://agriculture.gouv.fr/les-paiements-pour-services-environnementaux-en-agriculture>

→ **Cet outil est potentiellement très intéressant pour son caractère local, ancré dans le terroir, mais son champ d'application reste limité. Les PSE en forêt sont quasi inexistantes et gagneraient à être développés. On pourrait envisager un déploiement conséquent associant les acteurs économiques du territoire.**

→ L'outil PSE pourrait être mis en avant dans une forme tripartite liant le bénéficiaire, le propriétaire et l'exploitant.

### Les certificats de biodiversité

Le mécanisme est de permettre à des groupes privés de financer des actions de protection de la biodiversité (par le biais de leur RSE ou autre) et ainsi montrer qu'ils ne font pas de *green washing*. Dès lors que ces actions bénéficieraient d'un certificat faisant office de reconnaissance officielle et contrôlée, ce dispositif pourrait jouer un rôle important en faveur de la biodiversité à condition que les limites puissent être claires et contrôlées.

Cette idée a trouvé une formalisation dans la loi relative à l'industrie verte et dans la SNB (mesure 39 : Mobiliser les financements privés en faveur de la biodiversité) mais ses contours restent flous.

Des acteurs de terrain commencent à travailler sur ce sujet.

Pour mettre en place ces dispositifs il est nécessaire de « mesurer » la biodiversité. Or, contrairement au carbone, il est difficile de trouver une unité à laquelle ramener cette mesure ; la Caisse des dépôts et consignations (CDC) travaille actuellement sur des critères de mesure et de normalisation permettant de quantifier l'effort environnemental.

Certains craignent que les certificats conduisent à une forme de spéculation ou remplacent la compensation alors qu'ils doivent permettre des actions additionnelles. Toutefois, ce dispositif présente des intérêts, car on suppose que les finances publiques ne sauraient suffire à relever seules le défi que pose la protection et la réparation de la biodiversité dans les zones de protection et dans les espaces de nature ordinaire.

→ **Dans sa formulation actuelle, ce levier n'a pas de lien avec le sujet. Mais on pourrait imaginer un redéploiement vers la protection des structures fixes du paysage pour les propriétaires et le complément, dans le temps, de mesures types MAEC pour les exploitants en veillant à bien inclure ces derniers dans le processus d'élaboration du mécanisme.**

### **La fiscalité**

C'est un levier puissant dans la relation entre propriétaire, exploitant et biodiversité.

**En France où la rentabilité des terrains agricoles est parfois négative** et souvent très inférieure à la moyenne des autres pays européens on constate un décalage de plus en plus important entre le niveau des fermages et celui des taxations :

- Les loyers de fermage sont les *plus bas* de l'Europe de l'Ouest ;<sup>10</sup>
- La taxation des terres agricoles (taxes foncières, droits de mutation, impôt sur le revenu, impôt sur la fortune, impôt sur les plus-values, prélèvements sociaux) est *la plus élevée* de toute l'Europe — en euros constants — et elle est contraire à la logique climatique et environnementale actuelle.

Les enjeux environnementaux n'ont pas été abordés dans les deux études d'impact réalisées dans le cadre du projet de loi de finances (PLF), la situation s'est donc aggravée en 2018. Elle contribue à expliquer la rapidité de l'artificialisation des sols en France par rapport à la moyenne européenne.

Les baux ruraux environnementaux, dont la réforme a été initiée par Michel Barnier en 2005, sont très intéressants, car ils ne sont pas soumis aux minima des statuts des baux réglementés. L'étendue des terrains concernés a augmenté mais l'imposition du bailleur (taxe sur le foncier non bâti, taxe pour la

<sup>10</sup> Intervention de Mr Sainteny en séance.

Chambre d'agriculture, droits de mutation à titre onéreux ou gratuit, IFI, impôt sur le revenu, prélèvement sociaux) n'a pas évolué en proportion de la diminution de ses revenus locatifs.

→ **De plus, la situation actuelle est très défavorable aux herbages pourtant espaces propices à la biodiversité.**

En effet, la répartition de la TFNB repose sur les natures de cultures concernées, lesquelles sont fixées par l'instruction du 31 décembre 1908 — les tourbières sont très imposées, car elles étaient très productives en 1908 et les herbages restent davantage taxés que les aires de culture, dans des proportions importantes.

→ **Il est remarqué également que le PLF 2024** ne comporte aucune mesure fiscale en faveur de la biodiversité et des paysages. Il est à noter que la taxe foncière sur le non bâti (TFNB) ne représente que 1 milliard d'euros sur les 92 milliards récoltés par la taxe foncière. C'est un élément de réflexion à intégrer dans le PLF 2025.

## L'émulation : donner envie, faire adhérer...

Au-delà des leviers techniques ou réglementaires à mobiliser pour améliorer la relation entre propriété privée/exploitants au service de la biodiversité, il est nécessaire d'analyser ce qui « peut donner envie d'agir ».

L'émulation, c'est ce qui crée l'envie et suscite l'action, en l'occurrence, ici, ce qui entraînerait les détenteurs du foncier à agir pour la biodiversité avec plusieurs stades d'implication : soit, directement sur leurs terres seuls ou avec l'aide de conseils, soit, en adhérant à des programmes prédéfinis, soit, en faisant gérer leurs terres par des organismes compétents, soit, en les léguant à des organismes compétents.

Les leviers identifiés, notamment au travers des diverses démarches dont la contractualisation Natura 2000 sont :

- ▶ la connaissance qui nécessite une spécialisation, de l'agrégation de données différentes, du partage, et de la traduction en conseils
- ▶ un rapport subtil entre la voie réglementaire et la voie contractuelle. La première pouvant donner un cadre et être un déclencheur, la seconde étant la méthode pour une véritable adhésion. Le facteur **animation** est essentiel. Il est étroitement lié à la présence sur le terrain.
- ▶ la reconnaissance des actions faites, qu'elle soit sociale ou financière.

### La connaissance

→ **Le premier stade de l'émulation est la connaissance ou du moins l'appétit de connaître.**

Pour agir à bon escient, il faut avoir un minimum de connaissances de manière à faire naître l'envie, puis pouvoir apprécier les résultats. Cette compétence peut être liée à une appétence personnelle, encore faut-il pouvoir la développer et l'organiser grâce aux croisements d'informations de provenances diverses.

Les connaissances sur la biodiversité se multiplient et deviennent de plus en plus accessibles en autodidacte ou accompagné : de nombreux portails, publications grand public ou non, sites internet permettent d'y accéder. Mais cette recherche peut vite devenir foisonnante et/ou très technique voire décourageante. On peut manquer de points de repères.

Des outils particulièrement accessibles sont offerts aux spécialistes et au grand public comme les applications Plant net... Elles permettent d'identifier, mais pas toujours de savoir ce qu'il y a autour de soi.

## Coconstruire la connaissance

Rien n'est plus motivant que de participer à la construction de la connaissance de manière individuelle, en transmettant des observations à un organisme chargé de les vérifier, de les consolider de manière collective en groupe de « marathon naturaliste ». On se rend compte ainsi, qu'avec peu de connaissances de base mais un encadrement, on peut rapidement progresser. On se rend compte également des différentes facettes de la biodiversité d'un territoire et l'on peut rapidement apprécier, même de manière intuitive, les conditions qui font qu'un territoire a une diversité plus riche que son voisin.

### Les sciences participatives

Elles se développent rapidement et mobilisent de plus en plus de personnes qui, loin d'être spécialistes, deviennent « ambassadeurs » de la biodiversité dans leur entourage. Elles ont permis un gain considérable dans la production de connaissances. Ces programmes sont portés par des organismes nationaux institutionnels (Muséum d'histoire naturelle par exemple) ou associatifs (Ligue de protection des oiseaux (LPO)).

### Les ABC (Atlas de la biodiversité communale ou intercommunale) ou outils équivalents

Les ABC sont considérés comme d'excellents outils pour connaître la biodiversité sur une commune, une collectivité territoriale. Leur dimension participative leur confère une valeur pédagogique. Ils ne sont pas obligatoires, les communes décident d'en réaliser un ou non. Les financements peuvent être aidés par l'Office français de la Biodiversité (OFB), certaines régions y contribuent.

Mais ils n'ont pas vocation à proposer un programme d'actions et encore moins d'apporter des conseils à des propriétaires. Par contre ils constituent une base intéressante pour replacer un terrain ou une propriété dans son contexte éco-géographique et ensuite envisager des programmes d'actions.

➔ *Il semble que les communes connaissent encore peu cet outil ; les ORB et l'OFB déploient des moyens importants pour les populariser ; ils font l'objet d'une mesure spécifique dans la stratégie nationale pour la biodiversité 2030 dans l'axe « mobiliser les acteurs ».*

➔ *Toutefois ce déploiement s'appuie encore peu sur une coopération avec les propriétaires, qui n'ont pas le droit de regard sur le déroulement de ces études*

### Sur sa parcelle, son exploitation ou sa propriété

Des réseaux sous forme associatives ou non peuvent aider à produire des diagnostics biodiversité le plus souvent focalisés sur des exploitations, plus rarement sur des propriétés.

On citera (liste non exhaustive) :

- Les **Chambres d'agriculture** qui développent ce type de diagnostic agronomie/économie/biodiversité,
- Le **réseau AGRIFAUNE** créé en 2006, regroupe les acteurs du monde agricole et de la chasse. La convention a été signée par l'APCA, la FNSEA, le FNC et OFB (remplaçant l'ONCFS). Il contribue au développement et à la promotion par l'exemple des pratiques agricoles qui concilient économie,

agronomie, environnement et faune sauvage. Il a pour ambition de contribuer au développement durable des territoires ruraux. ~~L'association des propriétaires n'est pas représentée en qualité,~~

- **Hommes et Territoires** développe un outil : le diagnostic biodiversité et pratiques agricoles (DBPA) pour sensibiliser et accompagner les exploitations dans leur transition agroécologique. Il appuie le réseau agri-faune mentionné ci-dessus. Il n'est à priori pas destiné aux propriétaires non exploitants,
- **Les GIEE** sont évoqués comme espaces de partage et d'apprentissage collectif autour de questions qui peuvent être liées (ou non) à la biodiversité ou au lien entre production et biodiversité, on y trouve à la fois de l'accompagnement technique, de l'expérimentation locale et de la réflexion collective ; ils sont reconnus comme créant de l'émulation.  
En regroupant des exploitants d'un secteur géographique donné, ils permettent de passer à une échelle plus large, plus propice à la prise en compte de la biodiversité.
- Le programme **biodiversité de Terre de Liens** : Ce programme se développe de 2022 à 2025, finance des diagnostics et des actions concrètes en faveur de la biodiversité dans 80 fermes. Ces évaluations sont faites régulièrement par la méthode des diagnostics agro-environnementaux DIALECTE et HUMUS.
- **Les conservatoires d'espaces naturels** qui peuvent dans le cadre de programmes spécifiques développer de tels diagnostics, souvent complétés par des diagnostics agro-économiques, de manière à croiser les préoccupations,
- De nombreux organismes proposent ce type de diagnostic sur des bases qui ne sont pas toujours comparables,
- Différentes filières agricoles peuvent également organiser ces diagnostics débouchant sur des conseils destinés aux exploitants,
- Pour la forêt, le CNPF propose un système d'évaluation simple reposant sur des critères scientifiques fiables et robustes (validés par des publications scientifiques). Cet indice de biodiversité potentielle (IBP) permet à chaque propriétaire forestier de prendre conscience des richesses et des manques de son territoire, de mesurer leur évolution en fonction du type de gestion conduit, d'engager des actions pour améliorer progressivement la biodiversité. Le CNPF anime également des démarches territoriales de regroupement de propriétaires. Les enjeux paysagers, de biodiversité, de qualité des eaux y sont fortement représentés. Cela permet de répondre à l'enjeu de la multi petite propriété.

Le besoin d'actions de ce type se fait de plus en plus sentir pour préparer les exploitations à la transition agroécologique. La Stratégie Nationale de la Biodiversité 2030 consacre une mesure (12 axe 1) à la mise en place de diagnostics à destination des exploitants agricoles, au moment de la **transmission** (et non de manière récurrente). Les propriétaires non exploitants ne sont pas concernés.

### Chercher (trouver) le conseil

Une fois le diagnostic posé, il est important de trouver le conseil et de coconstruire les orientations de gestion ; c'est le cas de nombreux diagnostic évoqués qui se concluent par des conseils de gestion.

C'est le cas pour les diagnostics d'exploitation.

En revanche, il semble que le conseil soit plus difficile à trouver quand on est seulement propriétaire non exploitant. En effet, il est rappelé que les conseils viennent des filières de production et que les Chambres d'agriculture n'organisent rien pour la branche « propriétaire » car le monde agricole repose sur la séparation entre la propriété et la jouissance du bien par l'exploitant.

➔ ***La situation du propriétaire non exploitant est donc différente, le diagnostic et le conseil sont plus difficiles d'accès. Il semble qu'il y ait là une carence à faire évoluer.***

### Favoriser la voie contractuelle, faire adhérer à un contrat



L'analyse en séance des modalités, permettant de faire adhérer les propriétaires et exploitants à des contrats Natura 2000, a permis de tirer des enseignements sur les freins et leviers de l'adhésion à la voie contractuelle.

À partir de l'analyse de sites Natura 2000, on retiendra les points suivants :

#### Les leviers pour aboutir

- **L'attachement** au territoire en lien avec la valeur identitaire du patrimoine foncier en vue de léguer un foncier préservé.
- **La sensibilisation**, l'information, la formation des propriétaires aux enjeux du dispositif. Cela nécessite un travail important **d'animation** pour expliquer les enjeux autour de la biodiversité en général, ou ceux liés au particularisme d'une propriété.
- L'accompagnement des propriétaires dans toutes les étapes et sur tous les volets (montage de dossiers, mise en œuvre des travaux, avantages fiscaux, etc)
- L'identification des **partenaires pertinents**, courroie de transmission avec les propriétaires, peut faciliter ainsi l'accompagnement de ceux-ci dans toutes les étapes de la démarche Natura 2000, notamment celle du montage des dossiers.
- **L'implication** des propriétaires dans les phases de concertation et de prise des décisions pour en faire des acteurs est indispensable à l'appropriation des dispositions à mettre en place. Elle permet de développer une relation de confiance mutuelle.
- **L'incitation** financière : les propriétaires peuvent non seulement bénéficier d'avantages financiers via les contrats et chartes, mais ont également la possibilité de bénéficier de travaux gratuits via des chantiers école.
- **La reconnaissance** sociale : outre ces aspects financiers, la reconnaissance des actions vertueuses des propriétaires via les médias et les réseaux sociaux est un facteur d'émulation important.

#### Quels sont les freins qui peuvent faire abandonner les projets de contractualisation ? L'exemple des contrats Natura 2000

- La faible appropriation des outils Natura 2000, liée en partie à leur complexité.
- La complexité, le manque de connaissances et la faible attractivité des avantages fiscaux : par exemple, les propriétaires forestiers ont généralement, de par leur réseau, une meilleure connaissance des dispositifs d'exonération liés à la sylviculture, plus intéressants que l'exonération de la TFNB dans le cadre d'une charte Natura 2000.
- La durée trop courte des contrats (5 ans), durée grevée par la complexité et les lourdeurs administratives liées à l'instruction des fonds FEADER, FEDER. Ces financements risquent, de surcroît, d'être remis en cause lors d'un contrôle.
- La défiance à l'égard des politiques concernant l'environnement souvent jugée trop sclérosante, ce qui ne favorise pas la compréhension des enjeux avec des informations et des formations qui ne prennent sans doute pas suffisamment en compte les préoccupations existentielles des propriétaires.
- Certaines contraintes administratives, comme l'identification des parcelles, accentuées par le manque de disponibilité sont clairement un frein au déploiement des contrats sur le terrain. Les formes collectives de propriété, type indivision ou GFA, diluent la responsabilité et la motivation de chacun pour agir autant que celle de l'héritier éloigné qui ne s'est pas approprié son territoire.  
  
Le risque de modification du cadre légal après la contractualisation est également un frein à la signature des contrats.

Afin de lever ces freins, il sera nécessaire de proposer des contreparties plus stimulantes, qu'elles soient économiques ou sociales, avec des projets menés par des acteurs qui inspirent la **confiance**. **L'animateur doit se positionner en conseiller**. Les Chartes Natura 2000 sont des outils qui permettent

aux propriétaires de s'engager sur la base du volontariat et devraient ainsi pouvoir lever les réticences si, par ailleurs, les dossiers sont moins lourds à gérer et les engagements plus souples. Les avantages comme la réduction de TFNB sont un élément facilitateur.

Ces différentes interventions abordent l'ensemble des problématiques de l'émulation, la connaissance, le conseil partagé, l'adhésion et la reconnaissance, ainsi que les modes de rémunération incitative avec un point d'orgue : le **rôle déterminant de l'animateur**.

➔ *Quelles que soient les origines et les motivations, l'animation reste un levier essentiel.*

### La reconnaissance

La reconnaissance du bienfait de l'action ou de l'attitude vis-à-vis de la biodiversité est un moteur essentiel de la motivation.

### Reconnaissance sociale

Elle peut se traduire par différents aspects : labels, publications diverses...

La question des labels est complexe. Ils sont de plus en plus nombreux et pas toujours lisibles. Le plus souvent, ils sont attribués à des produits ou à la conjugaison produits/terroirs/pratiques, mais plus rarement à la simple conservation de la biodiversité.

La question des labellisations de territoire a été évoquée en prenant comme exemple des labels privés ou comme le label « Territoire de faune sauvage », déclinaison nationale d'un label européen<sup>11</sup>. Il est rappelé la diversité de ces labels qui ne correspondent pas toujours à des modes de gestion garantissant la préservation de la biodiversité d'où la nécessité de croiser territoires, labels et certificats de biodiversité.

Les ORE aujourd'hui ne bénéficient pas de cette reconnaissance sociale ; il serait intéressant qu'elles puissent en bénéficier.

### Reconnaissance financière

Aujourd'hui, il semble que peu de dispositifs concrets et directs, en dehors de la TFNB ou des aides aux travaux dans le cas de contrats Natura 2000, aillent dans le sens de la rémunération pour la protection de la biodiversité sur sa propriété, lorsque l'on est propriétaire non exploitant.

---

<sup>11</sup> À l'instar du label Wild life estate (territoire de nature sauvage) créée par European Landowners' organization, fédération européenne des propriétaires fonciers et entrepreneurs ruraux, qui se cale sur les principaux objectifs de la stratégie européenne pour la biodiversité de 2020 ; il est présent dans 19 états membres ; plus de 500 territoires sont labélisés sur plus de 2 millions d'ha.

# Préconisations

Il est expliqué, dans le préambule et la phase introductive, les raisons qui ont conduit à mettre le focus dans ce GT foncier biodiversité sur les interactions, entre la propriété privée et la nature ordinaire. Tirer les leçons des erreurs du passé, et proposer aux politiques publiques des moyens de s'adapter aux contextes locaux, a été le fil conducteur de ce groupe de travail. Le propriétaire privé, échelon de gestion le plus proche du territoire ~~et unique responsable civil~~ conseillé par un tissu associatif compétent, peut avoir un rôle fondamental à cet effet.

Le droit rural actuel formalisé pour l'essentiel dès l'après-guerre à une époque où la préoccupation principale était de nourrir une population meurtrie par des années de disette doit pouvoir évoluer sans pour autant que ses fondements soient obligatoirement remis en question. ~~Un bail 9, 18, 25 ou de carrière doit pouvoir bénéficier d'un état des lieux » biodiversité des sols » à l'aide d'un indicateur pertinent avec clause de revoyure tout au long du bail.~~

~~Le bail environnemental doit pouvoir être généralisé à l'ensemble de la ferme France~~ car pas un arpent de notre territoire n'a pas un capital biodiversité à exprimer. Le cahier des charges SAFER est une autre voie à explorer et à améliorer

L'émulation par la connaissance l'incitation et l'animation, ainsi que par l'appropriation des orientations à travers des outils et une gouvernance adaptée, sont apparues être des éléments clés pour donner envie d'agir en faveur de la biodiversité efficacement.

La connaissance est un facteur fondamental d'émulation des gestionnaires des propriétaires mais aussi du public. Les diagnostics terrain participent à l'amélioration et l'acquisition des connaissances ; encore faut-il que les gestionnaires du territoire en soient les maîtres d'ouvrage afin qu'ils se les approprient.

L'incitation fiscale et financière est, bien entendu déterminante, dans un pays où la rentabilité sur le foncier est une des plus faibles d'Europe jusqu'à être parfois négative.

On pense « au couple » obligation réelle environnementale TFNB. Ce levier fiscal, dans un pays où nos comptes publics sont dégradés, aura un impact négatif marginal sur les équilibres financiers, sachant que cette taxe ne représente que 1.1% de la totalité de la taxe foncière collectée. Dans ce même esprit, pourrait être envisagée, l'exonération des  $\frac{3}{4}$  sur les successions pour des dispositifs particuliers, comme les baux environnementaux, ORE ou tout dispositif favorable à l'environnement comme la labellisation de territoires.

L'incitation financière passe par une redéfinition des PSE. Les couples PSE-MAEC, PSE-ORE ou PSE propriétaires-BRE (à créer) sont apparus particulièrement pertinents, comme le serait le développement du crédit biodiversité en évitant les écueils liés au risque de spéculation.

L'animation est un élément indispensable à la diffusion de cette connaissance. De nombreuses structures existent le plus souvent sur des territoires dédiés à la biodiversité. Ces structures peuvent être source d'inspiration afin d'étendre la diffusion de la connaissance à l'ensemble des acteurs de notre territoire.

Des différents échanges, il ressort que les chambres d'agriculture n'ont pas pour vocation essentielle à diffuser cette connaissance ne s'intéressant que peu à la gestion d'un bien rural. Elles sont plus orientées vers l'usage agricole du bien.

En revanche, les forestiers, via le Centre National de la Propriété Forestière, ont pris une longueur d'avance dans ce domaine. Les principes du CNPF définis depuis 50 ans constituent un « contrat de confiance » entre l'État et les administrateurs représentants de la forêt privée. L'État est tutelle et participe au conseil d'administration en tant que commissaire du gouvernement. Le CNPF est ainsi un excellent outil de gouvernance, afin de coconstruire des politiques publiques de plus en plus sensibles à la biodiversité. Il participe ainsi au déploiement des orientations et l'acquisition des connaissances grâce à des techniciens

dédiés qui les diffusent et favorisent l'émulation pour une gestion respectueuse de l'environnement. C'est un type de fonctionnement efficace qui pourrait faire école chez les propriétaires privés ruraux.

Ces préconisations s'articulent autour de 6 grandes idées :

## 1 – Faire évoluer les outils contractuels pour mieux prendre en compte la biodiversité

### Liés au statut du fermage

Faire évoluer le bail rural pour améliorer la prise en compte de la biodiversité et le rôle des propriétaires

Il ne s'agit pas de bouleverser le statut du fermage et le bail rural mais de continuer à les adapter pour une meilleure prise en compte de la biodiversité.

- ~~▶ \_adjointre au bail un contrat d'ordre privé indiquant des mesures favorables à la préservation de la biodiversité sur ses parcelles, voire à son amélioration,~~
- adapter le loyer,
- ~~• comparer les états qualitatifs à l'entrée et à la sortie du bail,~~
- ~~▶ mettre en place un indicateur de qualité des sols (par ex : quantité de vers de terre sur un volume donné),~~
- ~~▶ compléter l'état des lieux d'entrée et de sortie avec des analyses des sols selon des critères prédéterminés,~~
- ~~▶ mettre en place des notions de « récompense » (quand l'indicateur à la sortie est meilleur qu'à l'entrée) et / ou des incitations fiscales,~~
- ▶ prévoir des clauses de « revoyure » à échéances régulières pour faire évoluer les conditions,
- ▶ clarifier dans le Code rural les droits et devoirs de chacun en ce qui concerne les haies, les arbres et les éléments fixes du paysage, porteurs essentiels pour la biodiversité.

### Faire évoluer le BRE pour qu'il soit plus attractif pour les agriculteurs et les propriétaires

- ▶ étendre son périmètre et ses principes d'application. Le généraliser à l'ensemble du territoire rural à conditions qu'il induise de réelles avancées mesurables pour la biodiversité (et mesurées),
- ▶ actuellement, la signature d'un BRE peut entraîner une décote des loyers versés, ce qui rend l'outil peu attractif pour les propriétaires ; il est proposé de maintenir les loyers au taux normal et de compenser la perte éventuelle de productivité pour les exploitants par un mécanisme élaboré sur le modèle des PSE en faisant corrélér la durée des deux outils pour assurer une stabilité entre valorisation et protection de la biodiversité.,
- ~~▶ avoir des clauses nationales et des clauses plus souples adaptées aux conditions locales,~~
- ~~▶ étendre la liste des critères d'acceptabilité à la pratique du « sans labour » qui est un dénominateur commun et précurseur facilement identifiable de l'agriculture de conservation, (et pas seulement l'agriculture bio).~~

## Hors statut du fermage

### Les cahiers de charges SAFER

- ▶ augmenter les moyens pour mettre en place, suivre et communiquer sur ce cahier des charges. Il est à noter qu'en cas de non-respect détecté, il paraît complexe de demander à un jeune agriculteur de casser l'attribution. Il doit être alors accompagné pour comprendre en quoi le respect du cahier des charges lui pose problème et proposer des mesures échelonnées dans le temps pour arriver aux objectifs finaux.
- ▶ informer systématiquement les communes des cahiers des charges liés aux parcelles attribuées de manière à ce qu'elles puissent alerter des manquements et par là même contribuer au travail de suivi des SAFER.
- ▶ un travail de fond (déjà engagé) sur la pertinence des modalités contenues dans le cahier des charges avec des environnementalistes et des agronomes.

### Les Obligations Réelles Environnementales (ORE)

- ~~▶ rendre l'inventaire des ORE accessible et compatible avec les outils informatiques couramment utilisés en planification et le diffuser aux organismes chargés de la planification. Le rendre accessible au public et aux collectivités afin qu'elles en soient informées pour leurs politiques environnementales et urbanistiques~~
- ▶ élargir le nombre des organismes garants,
- ~~▶ Pour les ORE qui seraient, après étude cas par cas, retenues comme aires de protection forte, publication en mairie et inscription dans les annexes des PLU.~~
- ▶ amplifier les différentes actions de communication sur cet outil : mieux faire connaître ce dispositif auprès des notaires, des particuliers et des **communes**,
- ▶ rechercher des systèmes de « compensation » partagée entre propriétaires et exploitants dans le cadre d'une signature d'ORE (~~où l'avis est demandé de toutes les manières à l'exploitant~~),
- par des systèmes de compensation de type PSE ? Ce lien entre PSE et ORE permettrait d'accélérer le redéploiement des ORE,
- ▶ changer le nom peu engageant pour un propriétaire (les termes « obligation » et « réel » ont un sens juridique qui peut être différent du sens commun).

En complément :

- valider ou invalider l'argument souvent avancé de la dépréciation du foncier sous ORE.

### Les conventions

- ~~▶ augmenter le périmètre réglementaire d'utilisation.~~
- ▶ conserver la souplesse

### Les labels

Les labels sont nombreux et pas toujours performants pour la biodiversité. Orienter les exploitants ou les propriétaires vers n'est donc pas toujours une garantie de succès. Pourtant la reconnaissance sociale peut passer par l'octroi de ces labels. Il est donc nécessaire de :

- ▶ faire un inventaire
- ▶ analyser leur performance pour la biodiversité
- ▶ préciser les publics auxquels ils s'adressent
- ▶ et le rapport entre leur performance et leur accessibilité par le public visé

- ▶ faire la promotion des plus efficaces

## 2 - Mobiliser des fonds privés pour aider la biodiversité dans la nature ordinaire, les diriger vers la gestion équilibrée de l'espace rural

Cf  
Préc  
o 5

### 2.1 - les PSE

Cet outil est encore en phase expérimentale. Si le concept est très intéressant comme faisant lien entre acteurs et la collectivité locale il est aujourd'hui limité par la difficulté de financement. Rappelons que, dans la PAC, ce sont des dispositifs de l'éco-régime qui font office de PSE (donc sur des fonds européens) et une grande partie des PSE sont financés par des fonds publics (agences de l'eau, ou collectivités publiques.)

On pourrait imaginer d'y adjoindre des fonds privés, collectés auprès des citoyens ou des entreprises par le biais de compensation des impacts de leurs activités sur l'environnement local. L'affectation des fonds collectés à l'échelle locale devrait être organisée à l'échelle locale (EPCI ?, Groupements d'EPCI, -à l'échelle d'un SCOT par exemple- PNR ?) sur la base d'un projet de territoire.

- ▶ **Tester, étendre les expérimentations** à des territoires où la protection de la biodiversité est essentielle, typiquement les territoires des aires de protection forte, pour l'étendre ensuite à des territoires candidats, qui se seraient organisés autour de ces actions.  
Tester et développer également des expérimentations auprès des propriétaires particulièrement investis et motivés par la biodiversité sur des territoires de nature ordinaire et en faire ainsi des sites pilotes dédiés à la nature ordinaire.
- ▶ Étendre le dispositif aux agriculteurs et propriétaires concernés par des ORE Étendre le dispositif aux agriculteurs et propriétaires concernés par des MAEC en fin de programme ;
- ▶ Mettre en place un PSE « Propriétaire » qui viendrait en appui du contrat privé adjoint au bail et, où serait indiquée la description des dispositions favorables à la biodiversité sur ses parcelles. Ce PSE propriétaire viendrait en compensation de la perte de loyer, tout au long de la durée du bail, qu'il consentirait à l'exploitant dans ce cadre. Il viendrait également en compensation de la perte de loyer dans le cadre d'un BRE.
- ▶ Faire appel à des fonds privés locaux ou nationaux, coupler PSE et certificats de biodiversité à l'échelle territoriale pour alimenter financièrement l'extension du dispositif.
- ▶ Etudier la possibilité d'établir des PSE tripartites liant le bénéficiaire, le propriétaire et l'exploitant.
- ▶ Faire la promotion de structure mettant en relation les bénéficiaires et les fournisseurs, notamment des associations telles qu'Epiterre, Solénat, Symbiose etc.

En complément :

- attendre le rapport du gouvernement sur les PSE forestiers,
- voir comment on pourrait étendre ces mécanismes de PSE forestiers avec des financements issus du privé à d'autres territoires que la forêt, faire du *benchmarking* (analyse comparative) sur le sujet.

### 2.2 - les certificats de biodiversité

Ces dispositifs ne sont pas encore totalement formalisés. Ils pourraient permettre un redéploiement des actions vis-à-vis de la biodiversité en captant des fonds venant de la société civile. Ils nécessitent des évaluations précises et partagées des gains de biodiversité apportés. Les liens avec notre sujet sont à explorer.

- ▶ étendre les actions éligibles aux certificats de biodiversité pour pouvoir financer les PSE.

### En complément

- 1/ Créer un groupe GT sur la financiarisation de la biodiversité et les certificats de biodiversité
- Approfondir la connaissance sur ces nouveaux instruments que sont les certificats de biodiversité,
- Faire le point sur les réflexions et opérations en cours (notamment avec la Caisse des Dépôts et Consignations)

## 3 – Rééquilibrer la fiscalité sur les terres au profit de la biodiversité

11

### 3.1 - Étendre la dotation de soutien aux communes

Pour la protection des aménités rurales à l'ensemble des communes rurales (selon définition INSEE) ayant des ENS, des sites RAMSAR et des Réserves naturelles nationales ou régionales sur leur territoire. Augmenter les sommes globales en conséquence pour éviter une dilution démotivante.

### 3.2 - Revoir la TFNB

► Rendre la mise en place de l'exonération de la TFNB obligatoire et compenser les communes dès qu'elles appliquent cette règle sur les espaces soumis à ORE, les Natura 2000, les BRE...

- Revoir les bases d'imposition des terres

Pour éviter le déséquilibre entre prairies et terres labourables ou à défaut, prévoir une catégorie « zones humides » faiblement taxée pour refléter la valeur des terres d'aujourd'hui.

### 3.3 - Mettre en place des dispositions visant à alléger la fiscalité foncière et/ou l'exonération des 3 /4 pour les transmissions à titre gratuit sur des espaces soumis à ORE, les Natura 2000, les BRE...

### En complément :

- 1°/ constituer un groupe de travail dédié à la fiscalité en lien avec l'IEGDD (car des éléments sont déjà disponibles sur ce sujet)
- 2°/ et compléter ainsi la SNB.

## 4 - Renforcer la représentativité des propriétaires

Il s'agit de redonner meilleure représentation de l'approche patrimoniale ; en effet, les grandes réformes agricoles d'après-guerre qui donnent la prépondérance à la jouissance (c'est-à-dire l'usage du bien) par rapport à la propriété (gestion du bien) ont occulté la dimension patrimoniale, ~~plus favorable à la biodiversité.~~

13

### 4.1 - Faire évoluer la représentation des propriétaires

- Au sein des Chambres d'Agriculture

~~Cette représentation des propriétaires s'est réduite aujourd'hui à une seule personne dans un collège « propriétaires et usufruitiers ». Cette représentation est loin de refléter le poids de la propriété privée rurale.~~

14

- ▶ Toute organisation publique touchant au foncier doit nécessairement comporter la présence de propriétaires nommés ou élus dans les collèges, des institutions représentatives de la ruralité, comme cela est déjà le cas dans une vingtaine d'instance officielle.

## 4.2 – Tester l'opportunité et l'intérêt de la création d'une structure ad hoc

~~Cette organisation serait équivalente à celle des propriétaires forestiers pour les propriétaires ruraux, dédiée à la ruralité. Elle serait la cheville ouvrière entre l'État et la propriété rurale et s'adapterait aux spécificités des territoires.~~

~~Ce type d'organisation favoriserait le dialogue direct entre les services de l'État et les propriétaires. Elle regrouperait les propriétaires (avec minorité de blocage), les représentants des collectivités publiques, des associations reconnues d'utilité publique bénéficiant d'un agrément État Région.~~

~~Elle permettrait en outre d'assurer des fonctions de diffusion de la connaissance, de formation, d'expertise, d'assistance juridique... pour aider les propriétaires à exercer leurs responsabilités vis à vis de la biodiversité sur leur territoire.~~

## 5 – Favoriser l'émulation

### 5.1 - Améliorer la connaissance pour donner l'envie, co construire la connaissance

- ▶ Favoriser la coconstruction de la connaissance

L'OFB apporte des financements renforcés pour la mise en place d'Atlas de la Biodiversité communale (ABC) (ou outils équivalents). Cet outil favorise la coconstruction de la connaissance et l'implication du (tout) public.

- ▶ Développer, faire connaître les procédures d'évaluation, les indicateurs, notamment celui de l'OAB.
- ▶ Coopérer avec les propriétaires aux diagnostics : pour acquérir de la connaissance l'accès aux propriétés privées est essentiel (comptages, etc). Cette coopération permet en outre de partager les connaissances avec eux et de leur faire connaître la valeur écologique de leur patrimoine. On pourrait envisager des chartes au niveau local signées avec les propriétaires : accès contre connaissance voire conseil.

### 5.2 - Développer et coordonner l'animation territoriale autour de la biodiversité, apporter de l'ingénierie locale sur ces sujets

De nombreuses structures font de l'animation autour de la biodiversité, avec des méthodes, des approches différentes : PNR, associations (FNE, CEN, LPO etc), certaines EPCI. Mais ces actions sont souvent menées de manière non coordonnée et foisonnante ; l'information n'est pas toujours aisément accessible, et les résultats rarement consolidés.

La création de l'OFB et des ARB a amorcé une coordination à l'échelle régionale et le déploiement d'une animation.

Toutefois, à l'échelle locale, le lien avec le grand public est rarement établi : répondre aux questions simples que se pose le grand public dans la diversité de ses composantes (propriétaires, agriculteurs, jardiniers, écoles, élus etc) nécessite une proximité.

Des dispositifs très efficaces de conseils actifs auprès des acteurs locaux ont été mis en place dans le cadre des contrats de territoire des agences de l'eau : les « cellules d'assistance techniques zones humides » (CATZH), qui conseillent sur le terrain les agriculteurs pour la gestion de leurs zones humides, des bords de ruisseaux ; des points d'abreuvement etc. On peut également citer dans le même ordre d'idée les animations autour des contrats Natura 2000.



Il s'agirait de s'inspirer de ces exemples pour apporter du conseil efficace sur la biodiversité dans les territoires.

**Tester** dans un ou deux territoires volontaires et à définir ( hors PNR puisqu'ils le font déjà), la création de structures apportant une ingénierie « biodiversité » dans un cadre contractuel.

Ces structures auraient pour rôle de :

- servir d'intermédiaire entre le cadre réglementaire et les citoyens, collectivités... souvent démunis devant la complexité réglementaire
- organiser le conseil au niveau local, apporter les réponses aux questions que se pose le grand public
- faire de l'animation autour de la biodiversité
- consolider les connaissances au niveau local sous forme d'atlas accessible au public et animer un site internet dédié, diffuser et coordonner les ABC
- Diffuser les techniques des sciences participatives et les applications numériques dédiées,
- Renforcer et coordonner les structures qui font de l'animation locale autour de la biodiversité
- Développer, faire connaître les procédures d'évaluations, les indicateurs

Ces structures pourraient s'appuyer sur des acteurs déjà identifiés comme les associations spécialisées.

Le financement de telles structures pourrait être à la fois public (état, collectivités, agences de l'eau etc ) mais aussi privé par le biais de différents outils du type certificats de biodiversité (adaptés à ce type de programme), apports d'entreprises locales par le biais de leur RSE...

### 5.3 - Développer les signes de reconnaissance vis-à-vis des propriétaires qui préservent la biodiversité sur leurs propriétés

- ▶ développer le label Wild Life Estate (territoire de nature sauvage) créé par l'European Landowners' organization (Fédération européenne des propriétaires fonciers et entrepreneurs ruraux) ; se rapprocher de cette organisation.
- ▶ une meilleure diffusion des propriétés labellisées dans les organes officiels de communication.
- ▶ faire le lien entre cette labellisation et la description des volontés des propriétaires jointes au bail à ferme (et /ou au BRE).
- ▶ faire de cette labellisation une condition pour bénéficier du PSE propriétaire.

### 5.4 - Établir la confiance des propriétaires vis-à-vis des dispositifs réglementaires

Une des craintes des propriétaires est de se trouver exposés à des « contraintes » réglementaires édictées ultérieurement à la signature de contrats qui mettent en place des dispositifs de protection (type contrat Natura 2000). L'idée serait que, dans ces contrats, une clause scellée dans le marbre du droit spécifie l'impossibilité de se voir appliquer des conditions supplémentaires.

16

Cf  
Préco  
1

Cf  
Préco  
13

# ANNEXES

## Annexe 1 : les aires protégées

Les aires protégées « simples » : ce sont les territoires qui bénéficient d'un statut de conservation :

- Les PNR
- Les réserves naturelles nationales ou régionales
- Les sites classés ou inscrits
- Les sites gérés par les Conservatoires d'espaces naturels
- Les sites du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres
- Les réserves biologiques
- Les arrêtés préfectoraux de protection
- Les sites du réseau européen Natura 2000
- Les zones de conservation halieutiques

Les aires de protection forte sont définies par le décret 2022 – 527 de 12 avril 2022.

Peuvent être reconnues comme zones de protection forte, sur la base d'une analyse au cas par cas établie selon les modalités définies aux articles 4 et 5, les espaces terrestres présentant des enjeux écologiques d'importance, compris dans :

- des sites bénéficiant d'une obligation réelle environnementale prévus par l'[article L. 132-3 du Code de l'environnement](#) ;
- des zones humides d'intérêt environnemental particulier définies par le a) du 4° du II de l'article L. 211-3 du même code ;
- des cours d'eau définis au 1° du I de l'article L. 214-17 du même code ;
- des sites relevant du domaine du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres au sens de l'article L. 322-9 du même code ;
- des périmètres de protection des réserves naturelles prévus par l'article L. 332-16 du même code ;
- des sites classés prévus par l'article L. 341-1 du même code ;
- des sites prévus par l'article L. 414-11 du même code sur lesquels un conservatoire d'espaces naturels détient une maîtrise foncière ou d'usage ;
- des réserves nationales de chasse et de faune sauvage prévues par l'article L. 422-27 du même code ;
- des espaces naturels sensibles prévus par l'[article L. 113-8 du code de l'urbanisme](#) ;
- la bande littorale prévue à l'article L. 121-16 du même code ;
- des espaces remarquables du littoral prévus par l'article L. 121-23 du même code ;
- des forêts de protection prévues par l'[article L. 141-1 et suivants du code forestier](#), notamment celles désignées pour des raisons écologiques ;
- des sites du domaine foncier de l'État.

## Annexe 2 : les droits et devoirs de chacun concernant les haies, les arbres et les éléments fixes du paysage, porteurs de biodiversité

Analyse produite par le service juridique de la FNPPR

Le bail rural ne traite pas précisément du sort des arbres, toutefois le contrat peut le prévoir et, à défaut, on peut se référer aux usages locaux, par exemple dans l'Allier : le bail type applicable pour le département de l'Allier est issu de l'arrêté préfectoral 3486/ 2008 du 3 septembre 2008 modifié par arrêté 3924/2008 du 14 octobre 2008. Il stipule en son article 10 (charges et conditions locales) : « *Tous les arbres de la propriété appartiennent au bailleur, ce dernier aura le droit de les faire couper. L'abattage et le débardage devront être effectués en temps et saisons convenables sous la responsabilité du bailleur.*

Il est interdit au preneur d'abattre un ou plusieurs arbres vifs sans l'autorisation écrite du bailleur. Les preneurs élagueront les arbres destinés à cet effet, en temps et saison convenables, suivant l'usage des lieux. Cet élagage leur appartiendra pour leur chauffage.

Pour les arbres morts, ils devront être enlevés dans le délai d'un an suivant la demande du preneur. Passé ce délai, ces derniers en feront leur affaire.

En cas de doute, il faut savoir que les arbres plantés avant la conclusion du bail appartiennent au propriétaire du sol. Par ailleurs, le Code civil prévoit que le preneur doit rendre les parcelles telles qu'il les a reçus (sauf accord du bailleur). Le preneur ne peut pas couper des arbres sans s'exposer à une sanction. Il appartient au preneur de les entretenir.

Concernant l'article L.411-28 du CRPM :

« Pendant la durée du bail et **sous réserve de l'accord du bailleur**, le preneur peut, **pour réunir et grouper plusieurs parcelles attenantes**, faire disparaître, dans les limites du fonds loué, les talus, haies, rigoles et arbres qui les séparent ou les morcellent, **lorsque ces opérations ont pour conséquence d'améliorer les conditions de l'exploitation.** »

La suppression des haies en limite de parcelle a été longtemps considérée par la politique agricole comme une amélioration (recherche de productivité), cet article conditionne désormais cette amélioration aux éléments surlignés en gras. Pour le reste, en aucun cas, cela ne veut dire que le preneur peut supprimer les arbres d'une parcelle.

D'ailleurs, la jurisprudence condamne de plus en plus ces comportements : la jurisprudence décide qu'encourt la résiliation du bail le fermier qui, par l'intermédiaire d'un coéchangiste, a retourné une parcelle en herbe et arraché une haie mitoyenne avec une autre parcelle. Quand bien même cet arrachage et ce retournement pouvaient présenter une facilité pour l'exploitation mécanique, l'arrachage d'arbres qui sont la propriété du bailleur et dont certains étaient anciens, la disparition de la haie qui formait une clôture naturelle et contribuait à la biodiversité, ainsi que le retournement d'une parcelle en nature d'herbage mieux à même de prévenir les inondations qu'une terre labourable, **compromettaient le fonds tel qu'il avait été donné à bail**". (Cass. 3e civ., 17 nov. 2021, n° 20-10.934: JurisData n° 2021-018750 ; RD rur. 2022, comm. 25). ~~Ainsi, un bail a pu être résilié parce que le preneur a, entre autres, coupé des arbres et arraché une haie.~~

Dans le cadre de baux environnementaux, le bailleur peut protéger certaines infrastructures écologiques comme les haies. Il faut toutefois qu'il puisse le conclure en répondant aux critères donnés par la loi.

Les parties ne sont pas libres des clauses qu'elles peuvent choisir. Le législateur en fixe la liste limitative (C. rur. art. R. 411-11-9-1) mais il existe celle-ci : "*la création, le maintien et les modalités d'entretien de haies, talus, bosquets, arbres isolés, arbres alignés, bandes tampons le long des cours d'eau ou le long des forêts, mares, fossés, terrasses, murets ;*"

**CNB Projet d'avis foncier et biodiversité**

**Contribution du syndicat des énergies renouvelables**

Bonjour,

Je vous remercie pour cette consultation.

Nous vous partageons ci-dessous nos propositions et questions sur certaines recommandations formulées dans le résumé exécutif :

Recommandation 1.4 Améliorer le recours aux Obligations Réelles Environnementales (ORE) : le SER soutient le principe de cette proposition qui vise à faciliter le recours aux ORE. Le SER souhaite en effet un meilleur accompagnement de l'Etat sur cet outil qui est de plus en plus envisagé par les développeurs EnR.

Recommandation 2.1 - Promouvoir les paiements pour services environnementaux (PSE)

Quels seraient les fonds privés et par qui seraient-ils financés ? Qui seraient les acteurs privés concernés ? Cette recommandation mériterait d'être précisée.

S'agissant des énergies renouvelables, quelle serait l'articulation avec le partage de la valeur dans le cadre des appels d'offres (loi APER qui prévoit le financement d'un fonds biodiversité géré par l'OFB), ou hors AO ?

Recommandation 3.2 - Réformer la taxe sur le foncier non bâti (TFNB) pour inciter à la préservation de la biodiversité : concernant l'introduction d'une catégorie « zone humide », le SER émet un point de vigilance sur la notion qui reste à préciser car elle pourrait couvrir in fine une très grande surface.

Recommandations 5.1 et 5.2 : le SER, via les entreprises qu'il représente, souhaite être impliqué dans l'amélioration de la connaissance, le développement de l'ingénierie locale et le réseau d'animation territoriale.

# Avis du Comité national de la biodiversité sur le foncier et la biodiversité : rapport

La question du rapport à la terre s'est fortement complexifiée dans la combinaison d'usages variés du foncier, de réglementations diverses et d'acteurs aux intérêts divergents. Cette évolution se traduit par l'existence de multiples instances et niveaux de régulation : organisations agricoles, collectivités territoriales, associations, organismes paritaires... Devant cet enchevêtrement nous avons choisi de concentrer les réflexions du groupe de travail sur les rapports de la propriété privée à la nature ordinaire, majoritairement présente sur l'ensemble du territoire.

NOTE : Ce signe renvoie à la préconisation correspondante en annexe

## Cadrer le sujet

Mettre en rapport les notions de biodiversité et de foncier peut sembler simple **à priori**, pourtant chacune d'entre elles s'avère plus complexe qu'il n'y paraît : les croiser, a fortiori, ouvre de multiples directions que nous n'avons pas pu toutes suivre dans ce groupe de travail, aussi est-il important de bien cerner celles que nous avons prises.

### Quelques définitions

Pour cela quelques définitions préalables :

#### **Biodiversité**

D'après le Robert, c'est l'ensemble des espèces vivantes (micro-organismes, végétaux, animaux) présentes dans un milieu y compris l'homme. Ce terme s'étend aux interactions entre elles et avec leurs milieux.

#### **Foncier**

La définition est plus complexe ; elle s'est enrichie avec le temps de nombreuses nuances.

D'après le même Dictionnaire Robert : le foncier est ce qui constitue un bien-fonds. Le mot désigne ce qui est relatif à un fonds de terre, à son exploitation, à son imposition ; d'où les notions de propriétaire foncier, propriété foncière, taxe foncière.

On comprend ainsi que cette notion est relative à une surface en deux dimensions, et n'a pas en elle-même l'épaisseur de la troisième dimension qui porte la vie du sol. Elle peut aussi désigner la nature de l'activité portée par ce sol (on parle par exemple de « foncier agricole », « foncier industriel » etc.). Le foncier et le sol reste en interaction à l'égard de la biodiversité.

Par extension, on pourra parler de « stratégies foncières » mises en place par les collectivités, où la terminologie de foncier aborde la question de l'organisation du territoire.

Qu'il soit **du domaine** privé ou public et dès lors que l'on y rajoute la « troisième dimension », le foncier est le support d'un ensemble de fonctions **et de services écosystémiques** comme la biodiversité, le paysage, la production nourricière, le cadre de vie, etc.

De ce fait, il se retrouve porteur d'enjeux forts, parfois contradictoires, donc au cœur de conflits portés par des acteurs multiples avec des logiques et des prérogatives différentes.

Dès lors, il paraît intéressant **d'identifier les freins et les leviers** permettant de sensibiliser les propriétaires à la biodiversité.

En effet, certaines injonctions externes limitent les actions des propriétaires privés, pouvant aller en ce sens.

De fait, dans un contexte agricole, les droits liés à l'exploitation importent davantage que les droits liés à la propriété. Le fermier qui utilise le sol pour produire agit différemment sur la biodiversité selon son mode d'exploitation, **l'orientation des politiques agricoles revêt une grande importance**.

## Croiser biodiversité et foncier

Plusieurs acceptations possibles du foncier dans ce croisement avec la biodiversité :

- Le foncier, en tant que sol, support de vie, d'activités est là, ce sont les conditions de mise en valeur du sol qui sont explorées, les effets des pressions,
- Le foncier, en tant qu'organisation du territoire,

Cette approche imposerait d'adopter un point de vue surélevé, qui montre un palimpseste en perpétuelle recombinaison, où se croisent traces de l'histoire, héritage des économies et savoir-faire anciens, données géologiques, topographiques, écologiques, climatiques, enjeux et activités contemporains. Ce foncier-là devient objet de planification. Cette approche permet d'envisager la biodiversité sous un aspect plus large, en termes de connexions, de mosaïques de milieux, et aussi d'adaptation au changement climatique.

- Le foncier, en tant que propriété-bien approprié ; ce sont les relations entre la propriété (donc, les propriétaires) et la biodiversité qui sont explorées.

De ce fait, les pratiques et les contraintes sont de natures différentes, selon que l'on se situe en milieu rural ou en milieu urbain. Elles relèvent de codes différents (Code rural, Code de l'urbanisme, Code de l'environnement, Code forestier...) sans qu'il n'y ait  systématiquement  de passerelles, elles doivent donc être abordées séparément.

➔ *En raison du temps imparti (et de productions bibliographiques accessibles) <sup>1</sup> il a été décidé d'aller dans cette direction en la restreignant à l'espace rural (espaces agricoles, forestiers et naturels).*

➔ *Les objectifs assignés sont les suivants :*

- Clarifier les rôles et les responsabilités de chacun et les questions fondamentales vis-à-vis de la propriété et des enjeux de biodiversité,
- Préciser les problématiques et les tensions en présence, évaluer leur prégnance,
- Faire un point sur les dispositifs existants, leur efficacité et leurs évolutions souhaitables
- Proposer des outils ou des leviers qui permettraient d'encourager les collaborations et les incitations positives pour la biodiversité.
- Focaliser sur les leviers à activer, là où les marges de progrès sont les plus importantes, c'est-à-dire dans la nature dite ordinaire.

***Ce choix, qui peut paraître restrictif, a également l'avantage de mettre en avant la parole de catégories sociales moins audibles dans le débat public, comme celle des propriétaires privés ruraux.***

---

1 Notamment Guide Méthodologique Stratégies Foncières locales et mobilisation des outils fonciers ([https://agriculture.gouv.fr/sites/default/files/documents/pdf/Guide\\_Methodologique\\_Mars\\_2013\\_cle0febb3.pdf](https://agriculture.gouv.fr/sites/default/files/documents/pdf/Guide_Methodologique_Mars_2013_cle0febb3.pdf));

Cette définition du sujet ne saurait nier l'intérêt des autres directions possibles qui pourraient également faire l'objet de GT comme :

- Foncier/sol, biodiversité et nature en ville
- Organisation de l'espace
- Foncier, fiscalité et biodiversité (à approfondir)

## Relations entre biodiversité et propriétaires / usagers du terrain.

→ *Ce n'est pas la propriété en elle-même, mais l'usage qui en est fait qui conditionne la biodiversité.*

Ce sujet foncier / biodiversité interpelle 3 types d'acteurs, ayant des inter-relations entre eux -et avec la biodiversité : les propriétaires, les usagers, notamment ceux qui exploitent le terrain (qui peuvent être ou non les propriétaires) et la puissance publique au travers du cadrage réglementaire.

### La biodiversité :

#### Quelles caractéristiques pour une biodiversité optimale.

Le groupe s'est attaché à définir de manière schématique les facteurs qui favorisent potentiellement le développement de la biodiversité. (Il est rappelé que les écosystèmes sont évolutifs par définition et que la dynamique de biodiversité ne saurait être réduite aux seules pratiques agricoles ou forestières). Cette liste, même schématique, permettra ensuite d'évaluer les effets potentiels des liens contractuels existants et des outils sur ces critères :

- Disposer d'une variété des milieux offrant différentes potentialités de nourriture, de déplacements, d'habitats et de cachettes, l'existence de connexions permettant aux groupes faunistiques et floristiques de communiquer pour se reproduire, s'abriter et trouver de la nourriture,
- Préserver des surfaces suffisantes pour assurer le brassage génétique
- Préserver des points d'eau,
- Préserver des sols vivants,
- Limiter la fragmentation par des infrastructures ou des modes d'occupation des sols perturbants,
- Conserver des parcellaires compatibles avec la biodiversité sans entraver l'activité agricole  
Garder un équilibre faunistique (éviter le développement excessif d'un groupe qui viendrait supplanter un autre, typiquement les plantes invasives, ou l'excès d'herbivores en forêt).
- Diminuer les pressions : produits phytopharmaceutiques (une des causes essentielles de la baisse de la biodiversité), aléas climatiques, simplification des paysages, altération des sols, etc ; qui reste l'enjeu principal.
- Favoriser les synergies entre productions agricoles et biodiversité.

On remarquera que ces caractères n'excluent pas une utilisation économique du foncier pour une production agricole et forestière.

Une vision complémentaire et un peu différente est proposée par la propriété rurale et forestière ; il s'agit de considérer la biodiversité comme compatible avec la **multifonctionnalité** des forêts et les espaces agricoles.

Dans cette optique, les incitations aux méthodes vertueuses n'enferment pas les espaces dans une protection forte qui limite les initiatives ; au contraire, elles permettent de développer une **gestion sensible aux enjeux de biodiversité**. Ainsi, les enjeux économiques ne s'opposent pas **nécessairement** à la biodiversité.

### La nature dite ordinaire

Cette notion peut paraître intuitive, (« une nature non protégée et proche », « une nature hybride », « un mélange de nature sauvage et domestique », « une nature imbriquée dans de nombreuses activités ») mais elle est plus complexe qu'il n'y paraît et sa définition n'est pas harmonisée.

Opposée à la nature remarquable qui renferme les espèces rares, la nature ordinaire est plus familière, plus proche, assure un continuum entre des espaces sauvages et des espaces très anthropisés. Elle a longtemps échappé au regard des scientifiques, concentrés sur les espaces remarquables et les espèces « rares ». Mais le constat de la perte de biodiversité dans ces espaces proches (cf suivi STOC<sup>2</sup>: qui montre la chute de certaines espèces d'oiseaux familiers), le rôle qu'elle joue dans l'équilibre des territoires et le besoin social de nature, ont ramené le regard vers elle. Et, de fait, maintenant on ne peut la considérer comme un « vide » sans intérêt, mais comme des espaces porteurs d'enjeux croisés essentiels.

La nature ordinaire n'est pas codifiée, contrairement aux aires protégées qui sont définies notamment dans la stratégie nationale de la biodiversité et la stratégie des aires protégées.

### Évaluer la biodiversité d'un territoire, d'une propriété, d'une parcelle.

- ➔ ***Dans tous les cas, la qualité de la biodiversité dépend d'un contexte territorial global. Elle ne saurait se résumer à l'état d'une parcelle ou d'un ensemble de parcelles sur une exploitation.***
- ➔ ***Afin d'exercer pleinement leurs responsabilités, les propriétaires, les gestionnaires du territoire, tout comme leurs locataires exploitants, souhaitent pouvoir apprécier la biodiversité sur la base d'indicateurs scientifiques rigoureux, permettant notamment de distinguer la biodiversité ordinaire de la biodiversité remarquable.***

Cette question est légitime, car elle conditionne les stratégies à développer et le rôle des acteurs.

La qualité de la biodiversité s'apprécie à plusieurs échelles emboîtées, allant de la parcelle à l'espace élargi : un territoire à l'échelle d'un ensemble géographique comme une vallée, un coteau, etc., peut avoir globalement une qualité de biodiversité intéressante, tout en comportant des sous-espaces plus dégradés, alors qu'il est plus difficile de maintenir une biodiversité de qualité sur un ensemble réduit de parcelles dans un large contexte dégradé.

Plusieurs méthodologies peuvent être mobilisées-; elles fonctionnent par échantillonnage et prospections des espèces (observation, piégeage, bio-acoustique, ADN environnemental, etc.) pour déterminer les espèces et leur abondance.

Elles sont conduites par des experts naturalistes, des sciences participatives ou en auto-évaluation (cas de l'IBP des forestiers par exemple). Elles sont rarement à la portée du citoyen non spécialiste et non accompagné.

Ces données peuvent être traduites en différents indices qui permettent des comparaisons (indices de Simpson, de Hill, etc...). On s'intéresse également à la structuration de l'espace, à la matrice paysagère, aux effets de lisière, aux mosaïques de milieux.

La taille du territoire évalué est déterminante, car le recueil de ces données peut être long et fastidieux, rarement exhaustif, mais une portion trop limitée de l'espace ne donne pas une idée fiable.

En l'absence d'accompagnement ou de compétences ad hoc, on peut également se référer à des travaux investiguant sur une plus large échelle et traduits dans des documents de cadrage, comme les

---

2 « Suivi temporel des oiseaux communs » coordonné par la LPO et l'OFB



SRCE<sup>3</sup> (schémas régionaux de cohérence écologique) ou dans des diagnostics de territoires, comme les états initiaux des SCOT, PLUI ou chartes de PNR. On n'aura alors pas de données précises ~~sur sa~~ à l'échelle de la parcelle.

Des agrégations de données comme l'INPN<sup>4</sup> (inventaire national du patrimoine naturel) ou des atlas communaux de biodiversité permettent de cerner davantage la biodiversité présente sur un territoire. (cf partie sur « la connaissance et l'émulation »)

## La puissance publique responsable de l'intérêt général, le cadrage législatif et réglementaire

Le cadrage législatif et réglementaire ~~reste est~~ nécessaire et les politiques publiques jouent un rôle structurant en fixant des caps et en donnant aux acteurs des moyens et des outils pour les atteindre.

On rappellera ici que la puissance publique n'est pas force de vérité, mais ~~tend à~~ doit mettre en œuvre l'intérêt général appréhendé à plus ou moins long terme, grâce à ses pouvoirs d'expertise et d'analyse, et au travail législatif parlementaire qui permet de définir un cadre.

Les décisions sont prises en fonction de ce que la société perçoit de l'intérêt général au temps T ou dans des échelles de temps prévisibles. Si on prend l'exemple du changement climatique : des décisions prises il y a une cinquantaine d'années pouvaient être pertinentes à l'époque, mais s'avèrent contre-productives aujourd'hui.

Une réglementation trop précise, ou trop ~~brutale~~ unilatérale, peut entraver la recherche de solutions locales adaptées. La tension entre ces deux pôles peut se résoudre en disant qu'il est nécessaire de travailler sur un cadre clair et de laisser la main une marge de manoeuvre aux acteurs locaux, ~~tout en~~ cherchant un équilibre.

Il faut donc à la fois clarté du cap à donner et souplesse dans l'adaptation locale, avec des moyens d'agir grâce à des outils adaptés et sans ouvrir la porte à des dérogations de renoncement.

➔ ***Afin d'atténuer ces changements de cap parfois brutaux, le législateur doit travailler en relation plus étroite avec les gestionnaires du foncier, échelon le plus proche du territoire et facteur de modération.***

## Deux dispositifs importants du cadrage réglementaire dans l'espace rural : statut du fermage et aires protégées

### Le statut du fermage : il est structurant

Mis en place par les lois de 1946, le statut du fermage renforce les droits du fermier face au propriétaire ; il sécurise l'accès des fermiers à leur outil de production dans la durée et met en place le bail rural, qui redéfinit les places relatives du propriétaire et de l'exploitant, les droits et devoirs de chacun.

### Les aires protégées réglementaires

Ces zones de protection de la biodiversité sont de plusieurs natures.

Il existe de nombreux dispositifs ~~réglementaires~~ de protection des espaces, répondant aux caractéristiques définies dans différentes procédures émanant de politiques échelonnées dans le temps.

3 Document cadre élaboré dans chaque région qui vise à identifier, préserver, et remettre en bon état les milieux nécessaires aux continuités écologiques. Ils ont été intégrés aux SRADET.

4 L'Inventaire national du patrimoine naturel (INPN) est le portail de la biodiversité et de la géodiversité françaises, de métropole et d'outre-mer. Il diffuse la connaissance sur les espèces animales, végétales et la fonge, les milieux naturels, les espaces protégés et le patrimoine géologique. L'ensemble de ces données de référence, validées par des réseaux d'experts, sont mises à la disposition de tous, professionnels, amateurs et citoyens. Ce portail s'inscrit dans le cadre du Système d'information de la biodiversité (SIB) et du Système d'information de l'inventaire du patrimoine naturel (SINP) et s'intègre dans l'écosystème Naturefrance.

La Stratégie Nationale de 2022 pour les aires protégées a pour objectif de les coordonner par un programme d'actions, destiné à lutter contre l'érosion de la biodiversité, sans changer les règles spécifiques émanant des dispositifs qui les ont mises en place. Elle définit deux niveaux de protection :

- Des espaces protégés (30 %) qui constituent la trame de protection du territoire,
- Des espaces de protection forte (10 %) avec un niveau de protection plus élevé.

Elle vise à ce que ces zones « soient représentatives des écosystèmes, bien gérées et interconnectées et disposent des moyens nécessaires pour créer un réseau résilient aux changements globaux en cours ». (On est actuellement à 30 % en agrégeant territoire métropolitain et ultra marin, la Guyane portant un pourcentage significatif).

(voir détail en annexe)

## Les acteurs de l'espace rural

### **Le binôme propriétaires / exploitants**

Rappelons que près de 70 %<sup>5</sup> des surfaces de l'espace rural sont affermées et que 80 % relèvent de la propriété privée.

Le propriétaire du foncier n'est donc pas toujours l'utilisateur du sol et ce critère détermine ses marges d'actions sur la biodiversité sur ses propres terrains. **De fait, les droits liés à l'exploitation important davantage que les droits liés à la propriété.** Le fermier qui utilise le sol pour produire agit différemment sur la biodiversité selon son mode d'exploitation. Plusieurs cas de figure selon les types de contrats que le propriétaire a avec son exploitant :

### Le propriétaire

Il y a un peu plus de 4 millions de propriétaires privés ruraux en France d'une très grande diversité liée au statut juridique : propriété en nom propre (personne physique) ou en association (personne morale), type groupement familial agricole (GFA), société civile immobilière (SCI).

Cette grande diversité peut être également due à la taille de la propriété de quelques hectares à plusieurs centaines, à ses écosystèmes, à ses modes de faire-valoir...

Les propriétaires peuvent avoir des approches différentes mais, dans cette pluralité, on peut trouver des points de convergence :

- Le propriétaire a une vision patrimoniale ; sa logique profonde est de chercher à pérenniser son patrimoine, en lui conservant sa valeur (monétaire, symbolique, écologique, productive, etc),
- Il tire un revenu de ses locations et paye des impôts et des taxes sur ses terres à l'équilibre économique incertain. C'est en cela qu'un propriétaire gère son foncier, même s'il ne l'exploite pas directement : Le propriétaire privé, quel qu'il soit, est le gestionnaire de son territoire et de ses différents usages,
- Il en est le seul et unique responsable civil,
- Il arrive bien souvent qu'il délègue certains usages comme l'agriculture, l'exploitation forestière très exceptionnellement et la chasse. Environ 70 % du territoire privé est affermé. Le fermier gère alors l'exploitation agricole et en est responsable. Cette gestion croisée peut enrichir les expériences et être source d'initiatives et de créativité. A contrario, le cadre réglementaire qui régit les relations entre l'usager et le gestionnaire limite la capacité d'action des propriétaires en faveur des écosystèmes. Et pourtant, les propriétaires ont des préoccupations patrimoniales sur le temps long, dont l'environnement est une composante fondamentale,

---

<sup>5</sup> Ce chiffre est une approximation qui recouvre les locations par le biais de sociétés

- Il a donc la responsabilité de la gestion durable de l'espace et des éléments qui structurent l'espace comme les arbres, les haies, et plus généralement, de l'ensemble des usages sur son territoire.

Le propriétaire est au cœur des conflits d'usage (agriculture, chasse, pêche, tourisme, sport de nature). Il doit trouver les meilleurs arbitrages entre les dimensions socio-économiques et environnementales de son territoire pour transmettre aux générations suivantes un bien à la fois vivant et préservé au service de l'intérêt général.

➔ ***Or, différents codes, notamment le Code rural, interdisent généralement la maîtrise de l'usage. Le propriétaire reste responsable, alors qu'il n'est pas coupable.***

➔ ***En revanche, il n'a aujourd'hui, aucun moyen de faire valoir le gain ou la perte de valeur productive ou de biodiversité sur sa propriété, lors d'un changement de locataire.***

### L'usage agricole

- Un exploitant gère son exploitation agricole : sa logique profonde est de créer de la valeur pour vivre de son exploitation.
- Il prend soin des éléments structurants par obligation contractuelle et/ou par nécessité bien comprise de préserver son outil de production. Toutes modifications de ces éléments doivent avoir l'accord du propriétaire. En qualité d'agriculteur, la dimension environnementale n'est pas au centre de ses préoccupations, sous réserve que la dégradation des écosystèmes ne puisse limiter son potentiel de production, ou que des mesures incitatives l'y encouragent.
- On peut constater toutefois qu'une utilisation intensive du potentiel agronomique du sol peut limiter, sur le moyen terme, sa fertilité. Dans un souci de bonne gestion de son exploitation, il prendra alors les mesures correctives pour restaurer la qualité du sol qu'il exploite
- L'exploitant a la maîtrise de l'usage via le Code rural, tandis que le propriétaire garde la responsabilité civile sur le foncier
- Il a été rappelé, lors des discussions de groupe, que la nécessité de produire une alimentation la moins onéreuse possible pour les Français a conduit les agriculteurs à développer des pratiques intensives, pour améliorer la rentabilité de leurs exploitations. Par la suite, la rentabilité du capital français a été affectée par leur incapacité à payer des loyers élevés.
- On peut constater toutefois qu'une utilisation du potentiel agronomique du sol peut **limiter altérer**, sur le moyen terme, sa fertilité. Dans un souci de bonne gestion de son exploitation, il prendra alors les mesures correctives pour restaurer la qualité du sol qu'il exploite. Les agriculteurs travaillant sur le long terme n'ont pas intérêt à abîmer la capacité des sols à produire.

➔ ***C'est par cet argument que se rejoignent les logiques des propriétaires et des exploitants, et que des passerelles peuvent se conforter.***

### La forêt

Les propriétaires forestiers sont également très nombreux (près de 3.5M).

Le propriétaire forestier gère seul sa forêt ou mandate une entreprise à laquelle sont confiées les actions de gestion (coupes et travaux).

Le code forestier (précurseur par rapport à d'autres pays) encadre fortement la gestion forestière afin qu'elle soit multifonctionnelle et durable. Ainsi l'Etat, les collectivités et les propriétaires privés doivent

se doter (selon des seuils) de documents de gestion durable approuvés par les services de l'Etat et conformes aux orientations nationales et régionales qui font notamment l'objet d'une évaluation environnementale.

L'ONF gère les forêts publiques et le CNPF accompagne et forme les propriétaires privés à la gestion forestière durable.

### Les types de configuration des liens entre propriétaires et exploitants et leurs effets différenciés sur la biodiversité (dans l'espace agricole)

La propriété rurale est de forme multiple et le poids des acteurs vis-à-vis de la biodiversité est différent selon les conditions.

On peut en schématiser plusieurs types dont voici les plus courants :

		Effets sur la biodiversité
Propriétaire non exploitant	Il délègue l'usage sur l'exploitation agricole et/ou garde le reste pour d'autres usages ou passion	Quand il délègue l'usage agricole, il perd sa capacité de gestion. Il la garde sur le reste.
Propriétaire exploitant (agricole ou forestier) sur un ensemble géographique regroupé	L'ensemble des décisions est aux mains d'une même entité, il est le seul décisionnaire.	Effet sensible sur la biodiversité. Dépend de la taille de l'espace concerné
Propriétaire exploitant des superficies dispersées	Les intentions du propriétaire exploitant peuvent être limitées ou diluées	Effet limité en fonction du contexte plus ou moins favorable.
Propriétaires regroupés dans une association foncière	Les objectifs du regroupement en association foncière peuvent interférer avec les volontés du propriétaire. Il faut distinguer les associations volontaires de celles qui ne le sont pas (ACCA par exemple).	Dépend des objectifs du regroupement
Foncier appartenant à des sociétés non directement agricoles	Le recours au travail à façon peut prendre de larges proportions. Sans généraliser, il est fréquent de constater une simplification des paysages agraires par l'agrandissement des parcelles et la <b>suppression des structures paysagères</b> , supports de biodiversité, allant de pair avec une intensification.	Effet souvent négatif
Propriétaire personne morale de droit public ou agréée de protection de l'environnement ou dédiée à l'intérêt général (de type fondation, foncière ou association, par exemple)	Les terres exploitées sont le plus souvent louées à bail. Il y a rarement de gestion directe par la personne morale propriétaire elle-même.	L'effet sur la biodiversité dépend de l'objet de l'institution et de la nature des conventions passées avec les gestionnaires.
Propriété des	Les terres exploitées sont le plus souvent louées	L'effet sur la biodiversité dépend

collectivités	à bail. il y a rarement de gestion directe par la collectivité elle-même, sauf intention particulière (protection de milieux, installation d'agriculteurs).	de l'objet de l'achat par la collectivité et de la nature des conventions passées avec les gestionnaires ou exploitants.
Exploitant non propriétaire ou partiellement propriétaire	Le contrat (bail ou autre) définit un cadre qui a un impact sur la gestion et donc sur la biodiversité. Le caractère d'ordre public du bail limite les adaptations au contexte local.	

En fonction du type de propriété, les impacts sur la biodiversité seront plus ou moins forts. C'est ainsi qu'une propriété très morcelée se prêtera plus difficilement à une gestion efficiente de la biodiversité. Le propriétaire n'ayant que des leviers limités à son échelle risquera de se désintéresser de ce sujet. Des regroupements volontaires ayant pour objectif de favoriser la biodiversité seraient alors à envisager.

Une dynamique pour susciter l'intérêt à l'égard de la biodiversité est à trouver pour chacune des configurations. L'animation terrain par une structure adaptée est un élément clé de la réussite.

### Des cas particuliers

- les biens vacants et sans maîtres...

Sont considérés comme ~~n'ayant pas de~~ sans maître (hors cas de succession ouverte), les immeubles qui n'ont pas de propriétaire connu et pour lesquels, depuis plus de trois ans, les taxes foncières n'ont pas été acquittées ou ont été acquittées par un tiers. Suite à une enquête diligentée par la commune (ou l'EPCI sur délibération du Conseil municipal), celle-ci peut récupérer ces biens, pour en faire l'usage qu'elle souhaite. Les privés peuvent également les acquérir auprès de la commune.

Si la commune renonce à exercer ses droits, la propriété est transférée de plein droit le cas échéant au Conservatoire du littoral ou au Conservatoire régional des espaces naturels compétent.

Or, ces délaissés de gestion ont souvent été laissés en libre évolution et, de ce fait, ont pu acquérir des potentialités écologiques intéressantes.

**➔ Ils peuvent être des espaces potentiels d'intervention de la puissance publique ; les communes peuvent les acquérir pour pérenniser des connexions écologiques par exemple. Ils doivent être considérés comme un potentiel.**

- les friches...

Ces espaces délaissés sont de natures très différentes et ont un potentiel écologique variable.

Certains peuvent même avec le temps avoir acquis un intérêt écologique inattendu. On cite, par exemple, le cas de carrières où des espèces pionnières ont pu s'installer et ainsi, devenir des milieux abritant des espèces rares. Laissés en libre évolution, d'autres sont devenus les éléments constitutifs de corridors écologiques.

**➔ Il est donc important de bien repérer leur potentiel écologique.**

**➔ Ces espaces sont très convoités : potentiels espaces de renaturation dans le cadre du ZAN ou espaces de déploiement des ENR, des forêts, sans oublier leur vocation initiale et les possibilités de retour à celle-ci.**

### **Les outils contractuels : quels liens avec la biodiversité ?**

La location de biens agricoles est régie de manière spécifique par le Code Rural et il existe différentes modalités de mise à bail, qui ont des implications différentes pour le propriétaire et l'exploitant, et indirectement, pour la biodiversité.

## Issus du statut du fermage

### ➤ Le bail rural ou bail à ferme

Le maintien des activités agricoles s'accompagne nécessairement du **maintien de l'espace rural, naturel et forestier**. Le bail rural a été créé pour protéger les exploitations par rapport aux contraintes de la production.

Il régit environ **70 %** de l'espace agricole français que ce soit vis-à-vis de personnes physiques ou morales. Quelle que soit sa durée 9, 18, 25 ans ou de carrière, il est soumis à l'ordre public du statut du fermage datant de 1946. *De ce fait, tout accord contractuel non prévu par l'ordre public peut être attaqué au tribunal paritaire des baux ruraux.*

➔ ***En 1946, les questions environnementales n'étaient pas centrales. Il n'en demeure pas moins que la rédaction des baux prévoyait déjà la notion de consistance et de pratiques respectueuses (sous l'intitulé « agissements de nature à compromettre la bonne exploitation »).***

L'état des lieux fait à l'entrée et à la sortie décrit avec précision l'état des bâtiments et des terres, leur degré d'entretien et leurs rendements moyens au cours des 5 dernières années. Une visite conjointe peut permettre de lister l'ensemble des éléments notables sur les terres notamment les infrastructures écologiques (haies, arbres, zones humides...) <sup>6</sup> qui sont des facteurs favorisant la biodiversité. Toutefois cet inventaire ne va pas jusqu'à évaluer l'état des sols.

De fait, le bail à ferme, à l'exception du bail rural environnemental (BRE), ne prend que peu en compte la biodiversité, sauf pour la préservation théorique des haies, dont l'arrachage est subordonné à l'autorisation du propriétaire.

Avec le statut du fermage, le propriétaire perd la maîtrise de l'usage : il ne peut pas faire valoir ses éventuelles ambitions environnementales et, une fois le bail signé, n'a plus aucun droit de regard sur les pratiques agricoles du fermier, sauf le maintien des haies et arbres dont la coupe est soumise à son autorisation.

➔ ***Il ne s'agit pas de remettre en cause l'existence du statut du fermage mais d'envisager comment le faire évoluer au service de la biodiversité***

➔ ***La protection de ces éléments a évolué au cours des dernières décennies. Des dispositions à l'égard de la biodiversité, non prévues par le Code rural, font parfois jurisprudence. C'est un droit évolutif dont les contours ne sont pas toujours bien définis.***

***(voir en annexe le détail des droits et devoirs de chacun concernant les haies et les arbres dans le cadre d'un bail rural).***

### ➤ Le bail rural à clauses environnementales :

Créé en 2006, le bail rural à clauses environnementales permet d'intégrer des clauses protectrices de l'environnement et des infrastructures agroécologiques (intégrant murettes, mares, etc). Seize clauses peuvent être choisies.

Les lois de 2014 étendent le BRE aux propriétaires privés (qui ne peuvent l'imposer au fermier). Les clauses sont négociées entre les deux parties. Trois conditions sont à respecter en fonction du bailleur, de la localisation et des pratiques agricoles en cours :<sup>7</sup>

- Pour tout bailleur et dans tout type d'espace : le maintien de pratiques mises en œuvre par le précédent exploitant ayant pour objet la préservation de la ressource en eau, de la biodiversité, des paysages, etc (par exemple agriculture biologique),

<sup>6</sup> Sources : Terre de Liens ; Guide de la propriété foncière agricole (<https://ressources.terredeliens.org/les-ressources/guide-de-la-propriete-fonciere-agricole-responsable>)

<sup>7</sup> Source : CEREMA le BRE : 10 questions 10 réponses

- Pour tout bailleur situé dans une zone de fort intérêt écologique (article L 411-27, alinéa 6 du Code Rural) et pour toutes les clauses prévues à cet article répondant aux préoccupations du lieu de situation du bien loué,
- Pour un bailleur personne morale de droit public sur tout type d'espace et pour toutes les clauses conformes au document de gestion officiel de l'espace protégé considéré.

Le loyer du BRE peut être inférieur au minimum mentionné dans l'arrêté préfectoral annuel fixant la valeur locative du fermage.

Très **rigide au départ**, le cadre de ces obligations tend à s'assouplir au fil des réformes. Ce contrat implique toujours une jouissance exclusive du locataire et, par définition, exclut l'exploitation par des tiers d'autres usages sous réserve d'éventuelles tolérances admises par la Cour de Cassation.

➔ **le BRE représente manifestement une avancée pour la biodiversité et l'agroécologie, mais il présente aux yeux des deux parties des inconvénients à travailler**

- Les conditions du BRE sont fixées par la loi. Elles peuvent être dissuasives pour certains. Un choix plus large de clauses pourrait être plus attractif en s'adaptant mieux aux conditions locales,
- La baisse des revenus peut détourner certains propriétaires,
- L'introduction de clauses environnementales risque de contraindre l'activité agricole et de ce fait être moins attractif pour le preneur. **Des modalités de compensation pérenne pourraient améliorer le modèle du BRE,**
- La difficulté de faire évoluer les clauses adoptées au cours de la durée du bail.

➤ Cahier des charges par le biais de programmes spécifiques (exemple : Terre de liens)

À rattacher au BRE : le programme biodiversité de Terre de liens

Par le biais d'un BRE les fermes Terre de Liens adoptent des pratiques répondant au label de l'agriculture bio et même au-delà. Ce programme qui se développe de 2022 à 2025, finance des diagnostics et des actions concrètes en faveur de la biodiversité dans 80 fermes. Ces évaluations sont faites régulièrement par la méthode des diagnostics agro-environnementaux DIALECTE et HUMUS.

### Les conventions hors statut du fermage

Elles sont issues directement du Code civil. Il existe de nombreux types de conventions adaptées aux usages **locaux**.

- Commodats ou prêts à usage,
- Les conventions d'usage comme les conventions pluriannuelles de pâturage,
- Conventions d'occupation précaire.

Toutes ces conventions ont pour dénominateur commun de ne pas être soumises au statut du fermage. Elles ne confèrent pas nécessairement au preneur une jouissance exclusive et continue des terres louées : cette formule locative laisse la liberté au propriétaire d'utiliser les terres louées à *d'autres fins qu'agricoles* pendant certaines périodes de l'année définies. Cela permet d'éviter que les agriculteurs qui souscrivent des engagements quinquennaux, en particulier en mesure agro-environnementales, ne

soient mis en difficulté par une reprise par les propriétaires des espaces qu'ils utilisent. La convention pluriannuelle de pâturage est utile au pastoralisme et aux zones où l'agriculture est moins compétitive. Elle évite la déprise agricole et favorise une agriculture à caractère extensif favorable à l'environnement.

➔ **Ces types de convention ne peuvent, à eux seuls, suffire à garantir la pérennité agricole. Néanmoins, ils sont très intéressants, de manière limitée, pour s'adapter à des usages locaux, avec des conditions définies de manière contractuelle et négociées entre les propriétaires et les loueurs. Leur souplesse fait leur avantage.**

➤ Les cahiers des charges des SAFER

Ce cahier des charges permet d'orienter l'usage d'un bien attribué par les SAFER, en garantissant le respect d'enjeux environnementaux. Il est établi lors de la vente entre l'acheteur du bien et la SAFER. Il est notifié dans l'acte de vente. La durée légale de l'engagement est d'un minimum de 10 ans pouvant aller jusqu'à 30 ans.

Si l'acquéreur du bien n'est pas l'exploitant, les clauses prévues dans le cahier des charges sont à faire figurer dans un bail environnemental.

En cas de non-respect du cahier des charges, les sanctions peuvent aller jusqu'à l'annulation de la vente.

➔ **le cahier des charges SAFER constitue un levier important pour la biodiversité, mais il présente des lacunes à parfaire :**

Même si les cahiers des charges d'installation restent très contrôlés, le renouvellement des générations constituant un enjeu majeur du territoire, il demeure des failles dans les exécutions, car l'évaluation de ceux-ci demande un travail important de contrôle terrain. Or, il manque des relais de terrain.

- La pertinence des contenus de ces cahiers des charges est en cours de reformulation entre naturalistes, agronomes et techniciens.
- Les attributions des SAFER sont des informations publiques, affichées et validées par les commissaires de tutelle. Les représentants des maires du département participent aux comités techniques. Mais le contenu des cahiers des charges ne sont pas systématiquement disponibles sur les sites internet des SAFER et les collectivités qui sont censées connaître la mise en place de ces cahiers des charges, ne les connaissent, de fait, que très rarement. Là encore, on manque de relais sur le terrain.

## Cas de la propriété forestière

Dans le cas de la propriété forestière, l'implication des différents acteurs vis-à-vis de la biodiversité s'articule différemment.<sup>8</sup>

➔ **L'encadrement est très organisé.**

- L'État réglemente et encadre la gestion des forêts (Code forestier, Code de l'environnement).
- L'Office national des forêts (ONF) **gère** les forêts publiques.
- Le Centre national de la propriété forestière (CNPF) agrée les documents de gestion durable et accompagne les propriétaires de forêts privées vers une gestion durable ; il veille à la mise en œuvre et au respect des consignes régionales et nationales. Il est organisé en directions régionales (anciennement appelées CRPF) qui peuvent, outre les missions premières, renforcer les conseils aux propriétaires et exploitants forestiers. Ils peuvent également passer des conventions particulières avec des territoires pour animer des programmes spécifiques (sensibilisation, voiries et dessertes etc),
- Les directions départementales des territoires contrôlent la gestion forestière,

<sup>8</sup> D'après l'intervention de Mr de Berthier en séance



- Les commissions régionales de la forêt et du bois (CRFB) **pilotent** la gestion des forêts et valident les schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS) pour les forêts privées et les DRA (directive régionale d'aménagement) pour les forêts d'Etat et les SRA (schéma régional d'aménagement) pour les forêts des collectivités. Le cycle de révision des SRGS de 15 ans prend fin et ils seront validés prochainement. C'est au niveau de ces SRGS que les considérations relatives à la biodiversité sont prises en compte et mises en regard des considérations économiques, climatiques etc,
- De nombreux acteurs locaux proposent leurs services aux propriétaires, mais ils n'ont pas la légitimité ni la vocation à intervenir directement dans la gestion d'une parcelle forestière. Qu'entendez-vous par là ?

➔ ***L'articulation entre le foncier et la biodiversité n'est pas directe, elle s'organise au travers de divers documents de gestion durable émanant des procédures cadrées par la loi.***

#### Défrichement

Le foncier forestier et donc la biodiversité forestière sont protégés par les lois et règlement sur les défrichements.

#### Gestion forestière

La forêt présente la particularité d'être le milieu naturel dont la gestion est le plus encadrée, depuis très longtemps et selon un principe de multifonctionnalité (production, protection et aspect sociaux). Cet équilibre entre les trois fonctions est complexe à maintenir au regard des nombreuses demandes contradictoires de la société vis-à-vis de la forêt.

La forêt privée (75% de la forêt française) est encadrée notamment par le plan national forêt bois mais aussi par de nombreuses autres stratégies (Carbone, biodiversité, qualité des eaux de surface et d'alimentation, protection contre les risques naturels...)

En région cela se décline par le programme régional forêt bois.

Les itinéraires de gestion forestière autorisée au sein des documents de gestion durable sont définis dans le schéma régional de gestion sylvicole élaboré par le CNPF mais co construit avec les acteurs de la filière forêt-bois, les associations de protection de la Nature, les chasseurs... Une évaluation environnementale est réalisée. On y retrouve des itinéraires de production mais aussi de libre évolution. La commission régionale forêt-bois donne un avis ainsi que les PNR. Une consultation publique est organisée. Le ministère en charge des forêts approuve les SRGS.

Pour simplifier la gestion forestière et unifier les procédures tant forestières qu'environnementales il existe des annexes vertes aux SRGS. La procédure est identique aux SRGS et est complétée par une autorisation des autorités compétentes selon la réglementation. Le ministre de l'environnement co-valide ces annexes vertes.

### **Les autres liens entre propriétaires et biodiversité qui ne passent pas par l'exploitant : le cas des obligations réelles environnementales (ORE).**

C'est un dispositif foncier de protection de l'environnement reposant sur la liberté contractuelle de ses acteurs et qui est **attaché au bien, et non au propriétaire**. Elle engage les propriétaires ultérieurs jusqu'au terme de l'engagement. Il s'agit d'un contrat par lequel un propriétaire de biens ruraux met à sa charge des obligations de faire, ou de ne pas faire, à finalité écologique. Cette obligation se concrétise par un acte notarié. Une personne morale publique ou privée (association de protection de la nature, commune...) cosigne et **se porte garant** du suivi. L'exploitant éventuel de la parcelle doit donner son accord.

Il est précisé que 90 ORE ont été signées depuis juillet 2022 : aujourd'hui, environ 1 200 hectares sont sous ORE. Une base nationale a été récemment mise en place, mais elle n'est pas rétroactive.

L'ORE n'est un contrat **opposable qu'aux parties qui la signent**, ce qui a permis son déploiement, mais limite sa portée.

- Elle n'est pas opposable aux documents d'urbanisme.
  - Le contrat est dispensé de l'essentiel des taxes et autres frais d'enregistrement, mais ne dispose pas d'incitations financières stimulantes, si ce n'est que depuis 2017, la commune peut dispenser de la taxe sur les propriétés foncières non bâties les parcelles concernées par les ORE.
- ➔ **Sa portée paraît limitée. Néanmoins, son intérêt est d'encourager le propriétaire à s'engager sur un temps long, au-delà de sa propre vie.**
- ➔ **Les porteurs de projet ont souvent des difficultés à trouver des propriétaires intéressés faute de rémunération motivante (subvention ou exonération de taxes).**

## Les autres usagers de l'espace

### La population, organisée ou non en associations

Les simples citoyens, les associations de sports de nature, de randonneurs, de pêcheurs sont des consommateurs de cet espace. Il est établi le plus souvent des conventions d'usage, rémunérées ou non, mais déchargeant partiellement le gestionnaire du territoire de sa responsabilité civile. Des conflits d'usage peuvent naître avec les agriculteurs ou les chasseurs. Les pêcheurs, par exemple, peuvent être des lanceurs d'alerte sur une pollution diffuse. Le gestionnaire du territoire et la puissance publique, si nécessaire, interviennent pour arbitrer ces conflits d'usage.

### Les chasseurs

Ce sont des usagers de l'espace privé qui agissent soit au travers d'une ACCA soit d'un bail sous seing privé. Ils ont un rôle essentiel pour maintenir un équilibre compatible avec l'activité agricole et forestière et la préservation des écosystèmes. Les proliférations de plus en plus fréquentes des sangliers, chevreuils et cervidés nuisent à la fois à la production agricole, à la gestion durable des forêts mais également aux écosystèmes. Le respect des équilibres n'est malheureusement pas toujours appréhendé au travers d'indicateurs (indices de changement écologiques, démarche Brossier-Pallu) ce qui ouvre la porte à de multiples interprétations sources de conflits. La restauration des équilibres agro sylvo cynégétiques est un enjeu majeur de la préservation de la biodiversité.

### Les associations environnementalistes

Elles ont-jouent un rôle important de collecte de données à caractère scientifique et de diffusion des connaissances sous forme de restitutions, d'animations, etc.

Il est déterminant de travailler en collaboration intelligente avec le propriétaire, ce qui pose le problème de l'accès à la propriété privée, parfois délicat et porteur d'incompréhensions. Cela engendre une défiance des propriétaires à l'égard d'interventions parfois inopinées sur les propriétés privées, préjudiciables aux objectifs communs recherchés.

## Les leviers financiers existants et potentiels à faire évoluer

### La PAC

La question du rôle de la PAC dans ce sujet foncier / biodiversité par le prisme de la propriété est revenue plusieurs fois dans les échanges du groupe de travail.

Force est de constater qu'il y a très peu de liens directs entre la PAC et la propriété du foncier dans le premier pilier, car les propriétaires ne bénéficient pas des aides PAC.

Toutefois il peut y avoir un lien indirect par le biais de dispositions concernant les éléments fixes du paysage dont l'exploitant n'a pas la maîtrise.

Dans le second pilier, les bénéficiaires des aides sont plus diversifiés et intègrent des propriétaires privés, associations foncières pastorales, syndicats de propriétaires... Ils concernent les investissements pastoraux (cabanes...) et forestiers (dessertes, exploitation par câble...)

En revanche, la PAC a un lien direct avec la biodiversité par le biais des aides versées aux exploitants. Via l'éco-régime, la PAC intervient directement ou indirectement sur tous les critères listés comme favorisant la biodiversité

➔ ***Cette attribution réservée aux exploitants pose pour certains le problème de l'efficacité de la conditionnalité.***

Lors des discussions sur ce thème, il a été émis l'opinion suivante : le bénéfice biodiversité de la conditionnalité n'est pas toujours la préoccupation majeure de l'agriculteur. Il cherchera l'effet d'aubaine le plus souvent pour son exploitation, qui n'est pas forcément optimum pour la biodiversité. Les haies continuent à être arrachées, malgré la conditionnalité et les diverses réglementations.

➔ ***La temporalité réduite (programme sur 5 années) et le faible taux de rémunération altèrent la pertinence de ces mesures qui ont le mérite d'exister.***

### Un outil à déployer : le Paiement pour Services Environnementaux (PSE)

Cet outil est récent. Les PSE<sup>9</sup> en agriculture rémunèrent les agriculteurs pour les actions qui contribuent à restaurer ou maintenir des écosystèmes, dont la société tire des bénéfices (qualité de l'eau, stockage carbone, protection des paysages, de la biodiversité...). Ils engagent des financeurs, en principe les bénéficiaires directs des avantages comme des entreprises, des individus, parfois représentés par des associations ou des acteurs publics. Ce peut être, par exemple :

- des acteurs agroalimentaires qui exploitent des ressources naturelles : de nombreux PSE ont été financés par les industriels qui exploitent des sources d'eau potable avec les agriculteurs dans les bassins versants des sources,
- des collectivités territoriales qui souhaitent protéger des paysages dans leur territoire pour leur valeur culturelle, récréative...
- des gestionnaires de milieux qui souhaitent restaurer des continuités écologiques pour favoriser la protection de la biodiversité.

Les PSE engagent également des agriculteurs, considérés comme fournisseurs d'un service environnemental, et qui reçoivent en échange de ce service, un paiement conditionné à l'atteinte de résultats sur l'écosystème.

Alors que l'agriculture fait face aux enjeux de la transition agroécologique, les PSE en agriculture attirent l'attention des acteurs privés, des collectivités territoriales et de l'État.

Pour le moment, les PSE sont dans une phase expérimentale ; ils restent financés par les Agences de l'eau, rémunèrent l'entretien, le maintien, voire la création d'éléments fixes du paysage selon un dispositif territorialisé adapté au bassin et inscrit dans les programmes des agences. Des adaptations locales peuvent être proposées lors de la mise en œuvre par les opérateurs (associations, PNR...). Ces rémunérations vont là encore aux exploitants et non aux propriétaires qui ont pourtant la maîtrise sur les éléments fixes du paysage, déterminants pour la biodiversité.

➔ ***Cet outil est potentiellement très intéressant pour son caractère local, ancré dans le terroir, mais son champ d'application reste limité. Les PSE en forêt sont quasi inexistantes et gagneraient à être développés. On pourrait envisager un déploiement conséquent associant les acteurs économiques du territoire.***

<sup>9</sup> <https://agriculture.gouv.fr/les-paiements-pour-services-environnementaux-en-agriculture>

## Les certificats de biodiversité

Le mécanisme est de permettre à des groupes privés de financer des actions de protection de la biodiversité (par le biais de leur RSE ou autre) et ainsi montrer qu'ils ne font pas de *green washing*. Dès lors que ces actions bénéficieraient d'un certificat faisant office de reconnaissance officielle et contrôlée, ce dispositif pourrait jouer un rôle important en faveur de la biodiversité à condition que les limites puissent être claires et contrôlées.

Cette idée a trouvé une formalisation dans la loi relative à l'industrie verte et dans la SNB (mesure 39 : Mobiliser les financements privés en faveur de la biodiversité) mais ses contours restent flous.

Des acteurs de terrain commencent à travailler sur ce sujet.

Pour mettre en place ces dispositifs il est nécessaire de « mesurer » la biodiversité. Or, contrairement au carbone, il est difficile de trouver une unité à laquelle ramener cette mesure ; la Caisse des dépôts et consignations (CDC) travaille actuellement sur des critères de mesure et de normalisation permettant de quantifier l'effort environnemental.

Certains craignent que les certificats conduisent à une forme de spéculation ou remplacent la compensation alors qu'ils doivent permettre des actions additionnelles. Toutefois, ce dispositif présente des intérêts, car on suppose que les finances publiques ne sauraient suffire à relever seules le défi que pose la protection et la réparation de la biodiversité dans les zones de protection et dans les espaces de nature ordinaire.

➔ ***Dans sa formulation actuelle, ce levier n'a pas de lien avec le sujet. Mais on pourrait imaginer un redéploiement vers la protection des structures fixes du paysage pour les propriétaires et le complément, dans le temps, de mesures types MAEC pour les exploitants.***

## **La fiscalité**

C'est un levier puissant dans la relation entre propriétaire, exploitant et biodiversité.

**En France où la rentabilité des terrains agricoles est parfois négative** et souvent très inférieure à la moyenne des autres pays européens on constate un décalage de plus en plus important entre le niveau des fermages et celui des taxations :

- Les loyers de fermage sont les *plus bas* de l'Europe de l'Ouest ; <sup>10</sup>
- La taxation des terres agricoles (taxes foncières, droits de mutation, impôt sur le revenu, impôt sur la fortune, impôt sur les plus-values, prélèvements sociaux) est *la plus élevée* de toute l'Europe — en euros constants — et elle est contraire à la logique climatique et environnementale actuelle.

Les enjeux environnementaux n'ont pas été abordés dans les deux études d'impact réalisées dans le cadre du projet de loi de finances (PLF), la situation s'est donc aggravée en 2018. Elle contribue à expliquer ~~la rapidité de l'~~ **le fort taux d'**artificialisation des sols **agricoles** en France par rapport à la moyenne européenne.

Les baux ruraux environnementaux, ~~dont la réforme a été initiée par Michel Barnier en 2005~~ **créés par la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006**, sont très intéressants ; car ils ne sont pas soumis aux minima des statuts des baux réglementés. L'étendue des terrains concernés a augmenté mais l'imposition du bailleur (taxe sur le foncier non bâti, taxe pour la Chambre d'agriculture, droits de mutation à titre onéreux ou gratuit, IFI, impôt sur le revenu, prélèvement sociaux) n'a pas évolué en proportion de la diminution de ses revenus locatifs.

➔ ***De plus, la situation actuelle est très défavorable aux herbages pourtant espaces propices à la biodiversité.***

<sup>10</sup> Intervention de Mr Sainteny en séance.

En effet, la répartition de la TFNB repose sur les natures de cultures concernées, lesquelles sont fixées par l'instruction du 31 décembre 1908 — les tourbières sont très imposées, car elles étaient très productives en 1908 et les herbages restent davantage taxés que les aires de culture, dans des proportions importantes.

→ **Il est remarqué également que le PLF 2024** ne comporte aucune mesure fiscale en faveur de la biodiversité et des paysages. Il est à noter que la taxe foncière sur le non bâti (TFNB) ne représente que 1 milliard d'euros sur les 92 milliards récoltés par la taxe foncière incluant le bâti. C'est un élément de réflexion à intégrer dans le PLF 2025.

## L'émulation : donner envie, faire adhérer...

Au-delà des leviers techniques ou réglementaires à mobiliser pour améliorer la relation entre propriété privée/exploitants au service de la biodiversité, il est nécessaire d'analyser ce qui « peut donner envie d'agir ».

L'émulation, c'est ce qui crée l'envie et suscite l'action, en l'occurrence, ici, ce qui entraînerait les détenteurs du foncier à agir pour la biodiversité avec plusieurs stades d'implication : soit, directement sur leurs terres seuls ou avec l'aide de conseils, soit, en adhérant à des programmes prédéfinis, soit, en faisant gérer leurs terres par des organismes compétents, soit, en les léguant à des organismes compétents.

Les leviers identifiés, notamment au travers des diverses démarches dont la contractualisation Natura 2000 sont :

- ▶ la connaissance qui nécessite une spécialisation, de l'agrégation de données différentes, du partage, et de la traduction en conseils
- ▶ un rapport subtil entre la voie réglementaire et la voie contractuelle. La première pouvant donner un cadre et être un déclencheur, la seconde étant la méthode pour une véritable adhésion. Le facteur animation est essentiel. Il est étroitement lié à la présence sur le terrain.
- ▶ la reconnaissance des actions faites, qu'elle soit sociale ou financière.

### La connaissance

→ **Le premier stade de l'émulation est la connaissance ou du moins l'appétit de connaître.**

Pour agir à bon escient, il faut avoir un minimum de connaissances de manière à faire naître l'envie, puis pouvoir apprécier les résultats. Cette compétence peut être liée à une appétence personnelle, encore faut-il pouvoir la développer et l'organiser grâce aux croisements d'informations de provenances diverses.

Les connaissances sur la biodiversité se multiplient et deviennent de plus en plus accessibles en autodidacte ou accompagné : de nombreux portails, publications grand public ou non, sites internet permettent d'y accéder. Mais cette recherche peut vite devenir foisonnante et/ou très technique voire décourageante. On peut manquer de points de repères.

Des outils particulièrement accessibles sont offerts aux spécialistes et au grand public comme les applications Plant net... Elles permettent d'identifier, mais pas toujours de savoir ce qu'il y a autour de soi.

### Coconstruire la connaissance

Rien n'est plus motivant que de participer à la construction de la connaissance de manière individuelle, en transmettant des observations à un organisme chargé de les vérifier, de les consolider de manière collective en groupe de « marathon naturaliste ». On se rend compte ainsi, qu'avec peu de connaissances de base mais un encadrement, on peut rapidement progresser. On se rend compte

également des différentes facettes de la biodiversité d'un territoire et l'on peut rapidement apprécier, même de manière intuitive, les conditions qui font qu'un territoire a une diversité plus riche que son voisin.

### Les sciences participatives

Elles se développent rapidement et mobilisent de plus en plus de personnes qui, loin d'être spécialistes, deviennent « ambassadeurs » de la biodiversité dans leur entourage. Elles ont permis un gain considérable dans la production de connaissances. Ces programmes sont portés par des organismes nationaux institutionnels (Muséum d'histoire naturelle par exemple) ou associatifs (Ligue de protection des oiseaux (LPO)).

### Les ABC (Atlas de la biodiversité communale ou intercommunale) ou outils équivalents

Les ABC sont considérés comme d'excellents outils pour connaître la biodiversité sur une commune, une collectivité territoriale. Leur dimension participative leur confère une valeur pédagogique. Ils ne sont pas obligatoires, les communes décident d'en réaliser un ou non. Les financements peuvent être aidés par l'Office français de la Biodiversité (OFB), certaines régions y contribuent.

Mais ils n'ont pas vocation à proposer un programme d'actions et encore moins d'apporter des conseils à des propriétaires. Par contre ils constituent une base intéressante pour replacer un terrain ou une propriété dans son contexte éco-géographique et ensuite envisager des programmes d'actions.

➔ *Il semble que les communes connaissent encore peu cet outil ; les ORB et l'OFB déploient des moyens importants pour les populariser ; ils font l'objet d'une mesure spécifique dans la stratégie nationale pour la biodiversité 2030 dans l'axe « mobiliser les acteurs ».*

➔ *Toutefois ce déploiement s'appuie encore peu sur une coopération avec les propriétaires, qui n'ont pas le droit de regard sur le déroulement de ces études*

### Sur sa parcelle, son exploitation ou sa propriété

Des réseaux sous forme associatives ou non peuvent aider à produire des diagnostics biodiversité le plus souvent focalisés sur des exploitations, plus rarement sur des propriétés.

On citera (liste non exhaustive) :

- Les **Chambres d'agriculture** qui développent ce type de diagnostic agronomie/économie/biodiversité,
- Le **réseau AGRIFAUNE** créé en 2006, regroupe les acteurs du monde agricole et de la chasse. La convention a été signée par l'APCA, la FNSEA, le FNC et OFB (remplaçant l'ONCFS). Il contribue au développement et à la promotion par l'exemple des pratiques agricoles qui concilient économie, agronomie, environnement et faune sauvage. Il a pour ambition de contribuer au développement durable des territoires ruraux. L'association des propriétaires n'est pas représentée en qualité,
- **Hommes et Territoires** développe un outil : le diagnostic biodiversité et pratiques agricoles (DBPA) pour sensibiliser et accompagner les exploitations dans leur transition agroécologique. Il appuie le réseau agri-faune mentionné ci-dessus. Il n'est à priori pas destiné aux propriétaires non exploitants,

- **Les GIEE** sont évoqués comme espaces de partage et d'apprentissage collectif autour de questions qui peuvent être liées (ou non) à la biodiversité ou au lien entre production et biodiversité, on y trouve à la fois de l'accompagnement technique, de l'expérimentation locale et de la réflexion collective ; ils sont reconnus comme créant de l'émulation.  
En regroupant des exploitants d'un secteur géographique donné, ils permettent de passer à une échelle plus large, plus propice à la prise en compte de la biodiversité.
- Le programme **biodiversité de Terre de Liens** : Ce programme se développe de 2022 à 2025, finance des diagnostics et des actions concrètes en faveur de la biodiversité dans 80 fermes. Ces évaluations sont faites régulièrement par la méthode des diagnostics agro-environnementaux DIALECTE et HUMUS.
- **Les conservatoires d'espaces naturels** qui peuvent dans le cadre de programmes spécifiques développer de tels diagnostics, souvent complétés par des diagnostics agro-économiques, de manière à croiser les préoccupations,
- De nombreux organismes proposent ce type de diagnostic sur des bases qui ne sont pas toujours comparables,
- Différentes filières agricoles peuvent également organiser ces diagnostics débouchant sur des conseils destinés aux exploitants,
- Pour la forêt, le CNPF propose un système d'évaluation simple reposant sur des critères scientifiques fiables et robustes (validés par des publications scientifiques). Cet indice de biodiversité potentielle (IBP) permet à chaque propriétaire forestier de prendre conscience des richesses et des manques de son territoire, de mesurer leur évolution en fonction du type de gestion conduit, d'engager des actions pour améliorer progressivement la biodiversité. Le CNPF anime également des démarches territoriales de regroupement de propriétaires. Les enjeux paysagers, de biodiversité, de qualité des eaux y sont fortement représentés. Cela permet de répondre à l'enjeu de la multi petite propriété.

Le besoin d'actions de ce type se fait de plus en plus sentir pour préparer les exploitations à la transition agroécologique. La Stratégie Nationale de la Biodiversité 2030 consacre une mesure (12 axe 1) à la mise en place de diagnostics à destination des exploitants agricoles, au moment de la **transmission** (et non de manière récurrente). Les propriétaires non exploitants ne sont pas concernés.

### Chercher (trouver) le conseil

Une fois le diagnostic posé, il est important de trouver le conseil et de coconstruire les orientations de gestion ; c'est le cas de nombreux diagnostic évoqués qui se concluent par des conseils de gestion.

C'est le cas pour les diagnostics d'exploitation.

En revanche, il semble que le conseil soit plus difficile à trouver quand on est seulement propriétaire non exploitant. En effet, il est rappelé que les conseils viennent des filières de production et que les Chambres d'agriculture n'organisent rien pour la branche « propriétaire » car le monde agricole repose sur la séparation entre la propriété et la jouissance du bien par l'exploitant.

**➔ La situation du propriétaire non exploitant est donc différente, le diagnostic et le conseil sont plus difficiles d'accès. Il semble qu'il y ait là une carence à faire évoluer.**

### Favoriser la voie contractuelle, faire adhérer à un contrat

L'analyse en séance des modalités, permettant de faire adhérer les propriétaires et exploitants à des contrats Natura 2000, a permis de tirer des enseignements sur les freins et leviers de l'adhésion à la voie contractuelle.

À partir de l'analyse de sites Natura 2000, on retiendra les points suivants :

#### Les leviers pour aboutir

- **L'attachement** au territoire en lien avec la valeur identitaire du patrimoine foncier en vue de léguer un foncier préservé.
- **La sensibilisation**, l'information, la formation des propriétaires aux enjeux du dispositif. Cela nécessite un travail important **d'animation** pour expliquer les enjeux autour de la biodiversité en général, ou ceux liés au particularisme d'une propriété.
- L'accompagnement des propriétaires dans toutes les étapes et sur tous les volets (montage de dossiers, mise en œuvre des travaux, avantages fiscaux, etc)
- L'identification des **partenaires pertinents**, courroie de transmission avec les propriétaires, peut faciliter ainsi l'accompagnement de ceux-ci dans toutes les étapes de la démarche Natura 2000, notamment celle du montage des dossiers.
- **L'implication** des propriétaires dans les phases de concertation et de prise des décisions pour en faire des acteurs est indispensable à l'appropriation des dispositions à mettre en place. Elle permet de développer une relation de confiance mutuelle.
- **L'incitation** financière : les propriétaires peuvent non seulement bénéficier d'avantages financiers via les contrats et chartes, mais ont également la possibilité de bénéficier de travaux gratuits via des chantiers école.
- **La reconnaissance** sociale : outre ces aspects financiers, la reconnaissance des actions vertueuses des propriétaires via les médias et les réseaux sociaux est un facteur d'émulation important.

#### Quels sont les freins qui peuvent faire abandonner les projets de contractualisation ? L'exemple des contrats Natura 2000

- La faible appropriation des outils Natura 2000, liée en partie à leur complexité.
  - La complexité, le manque de connaissances et la faible attractivité des avantages fiscaux : par exemple, les propriétaires forestiers ont généralement, de par leur réseau, une meilleure connaissance des dispositifs d'exonération liés à la sylviculture, plus intéressants que l'exonération de la TFNB dans le cadre d'une charte Natura 2000.
  - La durée trop courte des contrats (5 ans), durée grevée par la complexité et les lourdeurs administratives liées à l'instruction des fonds FEADER, FEDER. Ces financements risquent, de surcroît, d'être remis en cause lors d'un contrôle.
  - La défiance à l'égard des politiques concernant l'environnement souvent jugée trop sclérosante, ce qui ne favorise pas la compréhension des enjeux avec des informations et des formations qui ne prennent sans doute pas suffisamment en compte les préoccupations existentielles des propriétaires.
  - Certaines contraintes administratives, comme l'identification des parcelles, accentuées par le manque de disponibilité sont clairement un frein au déploiement des contrats sur le terrain. Les formes collectives de propriété, type indivision ou GFA, diluent la responsabilité et la motivation de chacun pour agir autant que celle de l'héritier éloigné qui ne s'est pas approprié son territoire.
- Le risque de modification du cadre légal après la contractualisation est également un frein à la signature des contrats.

Afin de lever ces freins, il sera nécessaire de proposer des contreparties plus stimulantes, qu'elles soient économiques ou sociales, avec des projets menés par des acteurs qui inspirent la **confiance**. **L'animateur doit se positionner en conseiller**. Les Chartes Natura 2000 sont des outils qui permettent aux propriétaires de s'engager sur la base du volontariat et devraient ainsi pouvoir lever les réticences si, par ailleurs, les dossiers sont moins lourds à gérer et les engagements plus souples. Les avantages comme la réduction de TFNB sont un élément facilitateur.

Ces différentes interventions abordent l'ensemble des problématiques de l'émulation, la connaissance, le conseil partagé, l'adhésion et la reconnaissance, ainsi que les modes de rémunération incitative avec un point d'orgue : **le rôle déterminant de l'animateur**.



➔ *Quelles que soient les origines et les motivations, l'animation reste un levier essentiel.*



## La reconnaissance

La reconnaissance du bienfait de l'action ou de l'attitude vis-à-vis de la biodiversité est un moteur essentiel de la motivation.

### Reconnaissance sociale

Elle peut se traduire par différents aspects : labels, publications diverses...

La question des labels est complexe. Ils sont de plus en plus nombreux et pas toujours lisibles. Le plus souvent, ils sont attribués à des produits ou à la conjugaison produits/terroirs/pratiques, mais plus rarement à la simple conservation de la biodiversité.

La question des labellisations de territoire a été évoquée en prenant comme exemple des labels privés ou comme le label « Territoire de faune sauvage », déclinaison nationale d'un label européen<sup>11</sup>. Il est rappelé la diversité de ces labels qui ne correspondent pas toujours à des modes de gestion garantissant la préservation de la biodiversité d'où la nécessité de croiser territoires, labels et certificats de biodiversité.

Les ORE aujourd'hui ne bénéficient pas de cette reconnaissance sociale ; il serait intéressant qu'elles puissent en bénéficier.

### Reconnaissance financière

Aujourd'hui, il semble que peu de dispositifs concrets et directs, en dehors de la TFNB ou des aides aux travaux dans le cas de contrats Natura 2000, aillent dans le sens de la rémunération pour la protection de la biodiversité sur sa propriété, lorsque l'on est propriétaire non exploitant.

---

<sup>11</sup> À l'instar du label Wild life estate (territoire de nature sauvage) créée par European Landowners' organization, fédération européenne des propriétaire fonciers et entrepreneurs ruraux , qui se cale sur les principaux objectifs de la stratégie européenne pour la biodiversité de 2020 ; il est présent dans 19 états membres ; plus de 500 territoires sont labélisés sur plus de 2 millions d'ha.

# Préconisations

Il est expliqué, dans le préambule et la phase introductive, les raisons qui ont conduit à mettre le focus dans ce GT foncier biodiversité sur les interactions, entre la propriété privée et la nature ordinaire. Tirer les leçons des erreurs du passé, et proposer aux politiques publiques des moyens de s'adapter aux contextes locaux, a été le fil conducteur de ce groupe de travail. Le propriétaire privé, échelon de gestion le plus proche du territoire et unique responsable civil conseillé par un tissu associatif compétent, peut avoir un rôle fondamental à cet effet.

Le droit rural actuel formalisé pour l'essentiel dès l'après-guerre à une époque où la préoccupation principale était de nourrir une population meurtrie par des années de disette doit pouvoir évoluer sans pour autant que ses fondements soient obligatoirement remis en question. Un bail 9, 18,25 ou de carrière doit pouvoir bénéficier d'un état des lieux « biodiversité des sols » à l'aide d'un indicateur pertinent avec clause de revoyure tout au long du bail.

Le bail environnemental doit pouvoir être généralisé à l'ensemble de la ferme France car pas un arpent de notre territoire n'a pas un capital biodiversité à exprimer. Le cahier des charges SAFER est une autre voie à explorer et à améliorer

L'émulation par la connaissance l'incitation et l'animation, ainsi que par l'appropriation des orientations à travers des outils et une gouvernance adaptée, sont apparues être des éléments clés pour donner envie d'agir en faveur de la biodiversité efficacement.

La connaissance est un facteur fondamental d'émulation des gestionnaires des propriétaires mais aussi du public. Les diagnostics terrain participent à l'amélioration et l'acquisition des connaissances ; encore faut-il que les gestionnaires du territoire en soient les maîtres d'ouvrage afin qu'ils se les approprient.

L'incitation fiscale et financière est, bien entendu déterminante, dans un pays où la rentabilité sur le foncier est une des plus faibles d'Europe jusqu'à être parfois négative.

On pense « au couple » obligation réelle environnementale TFNB. Ce levier fiscal, dans un pays où nos comptes publics sont dégradés, aura un impact négatif marginal sur les équilibres financiers, sachant que cette taxe ne représente que 1.1% de la totalité de la taxe foncière collectée. Dans ce même esprit, pourrait être envisagée, l'exonération des  $\frac{3}{4}$  sur les successions pour des dispositifs particuliers, comme les baux environnementaux, ORE ou tout dispositif favorable à l'environnement comme la labellisation de territoires.

L'incitation financière passe par une redéfinition des PSE. Les couples PSE-MAEC, PSE-ORE ou PSE propriétaires-BRE (à créer) sont apparus particulièrement pertinents, comme le serait le développement du crédit biodiversité en évitant les écueils liés au risque de spéculation.

L'animation est un élément indispensable à la diffusion de cette connaissance. De nombreuses structures existent le plus souvent sur des territoires dédiés à la biodiversité. Ces structures peuvent être source d'inspiration afin d'étendre la diffusion de la connaissance à l'ensemble des acteurs de notre territoire.

Des différents échanges, il ressort que les chambres d'agriculture n'ont pas pour vocation essentielle à diffuser cette connaissance ne s'intéressant que peu à la gestion d'un bien rural. Elles sont plus orientées vers l'usage agricole du bien.

En revanche, les forestiers, via le Centre National de la Propriété Forestière, ont pris une longueur d'avance dans ce domaine. Les principes du CNPF définis depuis 50 ans constituent un « contrat de confiance » entre l'État et les administrateurs représentants de la forêt privée. L'État est tutelle et participe au conseil d'administration en tant que commissaire du gouvernement. Le CNPF est ainsi un excellent outil de gouvernance, afin de coconstruire des politiques publiques de plus en plus sensibles à la biodiversité. Il participe ainsi au déploiement des orientations et l'acquisition des connaissances grâce à des techniciens

dédiés qui les diffusent et favorisent l'émulation pour une gestion respectueuse de l'environnement. C'est un type de fonctionnement efficace qui pourrait faire école chez les propriétaires privés ruraux.

Ces préconisations s'articulent autour de 6 grandes idées :

## 1 – Faire évoluer les outils contractuels pour mieux prendre en compte la biodiversité

### Liés au statut du fermage

#### Faire évoluer le bail rural pour améliorer la prise en compte de la biodiversité et le rôle des propriétaires

Il ne s'agit pas de bouleverser le statut du fermage et le bail rural mais de continuer à les adapter pour une meilleure prise en compte de la biodiversité.

- ▶ adjoindre au bail un contrat d'ordre privé indiquant des mesures favorables à la préservation de la biodiversité sur ses parcelles, voire à son amélioration,
- adapter le loyer,
- comparer les états qualitatifs à l'entrée et à la sortie du bail,
- ▶ mettre en place un indicateur de qualité des sols (par ex : quantité de vers de terre sur un volume donné),
- ▶ compléter l'état des lieux d'entrée et de sortie avec des analyses des sols selon des critères prédéterminés,
- ▶ mettre en place des notions de « récompense » (quand l'indicateur à la sortie est meilleur qu'à l'entrée) et / ou des incitations fiscales,
- ▶ prévoir des clauses de « revoyure » à échéances régulières pour faire évoluer les conditions,
- ▶ clarifier dans le Code rural les droits et devoirs de chacun en ce qui concerne les haies, les arbres et les éléments fixes du paysage, porteurs essentiels pour la biodiversité.

#### Faire évoluer le BRE pour qu'il soit plus attractif pour les agriculteurs et les propriétaires

- ▶ étendre son périmètre et ses principes d'application. Le généraliser à l'ensemble du territoire rural à conditions qu'il induise de réelles avancées mesurables pour la biodiversité (et mesurées),
- ▶ actuellement, la signature d'un BRE peut entraîner une décote des loyers versés, ce qui rend l'outil peu attractif pour les propriétaires ; il est proposé de maintenir les loyers au taux normal et de compenser la perte éventuelle de productivité pour les exploitants par un mécanisme élaboré sur le modèle des PSE,
- ▶ avoir des clauses nationales et des clauses plus souples adaptées aux conditions locales,
- ▶ étendre la liste des critères d'acceptabilité à la pratique du « sans labour » qui est un dénominateur commun et précurseur facilement identifiable de l'agriculture de conservation, (et pas seulement l'agriculture bio).

## Hors statut du fermage

### Les cahiers de charges SAFER

- ▶ augmenter les moyens pour mettre en place, suivre et communiquer sur ce cahier des charges. Il est à noter qu'en cas de non-respect détecté, il paraît complexe de demander à un jeune agriculteur de casser l'attribution. Il doit être alors accompagné pour comprendre en quoi le respect du cahier des charges lui pose problème et proposer des mesures échelonnées dans le temps pour arriver aux objectifs finaux.
- ▶ informer systématiquement les communes des cahiers des charges liés aux parcelles attribuées de manière à ce qu'elles puissent alerter des manquements et par là même contribuer au travail de suivi des SAFER.
- ▶ un travail de fond (déjà engagé) sur la pertinence des modalités contenues dans le cahier des charges avec des environnementalistes et des agronomes.

### Les Obligations Réelles Environnementales (ORE)

- ▶ rendre l'inventaire des ORE accessible et compatible avec les outils informatiques couramment utilisés en planification et le diffuser aux organismes chargés de la planification. Le rendre accessible au public et aux collectivités afin qu'elles en soient informées pour leurs politiques environnementales et urbanistiques
- ▶ élargir le nombre des organismes garants,
- ▶ Pour les ORE qui seraient, après étude cas par cas, retenues comme aires de protection forte, publication en mairie et inscription dans les annexes des PLUI.
- ▶ amplifier les différentes actions de communication sur cet outil : mieux faire connaître ce dispositif auprès des notaires, des particuliers et des **communes**,
- ▶ rechercher des systèmes de « compensation » partagée entre propriétaires et exploitants dans le cadre d'une signature d'ORE (où l'avis est demandé de toutes les manières à l'exploitant),
  - par des systèmes de compensation de type PSE ? Ce lien entre PSE et ORE permettrait d'accélérer le redéploiement des ORE,
- ▶ changer le nom peu engageant pour un propriétaire (les termes « obligation » et « réel » ont un sens juridique qui peut être différent du sens commun).

En complément :

- valider ou invalider l'argument souvent avancé de la dépréciation du foncier sous ORE.

### Les conventions

- ▶ augmenter le périmètre réglementaire d'utilisation.
- ▶ conserver la souplesse

### Les labels

Les labels sont nombreux et pas toujours performants pour la biodiversité. Orienter les exploitants ou les propriétaires vers n'est donc pas toujours une garantie de succès. Pourtant la reconnaissance sociale peut passer par l'octroi de ces labels. Il est donc nécessaire de :

- ▶ faire un inventaire
- ▶ analyser leur performance pour la biodiversité
- ▶ préciser les publics auxquels ils s'adressent
- ▶ et le rapport entre leur performance et leur accessibilité par le public visé
- ▶ faire la promotion des plus efficaces

## 2 - Mobiliser des fonds privés pour aider la biodiversité dans la nature ordinaire, les diriger vers la gestion équilibrée de l'espace rural

Cf Préco 5

### 2.1 - les PSE

Cet outil est encore en phase expérimentale. Si le concept est très intéressant comme faisant lien entre acteurs et la collectivité locale il est aujourd'hui limité par la difficulté de financement. Rappelons que, dans la PAC, ce sont des dispositifs de l'éco-régime qui font office de PSE (donc sur des fonds européens) et une grande partie des PSE sont financés par des fonds publics (agences de l'eau, ou collectivités publiques.)

On pourrait imaginer d'y adjoindre des fonds privés, collectés auprès des citoyens ou des entreprises par le biais de compensation des impacts de leurs activités sur l'environnement local. L'affectation des fonds collectés à l'échelle locale devrait être organisée à l'échelle locale (EPCI ?, Groupements d'EPCI, -à l'échelle d'un SCOT par exemple- PNR ?) sur la base d'un projet de territoire.

- ▶ **Tester, étendre les expérimentations** à des territoires où la protection de la biodiversité est essentielle, typiquement les territoires des aires de protection forte, pour l'étendre ensuite à des territoires candidats, qui se seraient organisés autour de ces actions.  
Tester et développer également des expérimentations auprès des propriétaires particulièrement investis et motivés par la biodiversité sur des territoires de nature ordinaire et en faire ainsi des sites pilotes dédiés à la nature ordinaire.
- ▶ Étendre le dispositif aux agriculteurs et propriétaires concernés par des ORE Étendre le dispositif aux agriculteurs et propriétaires concernés par des MAEC en fin de programme ;
- ▶ Mettre en place un PSE « Propriétaire » qui viendrait en appui du contrat privé adjoint au bail et, où serait indiquée la description des dispositions favorables à la biodiversité sur ses parcelles. Ce PSE propriétaire viendrait en compensation de la perte de loyer qu'il consentirait à l'exploitant dans ce cadre. Il viendrait également en compensation de la perte de loyer dans le cadre d'un BRE.
- ▶ Faire appel à des fonds privés locaux ou nationaux, coupler PSE et certificats de biodiversité à l'échelle territoriale pour alimenter financièrement l'extension du dispositif.

En complément :

- attendre le rapport du gouvernement sur les PSE forestiers,
- voir comment on pourrait étendre ces mécanismes de PSE forestiers avec des financements issus du privé à d'autres territoires que la forêt, faire du *benchmarking* (analyse comparative) sur le sujet.

### 2.2 - les certificats de biodiversité

Ces dispositifs ne sont pas encore totalement formalisés. Ils pourraient permettre un redéploiement des actions vis-à-vis de la biodiversité en captant des fonds venant de la société civile. Ils nécessitent des évaluations précises et partagées des gains de biodiversité apportés. Les liens avec notre sujet sont à explorer.

- ▶ étendre les actions éligibles aux certificats de biodiversité pour pouvoir financer les PSE.

En complément

1/ Créer un groupe GT sur la financiarisation de la biodiversité et les certificats de biodiversité

- Approfondir la connaissance sur ces nouveaux instruments que sont les certificats de biodiversité,
- Faire le point sur les réflexions et opérations en cours (notamment avec la Caisse des Dépôts et Consignations)

## 3 – Rééquilibrer la fiscalité sur les terres au profit de la biodiversité

11

### 3.1 - Étendre la dotation de soutien aux communes

Pour la protection des aménités rurales à l'ensemble des communes rurales (selon définition INSEE) ayant des ENS, des sites RAMSAR et des Réserves naturelles nationales ou régionales sur leur territoire. Augmenter les sommes globales en conséquence pour éviter une dilution démotivante.

### 3.2 - Revoir la TFNB

▶ Rendre la mise en place de l'exonération de la TFNB obligatoire et compenser les communes dès qu'elles appliquent cette règle sur les espaces soumis à ORE, les Natura 2000, les BRE...

▶ Revoir les bases d'imposition des terres

Pour éviter le déséquilibre entre prairies et terres labourables ou à défaut, prévoir une catégorie « zones humides » faiblement taxée pour refléter la valeur des terres d'aujourd'hui.

### 3.3 - Mettre en place des dispositions visant à alléger la fiscalité foncière et/ou l'exonération des 3 /4 pour les transmissions à titre gratuit sur des espaces soumis à ORE, les Natura 2000, les BRE...

En complément :

1°/ constituer un groupe de travail dédié à la fiscalité en lien avec l'IEGDD (car des éléments sont déjà disponibles sur ce sujet)

2°/ et compléter ainsi la SNB.

## 4 - Renforcer la représentativité des propriétaires

Il s'agit de redonner meilleure représentation de l'approche patrimoniale ; en effet, les grandes réformes agricoles d'après-guerre qui donnent la prépondérance à la jouissance (c'est-à-dire l'usage du bien) par rapport à la propriété (gestion du bien) ont occulté la dimension patrimoniale, plus favorable à la biodiversité.

12

### 4.1 - Faire évoluer la représentation des propriétaires

▶ Au sein des Chambres d'Agriculture

Cette représentation des propriétaires s'est réduite aujourd'hui à une seule personne dans un collège « propriétaires et usufruitiers ». Cette représentation est loin de refléter le poids de la propriété privée rurale.

▶ Toute organisation publique touchant au foncier doit nécessairement comporter la présence de propriétaires nommés ou élus dans les collèges, des institutions représentatives de la ruralité.

13

### 4.2 – Tester l'opportunité et l'intérêt de la création d'une structure ad hoc

**Cette organisation serait équivalente à celle des propriétaires forestiers pour les propriétaires ruraux, dédiée à la ruralité. Elle serait la cheville ouvrière entre l'État et la propriété rurale et s'adapterait aux spécificités des territoires.**

Ce type d'organisation favoriserait le dialogue direct entre les services de l'État et les propriétaires. Elle regrouperait les propriétaires (avec minorité de blocage), les représentants des collectivités publiques, des associations reconnues d'utilité publique bénéficiant d'un agrément État Région.

Elle permettrait en outre d'assurer des fonctions de diffusion de la connaissance, de formation, d'expertise, d'assistance juridique... pour aider les propriétaires à exercer leurs responsabilités vis-à-vis de la biodiversité sur leur territoire.

## 5 – Favoriser l'émulation

### 5.1 - Améliorer la connaissance pour donner l'envie, co construire la connaissance

- ▶ Favoriser la coconstruction de la connaissance

L'OFB apporte des financements renforcés pour la mise en place d'Atlas de la Biodiversité communale (ABC) (ou outils équivalents). Cet outil favorise la coconstruction de la connaissance et l'implication du (tout) public.

- ▶ Développer, faire connaître les procédures d'évaluation, les indicateurs.
- ▶ Coopérer avec les propriétaires aux diagnostics : pour acquérir de la connaissance l'accès aux propriétés privées est essentiel (comptages, etc). Cette coopération permet en outre de partager les connaissances avec eux et de leur faire connaître la valeur écologique de leur patrimoine. On pourrait envisager des chartes au niveau local signées avec les propriétaires : accès contre connaissance voire conseil.

### 5.2 - Développer et coordonner l'animation territoriale autour de la biodiversité, apporter de l'ingénierie locale sur ces sujets

De nombreuses structures font de l'animation autour de la biodiversité, avec des méthodes, des approches différentes : PNR, associations (FNE, CEN, LPO etc), certaines EPCI. Mais ces actions sont souvent menées de manière non coordonnée et foisonnante ; l'information n'est pas toujours aisément accessible, et les résultats rarement consolidés.

La création de l'OFB et des ARB a amorcé une coordination à l'échelle régionale et le déploiement d'une animation.

Toutefois, à l'échelle locale, le lien avec le grand public est rarement établi : répondre aux questions simples que se pose le grand public dans la diversité de ses composantes (propriétaires, agriculteurs, jardiniers, écoles, élus etc) nécessite une proximité.

Des dispositifs très efficaces de conseils actifs auprès des acteurs locaux ont été mis en place dans le cadre des contrats de territoire des agences de l'eau : les « cellules d'assistance techniques zones humides » (CATZH), qui conseillent sur le terrain les agriculteurs pour la gestion de leurs zones humides, des bords de ruisseaux ; des points d'abreuvement etc. On peut également citer dans le même ordre d'idée les animations autour des contrats Natura 2000.

Il s'agirait de s'inspirer de ces exemples pour apporter du conseil efficace sur la biodiversité dans les territoires.

**Tester** dans un ou deux territoires volontaires et à définir ( hors PNR puisqu'ils le font déjà), la création de structures apportant une ingénierie « biodiversité » dans un cadre contractuel.

Ces structures auraient pour rôle de :

- servir d'intermédiaire entre le cadre réglementaire et les citoyens, collectivités... souvent démunis devant la complexité réglementaire
- organiser le conseil au niveau local, apporter les réponses aux questions que se pose le grand public
- faire de l'animation autour de la biodiversité

- consolider les connaissances au niveau local sous forme d'atlas accessible au public et animer un site internet dédié, diffuser et coordonner les ABC
- Diffuser les techniques des sciences participatives et les applications numériques dédiées,
- Renforcer et coordonner les structures qui font de l'animation locale autour de la biodiversité
- Développer, faire connaître les procédures d'évaluations, les indicateurs

Ces structures pourraient s'appuyer sur des acteurs déjà identifiés comme les associations spécialisées.

Le financement de telles structures pourrait être à la fois public (état, collectivités, agences de l'eau etc ) mais aussi privé par le biais de différents outils du type certificats de biodiversité (adaptés à ce type de programme), apports d'entreprises locales par le biais de leur RSE...

### 5.3 - Développer les signes de reconnaissance vis-à-vis des propriétaires qui préservent la biodiversité sur leurs propriétés

- ▶ développer le label Wild Life Estate (territoire de nature sauvage) créé par l'European Landowners' organization (Fédération européenne des propriétaires fonciers et entrepreneurs ruraux) ; se rapprocher de cette organisation.
- ▶ une meilleure diffusion des propriétés labellisées dans les organes officiels de communication.
- ▶ faire le lien entre cette labellisation et la description des volontés des propriétaires jointes au bail à ferme (et /ou au BRE).
- ▶ faire de cette labellisation une condition pour bénéficier du PSE propriétaire.

Cf Préco 1

### 5.4 - Établir la confiance des propriétaires vis-à-vis des dispositifs réglementaires

Une des craintes des propriétaires est de se trouver exposés à des « contraintes » réglementaires édictées ultérieurement à la signature de contrats qui mettent en place des dispositifs de protection (type contrat Natura 2000). L'idée serait que, dans ces contrats, une clause scellée dans le marbre du droit spécifie l'impossibilité de se voir appliquer des conditions supplémentaires.

Cf Préco 13



# ANNEXES

## Annexe 1 : les aires protégées

Les aires protégées « simples » : ce sont les territoires qui bénéficient d'un statut de conservation :

- Les PNR
- Les réserves naturelles nationales ou régionales
- Les sites classés ou inscrits
- Les sites gérés par les Conservatoires d'espaces naturels
- Les sites du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres
- Les réserves biologiques
- Les arrêtés préfectoraux de protection
- Les sites du réseau européen Natura 2000
- Les zones de conservation halieutiques

Les aires de protection forte sont définies par le décret 2022 – 527 de 12 avril 2022.

Peuvent être reconnues comme zones de protection forte, sur la base d'une analyse au cas par cas établie selon les modalités définies aux articles 4 et 5, les espaces terrestres présentant des enjeux écologiques d'importance, compris dans :

- des sites bénéficiant d'une obligation réelle environnementale prévus par l'[article L. 132-3 du Code de l'environnement](#) ;
- des zones humides d'intérêt environnemental particulier définies par le a) du 4° du II de l'article L. 211-3 du même code ;
- des cours d'eau définis au 1° du I de l'article L. 214-17 du même code ;
- des sites relevant du domaine du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres au sens de l'article L. 322-9 du même code ;
- des périmètres de protection des réserves naturelles prévus par l'article L. 332-16 du même code ;
- des sites classés prévus par l'article L. 341-1 du même code ;
- des sites prévus par l'article L. 414-11 du même code sur lesquels un conservatoire d'espaces naturels détient une maîtrise foncière ou d'usage ;
- des réserves nationales de chasse et de faune sauvage prévues par l'article L. 422-27 du même code ;
- des espaces naturels sensibles prévus par l'[article L. 113-8 du code de l'urbanisme](#) ;
- la bande littorale prévue à l'article L. 121-16 du même code ;
- des espaces remarquables du littoral prévus par l'article L. 121-23 du même code ;
- des forêts de protection prévues par l'[article L. 141-1 et suivants du code forestier](#), notamment celles désignées pour des raisons écologiques ;
- des sites du domaine foncier de l'État.

## Annexe 2 : les droits et devoirs de chacun concernant les haies, les arbres et les éléments fixes du paysage, porteurs de biodiversité

Analyse produite par le service juridique de la FNPPR

Le bail rural ne traite pas précisément du sort des arbres, toutefois le contrat peut le prévoir et, à défaut, on peut se référer aux usages locaux, par exemple dans l'Allier : le bail type applicable pour le département de l'Allier est issu de l'arrêté préfectoral 3486/ 2008 du 3 septembre 2008 modifié par arrêté 3924/2008 du 14 octobre 2008. Il stipule en son article 10 (charges et conditions locales) : « *Tous les arbres de la propriété appartiennent au bailleur, ce dernier aura le droit de les faire couper. L'abattage et le débardage devront être effectués en temps et saisons convenables sous la responsabilité du bailleur.* »

Il est interdit au preneur d'abattre un ou plusieurs arbres vifs sans l'autorisation écrite du bailleur. Les preneurs élagueront les arbres destinés à cet effet, en temps et saison convenables, suivant l'usage des lieux. Cet élagage leur appartiendra pour leur chauffage.

Pour les arbres morts, ils devront être enlevés dans le délai d'un an suivant la demande du preneur. Passé ce délai, ces derniers en feront leur affaire.

En cas de doute, il faut savoir que les arbres plantés avant la conclusion du bail appartiennent au propriétaire du sol. Par ailleurs, le Code civil prévoit que le preneur doit rendre les parcelles telles qu'il les a reçus (sauf accord du bailleur). Le preneur ne peut pas couper des arbres sans s'exposer à une sanction. Il appartient au preneur de les entretenir.

Concernant l'article L.411-28 du CRPM :

« Pendant la durée du bail et **sous réserve de l'accord du bailleur**, le preneur peut, **pour réunir et grouper plusieurs parcelles attenantes**, faire disparaître, dans les limites du fonds loué, les talus, haies, rigoles et arbres qui les séparent ou les morcellent, **lorsque ces opérations ont pour conséquence d'améliorer les conditions de l'exploitation.** »

La suppression des haies en limite de parcelle a été longtemps considérée par la politique agricole comme une amélioration (recherche de productivité), cet article conditionne désormais cette amélioration aux éléments surlignés en gras. Pour le reste, en aucun cas, cela ne veut dire que le preneur peut supprimer les arbres d'une parcelle.

D'ailleurs, la jurisprudence condamne de plus en plus ces comportements : la jurisprudence décide qu'encourt la résiliation du bail le fermier qui, par l'intermédiaire d'un coéchangiste, a retourné une parcelle en herbe et arraché une haie mitoyenne avec une autre parcelle. Quand bien même cet arrachage et ce retournement pouvaient présenter une facilité pour l'exploitation mécanique, l'arrachage d'arbres qui sont la propriété du bailleur et dont certains étaient anciens, la disparition de la haie qui formait une clôture naturelle et contribuait à la biodiversité, ainsi que le retournement d'une parcelle en nature d'herbage mieux à même de prévenir les inondations qu'une terre labourable, **compromettaient le fonds tel qu'il avait été donné à bail**". (Cass. 3e civ., 17 nov. 2021, n° 20-10.934: JurisData n° 2021-018750 ; RD rur. 2022, comm. 25). Ainsi, un bail a pu être résilié parce que le preneur a, entre autres, coupé des arbres et arraché une haie.

Dans le cadre de baux environnementaux, le bailleur peut protéger certaines infrastructures écologiques comme les haies. Il faut toutefois qu'il puisse le conclure en répondant aux critères donnés par la loi.

Les parties ne sont pas libres des clauses qu'elles peuvent choisir. Le législateur en fixe la liste limitative (C. rur. art. R. 411-11-9-1) mais il existe celle-ci : "*la création, le maintien et les modalités d'entretien de haies, talus, bosquets, arbres isolés, arbres alignés, bandes tampons le long des cours d'eau ou le long des forêts, mares, fossés, terrasses, murets ;*"

## **4° collège des propriétaires fonciers**

**CNB Projet d'avis foncier et biodiversité**

**Contribution de la FNSafer (1.1)**

**Avis du CNB sur le foncier et la biodiversité : résumé exécutif**

**I. Le contexte de l'avis du CNB sur le foncier et la biodiversité**

Conscient des interactions fortes entre biodiversité et foncier, le CNB a, sur ce sujet, développé une analyse propre et formulé des recommandations. Celles-ci sont exposées dans le présent avis, adopté en séance plénière du 18 septembre 2014, et préparé par un groupe de travail dédié, animé par Eliane AUBERGER et Yann DUBOIS DE LA SABLONNIERE.

Ce n'est pas la propriété en elle-même, mais l'usage qui en est fait qui conditionne l'évolution de la biodiversité. Le propriétaire, quant, à lui responsable civil de ces usages, les coordonne sans en avoir forcément la maîtrise. Face à la multiplicité des réglementations, dispositifs, acteurs, intérêts en présence, à la diversité des enjeux écologiques, sociaux et économiques à prendre en considération, le groupe de travail a choisi de concentrer ses réflexions sur les rapports de la propriété privée à la nature dite « ordinaire », en se limitant à l'espace rural, aux espaces agricoles, forestiers et naturels.

**II. Les principaux points d'analyse**

En matière de foncier et biodiversité, des outils réglementaires comme le statut du fermage et les aires protégées apparaissent comme structurants. Pour autant, l'approche réglementaire peut aussi s'avérer trop abrupte pour les propriétaires, gestionnaires du foncier, alors qu'ils sont à même de proposer d'autres formes de solutions locales pouvant être plus souples et mieux adaptées.

Les attributions et les droits respectifs des propriétaires et exploitants, ou encore les appuis auxquels ils sont éligibles, ne sont pas aujourd'hui optimaux pour la biodiversité. En effet, Le propriétaire, n'a pas le plus souvent la maîtrise des usages, encadrés par la réglementation, ou favorisés par des aides qui, souvent, lui échappent. Il ne peut faire valoir le gain ou la perte productive ou de biodiversité sur sa propriété, lors d'un changement de locataire. Mais par ailleurs, des objectifs comme la bonne qualité du sol peuvent fédérer les motivations des propriétaires et exploitants, tout en étant bénéfiques pour la biodiversité.

L'intérêt du bail rural pour la biodiversité reste à approfondir. Le bail rural à clauses environnementales est une avancé pour la biodiversité et l'agro-écologie, mais il conviendrait de le rendre accessible à tous et plus attractif, en favorisant une meilleure adaptation aux conditions locales, et en compensant les baisses de revenus qu'il suscite, notamment pour les propriétaires.

D'autres dispositifs sont à explorer voire à transformer pour une meilleure prise en compte de la biodiversité, comme les conventions hors statut du fermage, (pour s'adapter aux usages locaux), ou les cahiers des charges SAFER.

L'activité forestière privée paraît bien encadrée, avec un rôle spécifique des commissions régionales de la forêt et du bois (CRFB) qui valident les schémas régionaux de gestion sylvicoles (SRGS), révisés tous les 15 ans. Pour autant, les SRGS ont une portée prescriptive et environnementale encore limitée.

Les obligations réelles environnementales (ORE) constituent un dispositif de nature contractuelle. L'ORE reste attachée au bien, et non au propriétaire. Son adoption relève du propriétaire et non de l'exploitant mais ne peut être mise en place sans l'accord de ce dernier. Elle se prête à des

engagements de protection environnementale dans la durée, mais rencontre encore peu de succès, pour des raisons d'attractivité financière notamment.

Des leviers financiers potentiels existent, et sont encore à adapter ou déployer. La PAC est l'un des principaux, mais ses aides, notamment celles qui sont conditionnées par des critères environnementaux, ne bénéficient pas aux propriétaires, et la motivation de l'exploitant n'est pas nécessairement la préservation de la biodiversité.

Les paiements pour services environnementaux (PSE) font leurs preuves, mais sont dans une phase encore expérimentale, avec des financements souvent publics (agences de l'eau), et avec des rémunérations qui vont aux exploitants et non aux propriétaires.

Les « certificats de biodiversité » permettent de reconnaître des actions de protection de biodiversité financés par des groupes privés, mais ils paraissent encore éloignés du sujet foncier/biodiversité, alors qu'ils pourraient sans doute être redéployés pour protéger des structures fixes du paysage (en appui aux propriétaires) ou compléter des mesures de type MAEC (en appui aux exploitants).

La fiscalité joue un rôle important dans l'interaction propriétaire/exploitant/biodiversité, d'autant que la rentabilité des terrains agricoles est parfois négative, ce qui n'incite pas à préserver la biodiversité.

Au-delà des dispositifs techniques, financiers ou réglementaires, susciter « ce qui peut donner envie d'agir » est un autre levier essentiel.

Le premier stade de l'émulation est la connaissance ou du moins l'appétit de connaître. Sciences participatives, atlas de la biodiversité communale (ABC), sont des leviers pertinents, mais peu connus, et n'impliquant pas les propriétaires. De même, des réseaux peuvent aider à produire des diagnostics biodiversité, et le conseil et l'animation apparaissent également comme des ingrédients dynamisant l'émulation. Mais ces dispositifs sont davantage tournés vers les exploitations que vers les propriétés.

L'analyse de Natura 2000 est riche d'enseignements sur les freins et leviers de l'adhésion par voie contractuelle à une démarche de préservation de la biodiversité. L'attachement au territoire, l'existence d'une force d'animation et d'accompagnement, l'implication amont des acteurs, notamment des propriétaires, l'incitation financière et la reconnaissance sociale sont autant de facteurs d'attractivité. Mais à l'inverse, la complexité des outils Natura 2000, la faible attractivité de la fiscalité associée, la durée trop courte des contrats (cinq ans), la défiance à l'égard des politiques environnementales liée à l'évolution fréquente du cadre réglementaire, les contraintes administratives freinent l'intérêt pour les contrats Natura 2000.

Enfin, la reconnaissance sociale et financière des engagements pris reste une source importante de motivation.

### **III. Les recommandations**

Les recommandations sont sous-tendues par le rôle fondamental que peut jouer le propriétaire privé, échelon de gestion le plus proche du territoire et unique responsable civil, s'il est conseillé par un tissu associatif compétent.

***Recommandation 1 : faire évoluer les outils contractuels de gestion des terres rurales pour mieux prendre en compte la biodiversité***

***1.1 Faire évoluer le bail rural pour améliorer la prise en compte de la biodiversité et le rôle des propriétaires :***

*Indiquer les mesures favorables à la biodiversité, adapter le loyer, introduire des modulations de rémunération ou fiscales liées aux résultats, s'appuyer sur un état des lieux et des indicateurs de qualité*

des sols, clarifier dans le Code rural les droits et devoirs de chaque partie en ce qui concerne les haies, les arbres et les éléments fixes du paysage.

### **1.2. Faire évoluer le bail rural à clauses environnementales (BRE) pour qu'il soit plus attractif pour les agriculteurs et les propriétaires**

L'assortir d'un dispositif de « mesure » des avancées en termes de biodiversité; compenser la perte de productivité par un mécanisme de type PSE ; adapter les clauses aux conditions locales ; étendre les critères d'acceptabilité à la pratique du « sans labour ».

#### 1.3. Adapter et rénover les missions des Safer

Aujourd'hui, l'intervention des Safer en faveur de l'environnement passe par la mise en œuvre de pratiques agricoles adaptées. Il faudrait adapter et rénover les missions des Safer afin de consacrer une vraie mission environnementale et de leur donner les moyens d'intervenir en faisant évoluer l'assiette et les objectifs du droit de préemption dans un objectif purement environnemental.

#### **1.3. Améliorer et accompagner le suivi ~~d'faire évoluer~~ les cahiers de charges SAFER**

Accroître la promotion des cahiers de charges ainsi que la pédagogie et l'accompagnement pour mieux les faire respecter ; avec l'accord des parties et dans les dossiers qui les concernent, informer les communes pour qu'elles puissent alerter des manquements et contribuer au suivi des SAFER ; identifier des partenaires qui disposent d'informations permettant d'assurer un suivi ; approfondir le travail de fond sur leur contenu.

#### **1.4 Améliorer le recours aux Obligations Réelles Environnementales (ORE)**

Promouvoir les ORE, leur attribuer une dénomination plus engageante, et rendre l'inventaire des ORE accessible à tous ; élargir l'éventail des organismes garants, inscrire dans les documents d'urbanisme les ORE reconnues comme aire de protection forte ; établir des « compensations » partagées entre propriétaires et exploitants dans le cadre d'une ORE, le cas échéant par des mécanismes de type PSE, objectiver l'argument de dépréciation du foncier sous ORE.

#### **1.5. Élargir le périmètre et accroître la souplesse des conventions de gestion**

#### **1.6. Promouvoir les labels « biodiversité » les plus efficaces et porteurs de reconnaissance sociale :**

Évaluer préalablement les labels : inventaire ; analyse de leur performance pour la biodiversité ; publics visés ; rapport entre leur performance et leur accessibilité par le public visé.

### **Recommandation 2 - Mobiliser des fonds privés pour favoriser la biodiversité dans la nature ordinaire, les diriger vers la gestion équilibrée de l'espace rural**

#### **2.1 – Promouvoir les paiements pour services environnementaux (PSE)**

Adjoindre aux PSE des fonds privés, issus de la compensation d'impacts environnementaux ; organiser localement l'affectation des fonds sur la base d'un projet de territoire ; étendre les expérimentations à différents types de territoires et d'acteurs : territoires riches en biodiversité, propriétaires investis et motivés sur des territoires de nature « ordinaire », agriculteurs et propriétaires concernés par des ORE ou MAEC en fin de programme ; créer un PSE « Propriétaire » en appui du contrat privé adjoint au bail en compensation d'une perte de loyer consentie ou de la perte de loyer dans le cadre d'un BRE ; coupler PSE et certificats de biodiversité ; exiger le rapport gouvernemental sur les PSE forestiers prévu par la loi résilience climat, et étudier l'extension de ses recommandations aux territoires non forestiers.

#### **2.2 – Évaluer le dispositif des certificats de biodiversité**

*Créer un couplage entre certificats de biodiversité et financement des PSE ; créer un groupe de travail sur la financiarisation de la biodiversité et l'évaluation des certificats de biodiversité.*

**Recommandation 3 – Rééquilibrer la fiscalité sur les terres au profit de la biodiversité**

**3.1 – Augmenter et étendre la dotation de soutien aux communes, pour une meilleure protection des aménités rurales au profit des communes rurales ayant des espaces protégés riches en biodiversité.**

**3.2 – Réformer la taxe sur le foncier non bâti (TFNB) pour inciter à la préservation de la biodiversité**

*Rendre l'exonération et la compensation aux communes systématiques en présence d'une gestion écologique reconnue (ORE, Natura 2000, BRE) ; réviser les bases d'imposition des terres pour éviter le déséquilibre entre prairies et terres labourables, et introduire une catégorie « zones humides ».*

**3.3 - Alléger la fiscalité foncière et/ou l'exonération des 3 /4 pour les transmissions à titre gratuit sur des espaces soumis à ORE, Natura 2000, BRE...**

*Compléter la SNB à l'issue d'un travail à conduite avec les inspections générales.*

**Recommandation 4 - Renforcer la représentativité des propriétaires dans les instances traitant de biodiversité dans le domaine rural**

**4.1 – Renforcer la représentation des propriétaires au sein des Chambres d'Agriculture et au sein de toute organisation publique touchant au foncier.**

**4.2 – Tester l'opportunité et l'intérêt de la création d'une structure ad hoc des propriétaires ruraux, sur le modèle de celle des propriétaires forestiers.**

**Recommandation 5 – Favoriser l'émulation en matière de biodiversité en milieu rural**

**5.1 - Améliorer et co construire la connaissance en associant organismes publics et acteurs de terrain**

*Associer tout public dans la mise en place d'Atlas de la Biodiversité communale (ABC) ou outils équivalents avec l'appui de l'Office français pour la biodiversité (OFB) ; développer, faire connaître les procédures d'évaluation, les indicateurs ; impliquer les propriétaires aux diagnostics, au conseil et au partage de connaissance, via des chartes de niveau local signées avec eux.*

**5.2 - Développer l'ingénierie locale et coordonner l'animation territoriale autour de la biodiversité, avec les structures d'animation (parcs régionaux et nationaux, associations, collectivités, structures privées), en renforçant le lien ou le conseil de proximité entre OFB, ARB, propriétaires et en y associant également le grand public et les différents usagers du territoire.**

*S'inspirer des « cellules d'assistance techniques zones humides » des agences de l'eau ou des animations Natura 2000 ; tester chez des propriétaires volontaires hors PNR la création de structures apportant une ingénierie « biodiversité » dans un cadre contractuel, en recherchant des financements publics et privés (y compris via les certificats de biodiversité, ou encore la RSE des entreprises locales).*

**5.3 - Développer les signes de reconnaissance vis-à-vis des propriétaires qui préservent la biodiversité sur leurs propriétés**

*Développer, entre autres, le label Wild Life Estate créé par la Fédération européenne des propriétaires fonciers et entrepreneurs ruraux) ; faire connaître les propriétés labellisées dans les organes officiels de communication ; établir le lien entre cette labellisation et les attentes des propriétaires jointes au bail à ferme ou BRE ; faire de cette labellisation une condition pour bénéficier du PSE propriétaire.*

**5.4 -Renforcer la confiance des propriétaires vis-à-vis des dispositifs réglementaires**

*Introduire dans le droit l'impossibilité d'appliquer aux propriétaires des conditions supplémentaires à celles acceptées dans des engagements de type contrat Natura 2000.*



# Avis du Comité national de la biodiversité sur le foncier et la biodiversité : rapport

La question du rapport à la terre s'est fortement complexifiée dans la combinaison d'usages variés du foncier, de réglementations diverses et d'acteurs aux intérêts divergents. Cette évolution se traduit par l'existence de multiples instances et niveaux de régulation : organisations agricoles, collectivités territoriales, associations, organismes paritaires... Devant cet enchevêtrement nous avons choisi de concentrer les réflexions du groupe de travail sur les rapports de la propriété privée à la nature ordinaire, majoritairement présente sur l'ensemble du territoire.

NOTE : Ce signe renvoie à la préconisation correspondante en annexe

## Cadrer le sujet

Mettre en rapport les notions de biodiversité et de foncier peut sembler simple à priori, pourtant chacune d'entre elles s'avère plus complexe qu'il n'y paraît : les croiser, a fortiori, ouvre de multiples directions que nous n'avons pas pu toutes suivre dans ce groupe de travail, aussi est-il important de bien cerner celles que nous avons prises.

### Quelques définitions

Pour cela quelques définitions préalables :

#### **Biodiversité**

D'après le Robert, c'est l'ensemble des espèces vivantes (micro-organismes, végétaux, animaux) présentes dans un milieu y compris l'homme. Ce terme s'étend aux interactions entre elles et avec leurs milieux.

#### **Foncier**

La définition est plus complexe ; elle s'est enrichie avec le temps de nombreuses nuances.

D'après le même Dictionnaire Robert : le foncier est ce qui constitue un bien-fonds. Le mot désigne ce qui est relatif à un fonds de terre, à son exploitation, à son imposition ; d'où les notions de propriétaire foncier, propriété foncière, taxe foncière.

On comprend ainsi que cette notion est relative à une surface en deux dimensions, et n'a pas en elle-même l'épaisseur de la troisième dimension qui porte la vie du sol. Elle peut aussi désigner la nature de l'activité portée par ce sol (on parle par exemple de « foncier agricole », « foncier industriel » etc.). Le foncier et le sol reste en interaction à l'égard de la biodiversité.

Par extension, on pourra parler de « stratégies foncières » mises en place par les collectivités, où la terminologie de foncier aborde la question de l'organisation du territoire.

Qu'il soit du domaine privé ou public et dès lors que l'on y rajoute la « troisième dimension », le foncier est le support d'un ensemble de fonctions comme la biodiversité, le paysage, la production nourricière, le cadre de vie, etc.

De ce fait, il se retrouve porteur d'enjeux forts, parfois contradictoires, donc au cœur de conflits portés par des acteurs multiples avec des logiques et des prérogatives différentes.

Dès lors, il paraît intéressant **d'identifier les freins et les leviers** permettant de sensibiliser les propriétaires à la biodiversité.

En effet, certaines injonctions externes limitent les actions des propriétaires privés, pouvant aller en ce sens.

De fait, les droits liés à l'exploitation importent davantage que les droits liés à la propriété. Le fermier qui utilise le sol pour produire agit différemment sur la biodiversité selon son mode d'exploitation, **l'orientation des politiques agricoles revêt une grande importance.**

## Croiser biodiversité et foncier

Plusieurs acceptations possibles du foncier dans ce croisement avec la biodiversité :

- Le foncier, en tant que sol, support de vie, d'activités et là, ce sont les conditions de mise en valeur du sol qui sont explorées, les effets des pressions,
- Le foncier, en tant qu'organisation du territoire,

Cette approche imposerait d'adopter un point de vue surélevé, qui montre un palimpseste en perpétuelle recomposition, où se croisent traces de l'histoire, héritage des économies et savoir-faire anciens, données géologiques, topographiques, écologiques, climatiques, enjeux et activités contemporains. Ce foncier-là devient objet de planification. Cette approche permet d'envisager la biodiversité sous un aspect plus large, en termes de connexions, de mosaïques de milieux, et aussi d'adaptation au changement climatique.

- Le foncier, en tant que propriété ; ce sont les relations entre la propriété (donc, les propriétaires) et la biodiversité qui sont explorées.

De ce fait, les pratiques et les contraintes sont de natures différentes, selon que l'on se situe en milieu rural ou en milieu urbain. Elles relèvent de codes différents (Code rural, Code de l'urbanisme, Code de l'environnement, Code forestier...) sans qu'il n'y ait de passerelles, elles doivent donc être abordées séparément.

➔ *En raison du temps imparti (et de productions bibliographiques accessibles) <sup>1</sup> il a été décidé d'aller dans cette direction en la restreignant à l'espace rural (espaces agricoles, forestiers et naturels).*

➔ *Les objectifs assignés sont les suivants :*

- Clarifier les rôles et les responsabilités de chacun et les questions fondamentales vis-à-vis de la propriété et des enjeux de biodiversité,
- Préciser les problématiques et les tensions en présence, évaluer leur prégnance,
- Faire un point sur les dispositifs existants, leur efficacité et leurs évolutions souhaitables
- Proposer des outils ou des leviers qui permettraient d'encourager les collaborations et les incitations positives pour la biodiversité.
- Focaliser sur les leviers à activer, là où les marges de progrès sont les plus importantes, c'est-à-dire dans la nature dite ordinaire.

***Ce choix, qui peut paraître restrictif, a également l'avantage de mettre en avant la parole de catégories sociales moins audibles dans le débat public, comme celle des propriétaires privés ruraux.***

---

1 Notamment Guide Méthodologique Stratégies Foncières locales et mobilisation des outils fonciers ([https://agriculture.gouv.fr/sites/default/files/documents/pdf/Guide\\_Methodologique\\_Mars\\_2013\\_cle0febb3.pdf](https://agriculture.gouv.fr/sites/default/files/documents/pdf/Guide_Methodologique_Mars_2013_cle0febb3.pdf));

Cette définition du sujet ne saurait nier l'intérêt des autres directions possibles qui pourraient également faire l'objet de GT comme :

- Foncier/sol, biodiversité et nature en ville
- Organisation de l'espace
- Foncier, fiscalité et biodiversité (à approfondir)

## Relations entre biodiversité et propriétaires / usagers du terrain.

**→ Ce n'est pas la propriété en elle-même, mais l'usage qui en est fait qui conditionne la biodiversité.**

Ce sujet foncier / biodiversité interpelle 3 types d'acteurs, ayant des inter-relations entre eux et avec la biodiversité : les propriétaires, les usagers, notamment ceux qui exploitent le terrain (qui peuvent être ou non les propriétaires) et la puissance publique au travers du cadrage réglementaire.

### La biodiversité :

#### Quelles caractéristiques pour une biodiversité optimale.

Le groupe s'est attaché à définir de manière schématique les facteurs qui favorisent potentiellement le développement de la biodiversité. (Il est rappelé que les écosystèmes sont évolutifs par définition et que la dynamique de biodiversité ne saurait être réduite aux seules pratiques agricoles ou forestières). Cette liste, même schématique, permettra ensuite d'évaluer les effets potentiels des liens contractuels existants et des outils sur ces critères :

- Disposer d'une variété des milieux offrant différentes potentialités de nourriture, de déplacements, d'habitats et de cachettes, l'existence de connexions permettant aux groupes faunistiques et floristiques de communiquer pour se reproduire, s'abriter et trouver de la nourriture,
- Préserver des surfaces suffisantes pour assurer le brassage génétique
- Préserver des points d'eau,
- Préserver des sols vivants,
- Limiter la fragmentation par des infrastructures ou des modes d'occupation des sols perturbants,
- Conserver des parcelles compatibles avec la biodiversité sans entraver l'activité agricole
- Garder un équilibre faunistique (éviter le développement excessif d'un groupe qui viendrait supplanter un autre, typiquement les plantes invasives, ou l'excès d'herbivores en forêt).
- Diminuer les pressions : produits phytopharmaceutiques (une des causes essentielles de la baisse de la biodiversité), aléas climatiques, simplification des paysages, altération des sols, etc ; qui reste l'enjeu principal.
- Favoriser les synergies entre productions agricoles et biodiversité.

On remarquera que ces caractères n'excluent pas une utilisation économique du foncier pour production agricole et forestière.

Une vision complémentaire et un peu différente est proposée par la propriété rurale et forestière ; il s'agit de considérer la biodiversité comme compatible avec la **multifonctionnalité** des forêts et les espaces agricoles.

Dans cette optique, les incitations aux méthodes vertueuses n'enferment pas les espaces dans une protection forte qui limite les initiatives ; au contraire, elles permettent de développer une **gestion sensible aux enjeux de biodiversité**. Ainsi, **les enjeux économiques ne s'opposent pas à la biodiversité**.

### La nature dite ordinaire

Cette notion peut paraître intuitive, (« une nature non protégée et proche », « une nature hybride », « un mélange de nature sauvage et domestique », « une nature imbriquée dans de nombreuses activités ») mais elle est plus complexe qu'il n'y paraît et sa définition n'est pas harmonisée.

Opposée à la nature remarquable qui renferme les espèces rares, la nature ordinaire est plus familière, plus proche, assure un continuum entre des espaces sauvages et des espaces très anthropisés. Elle a longtemps échappé au regard des scientifiques, concentrés sur les espaces remarquables et les espèces « rares ». Mais le constat de la perte de biodiversité dans ces espaces proches (cf suivi STOC<sup>2</sup>: qui montre la chute de certaines espèces d'oiseaux familiers), le rôle qu'elle joue dans l'équilibre des territoires et le besoin social de nature, ont ramené le regard vers elle. Et, de fait, maintenant on ne peut la considérer comme un « vide » sans intérêt, mais comme des espaces porteurs d'enjeux croisés essentiels.

La nature ordinaire n'est pas codifiée, contrairement aux aires protégées qui sont définies notamment dans la stratégie nationale de la biodiversité et la stratégie des aires protégées.

### Évaluer la biodiversité d'un territoire, d'une propriété, d'une parcelle.

- ➔ ***Dans tous les cas, la qualité de la biodiversité dépend d'un contexte territorial global. Elle ne saurait se résumer à l'état d'une parcelle ou d'un ensemble de parcelles sur une exploitation.***
- ➔ ***Afin d'exercer pleinement leurs responsabilités, les propriétaires, les gestionnaires du territoire, tout comme leurs locataires exploitants, souhaitent pouvoir apprécier la biodiversité sur la base d'indicateurs scientifiques rigoureux, permettant notamment de distinguer la biodiversité ordinaire de la biodiversité remarquable.***

Cette question est légitime, car elle conditionne les stratégies à développer et le rôle des acteurs.

La qualité de la biodiversité s'apprécie à plusieurs échelles emboîtées, allant de la parcelle à l'espace élargi : un territoire à l'échelle d'un ensemble géographique comme une vallée, un coteau, etc, peut avoir globalement une qualité de biodiversité intéressante, tout en comportant des sous-espaces plus dégradés, alors qu'il est plus difficile de maintenir une biodiversité de qualité sur un ensemble réduit de parcelles dans un large contexte dégradé.

Plusieurs méthodologies peuvent être mobilisées ; elles fonctionnent par échantillonnage et prospections des espèces (observation, piégeage, bio-acoustique, ADN environnemental, etc) pour déterminer les espèces et leur abondance.

Elles sont conduites par des experts naturalistes, des sciences participatives ou en auto-évaluation (cas de l'IBP des forestiers par exemple). Elles sont rarement à la portée du citoyen non spécialiste et non accompagné.

Ces données peuvent être traduites en différents indices qui permettent des comparaisons (indices de Simpson, de Hill, etc...). On s'intéresse également à la structuration de l'espace, à la matrice paysagère, aux effets de lisière, aux mosaïques de milieux.

La taille du territoire évalué est déterminante, car le recueil de ces données peut être long et fastidieux, rarement exhaustif, mais une portion trop limitée de l'espace ne donne pas une idée fiable.

En l'absence d'accompagnement ou de compétences ad hoc, on peut également se référer à des travaux investiguant sur une plus large échelle et traduits dans des documents de cadrage, comme les

---

2 « Suivi temporel des oiseaux communs » coordonné par la LPO et l'OFB

SRCE<sup>3</sup> (schémas régionaux de cohérence écologique) ou dans des diagnostics de territoires, comme les états initiaux des SCOT, PLUI ou chartes de PNR. On n'aura alors pas de données précises sur sa parcelle.

Des agrégations de données comme INPN<sup>4</sup> (inventaire national du patrimoine naturel) ou des atlas communaux de biodiversité permettent de cerner davantage. (cf partie sur « la connaissance et l'émulation »)

## La puissance publique responsable de l'intérêt général, le cadrage réglementaire

Le cadrage réglementaire reste nécessaire et les politiques publiques jouent un rôle structurant en fixant des caps et en donnant des moyens et des outils pour les atteindre.

On rappellera ici que la puissance publique n'est pas force de vérité, mais tend à mettre en œuvre l'intérêt général appréhendé à plus ou moins long terme, grâce à ses pouvoirs d'expertise et d'analyse, et au travail législatif parlementaire qui permet de définir un cadre.

Les décisions sont prises en fonction de ce que la société perçoit de l'intérêt général au temps T ou dans des échelles de temps prévisibles. Si on prend l'exemple du changement climatique : des décisions prises il y a une cinquantaine d'années pouvaient être pertinentes à l'époque, mais s'avèrent contre-productives aujourd'hui.

Une réglementation trop précise, ou trop brutale, peut entraver la recherche de solutions locales adaptées. La tension entre ces deux pôles peut se résoudre en disant qu'il est nécessaire de travailler sur un cadre clair et de laisser la main aux acteurs locaux, tout en cherchant un équilibre.

Il faut donc à la fois clarté du cap à donner et souplesse dans l'adaptation locale, avec des moyens d'agir grâce à des outils adaptés et sans ouvrir la porte à des dérogations de renoncement.

➔ ***Afin d'atténuer ces changements de cap parfois brutaux, le législateur doit travailler en relation plus étroite avec les gestionnaires du foncier, échelon le plus proche du territoire et facteur de modération.***

## Deux dispositifs importants du cadrage réglementaire dans l'espace rural : statut du fermage et aires protégées

### Le statut du fermage : il est structurant

Mis en place par les lois de 1946, le statut du fermage renforce les droits du fermier face au propriétaire ; il sécurise l'accès des fermiers à leur outil de production dans la durée et met en place le bail rural, qui redéfinit les places relatives du propriétaire et de l'exploitant, les droits et devoirs de chacun.

### Les aires protégées réglementaires

Ces zones de protection de la biodiversité sont de plusieurs natures.

Il existe de nombreux dispositifs réglementaires de protection des espaces, répondant aux caractéristiques définies dans différentes procédures émanant de politiques échelonnées dans le temps.

---

3 Document cadre élaboré dans chaque région qui vise à identifier, préserver, et remettre en bon état les milieux nécessaires aux continuités écologiques. Ils ont été intégrés aux SRADDET.

4 L'Inventaire national du patrimoine naturel (INPN) est le portail de la biodiversité et de la géodiversité françaises, de métropole et d'outre-mer. Il diffuse la connaissance sur les espèces animales, végétales et la fonge, les milieux naturels, les espaces protégés et le patrimoine géologique. L'ensemble de ces données de référence, validées par des réseaux d'experts, sont mises à la disposition de tous, professionnels, amateurs et citoyens. Ce portail s'inscrit dans le cadre du Système d'information de la biodiversité (SIB) et du Système d'information de l'inventaire du patrimoine naturel (SINP) et s'intègre dans l'écosystème Naturefrance.

La Stratégie Nationale de 2022 pour les aires protégées a pour objectif de les coordonner par un programme d'actions, destiné à lutter contre l'érosion de la biodiversité, sans changer les règles spécifiques émanant des dispositifs qui les ont mises en place. Elle définit deux niveaux de protection :

- Des espaces protégés (30 %) qui constituent la trame de protection du territoire,
- Des espaces de protection forte (10 %) avec un niveau de protection plus élevé.

Elle vise à ce que ces zones « soient représentatives des écosystèmes, bien gérées et interconnectées et disposent des moyens nécessaires pour créer un réseau résilient aux changements globaux en cours ». (On est actuellement à 30 % en agréant territoire métropolitain et ultra marin, la Guyane portant un pourcentage significatif).

(voir détail en annexe)

## Les acteurs de l'espace rural

### **Le binôme propriétaires / exploitants**

Rappelons que près de 70 %<sup>5</sup> des surfaces de l'espace rural sont affermées et que 80 % relèvent de la propriété privée.

Le propriétaire du foncier n'est donc pas toujours l'utilisateur du sol et ce critère détermine ses marges d'actions sur la biodiversité sur ses propres terrains. **De fait, les droits liés à l'exploitation important davantage que les droits liés à la propriété.** Le fermier qui utilise le sol pour produire agit différemment sur la biodiversité selon son mode d'exploitation. Plusieurs cas de figure selon les types de contrats que le propriétaire a avec son exploitant :

### Le propriétaire

Il y a un peu plus de 4 millions de propriétaires privés ruraux en France d'une très grande diversité liée au statut juridique : propriété en nom propre (personne physique) ou en association (personne morale), type groupement familial agricole (GFA), société civile immobilière (SCI).

Cette grande diversité peut être également due à la taille de la propriété de quelques hectares à plusieurs centaines, à ses écosystèmes, à ses modes de faire-valoir...

Les propriétaires peuvent avoir des approches différentes mais, dans cette pluralité, on peut trouver des points de convergence :

- Le propriétaire a une vision patrimoniale ; sa logique profonde est de chercher à pérenniser son patrimoine, en lui conservant sa valeur (monétaire, symbolique, écologique, productive, etc),
- Il tire un revenu de ses locations et paye des impôts et des taxes sur ses terres à l'équilibre économique incertain. C'est en cela qu'un propriétaire gère son foncier, même s'il ne l'exploite pas directement : Le propriétaire privé, quel qu'il soit, est le gestionnaire de son territoire et de ses différents usages,
- Il en est le seul et unique responsable civil,
- Il arrive bien souvent qu'il délègue certains usages comme l'agriculture, l'exploitation forestière très exceptionnellement et la chasse. Environ 70 % du territoire privé est affermé. Le fermier gère alors l'exploitation agricole et en est responsable. Cette gestion croisée peut enrichir les expériences et être source d'initiatives et de créativité. A contrario, le cadre réglementaire qui régit les relations entre l'usager et le gestionnaire limite la capacité d'action des propriétaires en faveur des écosystèmes. Et pourtant, les propriétaires ont des préoccupations patrimoniales sur le temps long, dont l'environnement est une composante fondamentale,

---

<sup>5</sup> Ce chiffre est une approximation qui recouvre les locations par le biais de sociétés

- Il a donc la responsabilité de la gestion durable de l'espace et des éléments qui structurent l'espace comme les arbres, les haies, et plus généralement, de l'ensemble des usages sur son territoire.

Le propriétaire est au cœur des conflits d'usage (agriculture, chasse, pêche, tourisme, sport de nature). Il doit trouver les meilleurs arbitrages entre les dimensions socio-économiques et environnementales de son territoire pour transmettre aux générations suivantes un bien à la fois vivant et préservé au service de l'intérêt général.

**➔ Or, différents codes, notamment le Code rural, interdisent généralement la maîtrise de l'usage. Le propriétaire reste responsable, alors qu'il n'est pas coupable.**

**➔ En revanche, il n'a aujourd'hui, aucun moyen de faire valoir le gain ou la perte de valeur productive ou de biodiversité sur sa propriété, lors d'un changement de locataire.**

### L'usage agricole

- Un exploitant gère son exploitation agricole : sa logique profonde est de créer de la valeur pour vivre de son exploitation.
- Il prend soin des éléments structurants par obligation contractuelle et/ou par nécessité bien comprise de préserver son outil de production. Toutes modifications de ces éléments doivent avoir l'accord du propriétaire. En qualité d'agriculteur, la dimension environnementale n'est pas au centre de ses préoccupations, sous réserve que la dégradation des écosystèmes ne puisse limiter son potentiel de production, ou que des mesures incitatives l'y encouragent.
- On peut constater toutefois qu'une utilisation intensive du potentiel agronomique du sol peut limiter, sur le moyen terme, sa fertilité. Dans un souci de bonne gestion de son exploitation, il prendra alors les mesures correctives pour restaurer la qualité du sol qu'il exploite
- L'exploitant a la maîtrise de l'usage via le Code rural, tandis que le propriétaire garde la responsabilité civile sur le foncier
- Il a été rappelé, lors des discussions de groupe, que la nécessité de produire une alimentation la moins onéreuse possible pour les Français a conduit les agriculteurs à développer des pratiques intensives, pour améliorer la rentabilité de leurs exploitations. Par la suite, la rentabilité du capital français a été affectée par leur incapacité à payer des loyers élevés.
- On peut constater toutefois qu'une utilisation du potentiel agronomique du sol peut limiter, sur le moyen terme, sa fertilité. Dans un souci de bonne gestion de son exploitation, il prendra alors les mesures correctives pour restaurer la qualité du sol qu'il exploite. Les agriculteurs travaillant sur le long terme n'ont pas intérêt à abîmer la capacité des sols à produire.

**➔ C'est par cet argument que se rejoignent les logiques des propriétaires et des exploitants, et que des passerelles peuvent se conforter.**

### La forêt

Les propriétaires forestiers sont également très nombreux (près de 3.5M).

Le propriétaire forestier gère seul sa forêt ou mandate une entreprise à laquelle sont confiées les actions de gestion (coupes et travaux).

Le code forestier (précurseur par rapport à d'autres pays) encadre fortement la gestion forestière afin qu'elle soit multifonctionnelle et durable. Ainsi l'Etat, les collectivités et les propriétaires privés doivent se doter (selon des seuils) de documents de gestion durable approuvés par les services de l'Etat et

conformes aux orientations nationales et régionales qui font notamment l'objet d'une évaluation environnementale.

L'ONF gère les forêts publiques et le CNPF accompagne et forme les propriétaires privés à la gestion forestière durable.

### Les types de configuration des liens entre propriétaires et exploitants et leurs effets différenciés sur la biodiversité (dans l'espace agricole)

La propriété rurale est de forme multiple et le poids des acteurs vis-à-vis de la biodiversité est différent selon les conditions.

On peut en schématiser plusieurs types dont voici les plus courants :

		Effets sur la biodiversité
Propriétaire non exploitant	Il délègue l'usage sur l'exploitation agricole et/ou garde le reste pour d'autres usages ou passion	Quand il délègue l'usage agricole, il perd sa capacité de gestion. Il la garde sur le reste.
Propriétaire exploitant (agricole ou forestier) sur un ensemble géographique regroupé	L'ensemble des décisions est aux mains d'une même entité, il est le seul décisionnaire.	Effet sensible sur la biodiversité. Dépend de la taille de l'espace concerné
Propriétaire exploitant des superficies dispersées	Les intentions du propriétaire exploitant peuvent être limitées ou diluées	Effet limité en fonction du contexte plus ou moins favorable.
Propriétaires regroupés dans une association foncière	Les objectifs du regroupement en association foncière peuvent interférer avec les volontés du propriétaire. Il faut distinguer les associations volontaires de celles qui ne le sont pas (ACCA par exemple).	Dépend des objectifs du regroupement
Foncier appartenant à des sociétés non directement agricoles	Le recours au travail à façon peut prendre de larges proportions. Sans généraliser, il est fréquent de constater une simplification des paysages agraires par l'agrandissement des parcelles et la <b>suppression des structures paysagères</b> , supports de biodiversité, allant de pair avec une intensification.	Effet souvent négatif
Propriétaire personne morale de droit public ou agréée de protection de l'environnement ou dédiée à l'intérêt général (de type fondation, foncière ou association, par exemple)	Les terres exploitées sont le plus souvent louées à bail. Il y a rarement de gestion directe par la personne morale propriétaire elle-même.	L'effet sur la biodiversité dépend de l'objet de l'institution et de la nature des conventions passées avec les gestionnaires.
Propriété des collectivités	Les terres exploitées sont le plus souvent louées à bail. il y a rarement de gestion directe par la	L'effet sur la biodiversité dépend de l'objet de l'achat par la



	collectivité elle-même, sauf intention particulière (protection de milieux, installation d'agriculteurs).	collectivité et de la nature des conventions passées avec les gestionnaires ou exploitants.
Exploitant non propriétaire ou partiellement propriétaire	Le contrat (bail ou autre) définit un cadre qui a un impact sur la gestion et donc sur la biodiversité. Le caractère d'ordre public du bail limite les adaptations au contexte local.	

En fonction du type de propriété, les impacts sur la biodiversité seront plus ou moins forts. C'est ainsi qu'une propriété très morcelée se prêtera plus difficilement à une gestion efficiente de la biodiversité. Le propriétaire n'ayant que des leviers limités à son échelle risquera de se désintéresser de ce sujet. Des regroupements volontaires ayant pour objectif de favoriser la biodiversité seraient alors à envisager.

Une dynamique pour susciter l'intérêt à l'égard de la biodiversité est à trouver pour chacune des configurations. L'animation terrain par une structure adaptée est un élément clé de la réussite.

### Des cas particuliers

#### ➤ les biens vacants et sans maîtres...

Sont considérés comme n'ayant pas de maître, les immeubles qui n'ont pas de propriétaire connu et pour lesquels, depuis plus de trois ans, les taxes foncières n'ont pas été acquittées ou ont été acquittées par un tiers. Suite à une enquête diligentée par la commune (ou l'EPCI sur délibération du Conseil municipal), celle-ci peut récupérer ces biens, pour en faire l'usage qu'elle souhaite. Les privés peuvent également les acquérir auprès de la commune.

Si la commune renonce à exercer ses droits, la propriété est transférée de plein droit au Conservatoire du littoral ou au Conservatoire régional des espaces naturels compétent.

Or, ces délaissés de gestion ont souvent été laissés en libre évolution et, de ce fait, ont pu acquérir des potentialités écologiques intéressantes.

**➔ Ils peuvent être des espaces potentiels d'intervention de la puissance publique ; les communes peuvent les acquérir pour pérenniser des connexions écologiques par exemple. Ils doivent être considérés comme un potentiel.**

#### ➤ les friches...

Ces espaces délaissés sont de natures très différentes et ont un potentiel écologique variable.

Certains peuvent même avec le temps avoir acquis un intérêt écologique inattendu. On cite, par exemple, le cas de carrières où des espèces pionnières ont pu s'installer et ainsi, devenir des milieux abritant des espèces rares. Laissés en libre évolution, d'autres sont devenus les éléments constitutifs de corridors écologiques.

**➔ Il est donc important de bien repérer leur potentiel écologique.**

**➔ Ces espaces sont très convoités : potentiels espaces de renaturation dans le cadre du ZAN ou espaces de déploiement des ENR, des forêts, sans oublier leur vocation initiale et les possibilités de retour à celle-ci.**

### **Les outils contractuels : quels liens avec la biodiversité ?**

La location de biens agricoles est régie de manière spécifique par le Code Rural et il existe différentes modalités de mise à bail, qui ont des implications différentes pour le propriétaire et l'exploitant, et indirectement, pour la biodiversité.

## Issus du statut du fermage

### ➤ Le bail rural ou bail à ferme

Le maintien des activités agricoles s'accompagne nécessairement du **maintien de l'espace rural, naturel et forestier**. Le bail rural a été créé pour protéger les exploitations par rapport aux contraintes de la production.

Il régit environ **70 %** de l'espace agricole français que ce soit vis-à-vis de personnes physiques ou morales. Quelle que soit sa durée 9, 18, 25 ans ou de carrière, il est soumis à l'ordre public du statut du fermage datant de 1946. *De ce fait, tout accord contractuel non prévu par l'ordre public peut être attaqué au tribunal paritaire des baux ruraux.*

➔ ***En 1946, les questions environnementales n'étaient pas centrales. Il n'en demeure pas moins que la rédaction des baux prévoyait déjà la notion de consistance et de pratiques respectueuses (sous l'intitulé « agissements de nature à compromettre la bonne exploitation »).***

L'état des lieux fait à l'entrée et à la sortie décrit avec précision l'état des bâtiments et des terres, leur degré d'entretien et leurs rendements moyens au cours des 5 dernières années. Une visite conjointe peut permettre de lister l'ensemble des éléments notables sur les terres notamment les infrastructures écologiques (haies, arbres, zones humides...) <sup>6</sup> qui sont des facteurs favorisant la biodiversité. Toutefois cet inventaire ne va pas jusqu'à évaluer l'état des sols.

De fait, le bail à ferme, à l'exception du bail rural environnemental (BRE), ne prend que peu en compte la biodiversité, sauf pour la préservation théorique des haies, dont l'arrachage est subordonné à l'autorisation du propriétaire.

Avec le statut du fermage, le propriétaire perd la maîtrise de l'usage : il ne peut pas faire valoir ses éventuelles ambitions environnementales et, une fois le bail signé, n'a plus aucun droit de regard sur les pratiques agricoles du fermier, sauf le maintien des haies et arbres dont la coupe est soumise à son autorisation.

➔ ***Il ne s'agit pas de remettre en cause l'existence du statut du fermage mais d'envisager comment le faire évoluer au service de la biodiversité***

➔ ***La protection de ces éléments a évolué au cours des dernières décennies. Des dispositions à l'égard de la biodiversité, non prévues par le Code rural, font parfois jurisprudence. C'est un droit évolutif dont les contours ne sont pas toujours bien définis.***

***(voir en annexe le détail des droits et devoirs de chacun concernant les haies et les arbres dans le cadre d'un bail rural).***

### ➤ Le bail rural à clauses environnementales :

Créé en 2006, le bail rural à clauses environnementales permet d'intégrer des clauses protectrices de l'environnement et des infrastructures agroécologiques (intégrant murettes, mares, etc). Seize clauses peuvent être choisies.

Les lois de 2014 étendent le BRE aux propriétaires privés (qui ne peuvent l'imposer au fermier). Les clauses sont négociées entre les deux parties. Trois conditions sont à respecter en fonction du bailleur, de la localisation et des pratiques agricoles en cours :<sup>7</sup>

- Pour tout bailleur et dans tout type d'espace : le maintien de pratiques mises en œuvre par le précédent exploitant ayant pour objet la préservation de la ressource en eau, de la biodiversité, des paysages, etc (par exemple agriculture biologique),
- Pour tout bailleur situé dans une zone de fort intérêt écologique (article L 411-27, alinéa 6 du Code Rural) et pour toutes les clauses prévues à cet article répondant aux préoccupations du lieu de situation du bien loué,

6 Sources : Terre de Liens ; Guide de la propriété foncière agricole (<https://ressources.terredeliens.org/les-ressources/guide-de-la-propriete-fonciere-agricole-responsable>)

7 Source : CEREMA le BRE : 10 questions 10 réponses

- Pour un bailleur personne morale de droit public sur tout type d'espace et pour toutes les clauses conformes au document de gestion officiel de l'espace protégé considéré.

Le loyer du BRE peut être inférieur au minimum mentionné dans l'arrêté préfectoral annuel fixant la valeur locative du fermage.

Très **rigide au départ**, le cadre de ces obligations tend à s'assouplir au fil des réformes. Ce contrat implique toujours une jouissance exclusive du locataire et, par définition, exclut l'exploitation par des tiers d'autres usages sous réserve d'éventuelles tolérances admises par la Cour de Cassation.

**→ le BRE représente manifestement une avancée pour la biodiversité et l'agroécologie, mais il présente aux yeux des deux parties des inconvénients à travailler**

- Les conditions du BRE sont fixées par la loi. Elles peuvent être dissuasives pour certains. Un choix plus large de clauses pourrait être plus attractif en s'adaptant mieux aux conditions locales,
- La baisse des revenus peut détourner certains propriétaires,
- L'introduction de clauses environnementales risque de contraindre l'activité agricole et de ce fait être moins attractif pour le preneur. **Des modalités de compensation pérenne pourraient améliorer le modèle du BRE,**
- La difficulté de faire évoluer les clauses adoptées au cours de la durée du bail.

➤ Cahier des charges par le biais de programmes spécifiques (exemple : Terre de liens)

À rattacher au BRE : le programme biodiversité de Terre de liens

Par le biais d'un BRE les fermes Terre de Liens adoptent des pratiques répondant au label de l'agriculture bio et même au-delà. Ce programme qui se développe de 2022 à 2025, finance des diagnostics et des actions concrètes en faveur de la biodiversité dans 80 fermes. Ces évaluations sont faites régulièrement par la méthode des diagnostics agro-environnementaux DIALECTE et HUMUS.

### Les conventions hors statut du fermage

Elles sont issues directement du Code civil. Il existe de nombreux types de conventions adaptées aux usages **locaux**.

- Commodats ou prêts à usage,
- Les conventions d'usage comme les conventions pluriannuelles de pâturage,
- Conventions d'occupation précaire.

Toutes ces conventions ont pour dénominateur commun de ne pas être soumises au statut du fermage. Elles ne confèrent pas nécessairement au preneur une jouissance exclusive et continue des terres louées : cette formule locative laisse la liberté au propriétaire d'utiliser les terres louées à *d'autres fins qu'agricoles* pendant certaines périodes de l'année définies. Cela permet d'éviter que les agriculteurs qui souscrivent des engagements quinquennaux, en particulier en mesure agro-environnementales, ne soient mis en difficulté par une reprise par les propriétaires des espaces qu'ils utilisent. La convention pluriannuelle de pâturage est utile au pastoralisme et aux zones où l'agriculture est moins compétitive. Elle évite la déprise agricole et favorise une agriculture à caractère extensif favorable à l'environnement.

➔ **Ces types de convention ne peuvent, à eux seuls, suffirent à garantir la pérennité agricole. Néanmoins, ils sont très intéressants, de manière limitée, pour s'adapter à des usages locaux, avec des conditions définies de manière contractuelle et négociées entre les propriétaires et les loueurs. Leur souplesse fait leur avantage.**

➤ Le rôle des Safer dans un but de préservation de l'environnement :

Les SAFER ont notamment pour mission de concourir à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique. Elles peuvent intervenir en préemption à la demande de collectivités ou d'autres acteurs publics dans un but de protection de l'environnement.

Les Safer contribuent aussi à la préservation de l'environnement en attribuant prioritairement les terrains dont les productions relèvent de l'agriculture biologique à un candidat qui s'engage à poursuivre une exploitation en agriculture biologique.

➔ Aujourd'hui, l'intervention des Safer en faveur de l'environnement passe par la mise en œuvre de pratiques agricoles adaptées. Il faudrait adapter et rénover les missions des Safer afin de consacrer une vraie mission environnementale et de leur donner les moyens d'intervenir en faisant évoluer l'assiette et les objectifs du droit de préemption dans un objectif purement environnemental.-

➤ **Les cahiers des charges des SAFER**

Ce cahier des charges permet de garantir-orienter l'usage agricole d'un bien attribué par les SAFER, en garantissant le respect d'enjeux environnementaux. Il est établi lors de la vente entre l'acheteur du bien et la SAFER et les acteurs concernés (ex : département, collectivités, ...). Il est annexé à notifié dans l'acte de vente. La durée légale de l'engagement est d'un minimum de 10 ans pouvant aller jusqu'à 30 ans.

Si l'acquéreur du bien n'est pas l'exploitant, les clauses prévues dans le cahier des charges sont à faire figurer dans un bail rural environnemental.

En cas de non-respect du cahier des charges, les sanctions peuvent aller jusqu'à l'annulation de la vente.

➔ **le cahier des charges SAFER constitue un levier important pour la biodiversité, mais il présente des lacunes à parfaire :**

Même si les cahiers des charges liés aux opérations d'installation restent très contrôlés, le renouvellement des générations constituant un enjeu majeur du territoire, il demeure des failles dans les exécutions, car l'évaluation de ceux-ci demande un travail important de contrôle terrain. Or, il manque des relais de terrain.

- La pertinence des contenus de ces cahiers des charges est en cours de reformulation entre naturalistes, agronomes et techniciens. Le contenu de ces cahiers des charges est adapté à chaque opération et aux enjeux environnementaux associés. L'ensemble des parties prenantes concernées par l'opération prennent part à la rédaction des clauses du cahier des charges. Parmi ces acteurs, il peut s'agir de département, de collectivités, des CEN, des associations de protection de l'environnement, ...
- Les attributions des SAFER sont des informations publiques, affichées et validées par les commissaires de tutelle. Les représentants des maires du département participent aux comités techniques. Mais le contenu des cahiers des charges ne sont pas systématiquement disponibles sur les sites internet des SAFER et les collectivités qui sont censées connaître la mise en place de ces cahiers des charges, ne les connaissent, de fait, que très rarement. Là encore, on manque de

relais sur le terrain. Mais les cahiers des charges qui sont annexés à l'acte de vente, sont des contrats de droit privé dont les informations ne sont pas publiques. La solution pour accompagner les Safer dans le suivi des cahiers des charges pourrait être d'identifier des partenaires qui disposent d'informations. A titre d'exemple, les DDT disposent d'informations de par leur suivi de la PAC, les CEN, les organismes certificateurs (pour le suivi d'une agriculture biologique certifiée, ...).

## Cas de la propriété forestière

Dans le cas de la propriété forestière, l'implication des différents acteurs vis-à-vis de la biodiversité s'articule différemment.<sup>8</sup>

### ➔ **L'encadrement est très organisé.**

- L'État réglemente et encadre la gestion des forêts (Code forestier, Code de l'environnement).
- L'Office national des forêts (ONF) **gère** les forêts publiques.
- Le Centre national de la propriété forestière (CNPF) agrée les documents de gestion durable et accompagne les propriétaires de forêts privées vers une gestion durable ; il veille à la mise en œuvre et au respect des consignes régionales et nationales. Il est organisé en directions régionales (anciennement appelées CRPF) qui peuvent, outre les missions premières, renforcer les conseils aux propriétaires et exploitants forestiers. Ils peuvent également passer des conventions particulières avec des territoires pour animer des programmes spécifiques (sensibilisation, voiries et dessertes etc),
- Les directions départementales des territoires contrôlent la gestion forestière,
- Les commissions régionales de la forêt et du bois (CRFB) **pilotent** la gestion des forêts et valident les schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS) pour les forêts privées et les DRA (directive régionale d'aménagement) pour les forêts d'Etat et les SRA (schéma régional d'aménagement) pour les forêts des collectivités. Le cycle de révision des SRGS de 15 ans prend fin et ils seront validés prochainement. C'est au niveau de ces SRGS que les considérations relatives à la biodiversité sont prises en compte et mises en regard des considérations économiques, climatiques etc,
- De nombreux acteurs locaux proposent leurs services aux propriétaires, mais ils n'ont pas la légitimité ni la vocation à intervenir directement dans la gestion d'une parcelle forestière. Qu'entendez-vous par là ?

### ➔ **L'articulation entre le foncier et la biodiversité n'est pas directe, elle s'organise au travers de divers documents de gestion durable émanant des procédures cadrées par la loi.**

#### Défrichement

Le foncier forestier et donc la biodiversité forestière sont protégés par les lois et règlement sur les défrichements.

#### Gestion forestière

La forêt présente la particularité d'être le milieu naturel dont la gestion est le plus encadrée, depuis très longtemps et selon un principe de multifonctionnalité (production, protection et aspect sociaux). Cet équilibre entre les trois fonctions est complexe à maintenir au regard des nombreuses demandes contradictoires de la société vis-à-vis de la forêt.

La forêt privée (75% de la forêt française) est encadrée notamment par le plan national forêt bois mais aussi par de nombreuses autres stratégies (Carbone, biodiversité, qualité des eaux de surface et d'alimentation, protection contre les risques naturels...)

---

<sup>8</sup> D'après l'Intervention de Mr de Berthier en séance

En région cela se décline par le programme régional forêt bois.

Les itinéraires de gestion forestière autorisée au sein des documents de gestion durable sont définis dans le schéma régional de gestion sylvicole élaboré par le CNPF mais co construit avec les acteurs de la filière forêt-bois, les associations de protection de la Nature, les chasseurs... Une évaluation environnementale est réalisée. On y retrouve des itinéraires de production mais aussi de libre évolution. La commission régionale forêt-bois donne un avis ainsi que les PNR. Une consultation publique est organisée. Le ministère en charge des forêts approuve les SRGS.

Pour simplifier la gestion forestière et unifier les procédures tant forestières qu'environnementales il existe des annexes vertes aux SRGS. La procédure est identique aux SRGS et est complétée par une autorisation des autorités compétentes selon la réglementation. Le ministre de l'environnement co-valide ces annexes vertes.

### Les autres liens entre propriétaires et biodiversité qui ne passent pas par l'exploitant : le cas des obligations réelles environnementales (ORE).

C'est un dispositif foncier de protection de l'environnement reposant sur la liberté contractuelle de ses acteurs et qui est **attaché au bien, et non au propriétaire**. Elle engage les propriétaires ultérieurs jusqu'au terme de l'engagement. Il s'agit d'un contrat par lequel un propriétaire de biens ruraux met à sa charge des obligations de faire, ou de ne pas faire, à finalité écologique. Cette obligation se concrétise par un acte notarié. Une personne morale publique ou privée (association de protection de la nature, commune...) cosigne et **se porte garant** du suivi. L'exploitant éventuel de la parcelle doit donner son accord.

Il est précisé que 90 ORE ont été signées depuis juillet 2022 : aujourd'hui, environ 1 200 hectares sont sous ORE. Une base nationale a été récemment mise en place, mais elle n'est pas rétroactive.

L'ORE n'est un contrat **opposable qu'aux parties qui la signent**, ce qui a permis son déploiement, mais limite sa portée.

- Elle n'est pas opposable aux documents d'urbanisme.
- Le contrat est dispensé de l'essentiel des taxes et autres frais d'enregistrement, mais ne dispose pas d'incitations financières stimulantes, si ce n'est que depuis 2017, la commune peut dispenser de la taxe sur les propriétés foncières non bâties les parcelles concernées par les ORE.

➔ **Sa portée paraît limitée. Néanmoins, son intérêt est d'encourager le propriétaire à s'engager sur un temps long, au-delà de sa propre vie.**

➔ **Les porteurs de projet ont souvent des difficultés à trouver des propriétaires intéressés faute de rémunération motivante (subvention ou exonération de taxes).**

### Les autres usagers de l'espace

#### La population, organisée ou non en associations

Les simples citoyens, les associations de sports de nature, de randonneurs, de pêcheurs sont des consommateurs de cet espace. Il est établi le plus souvent des conventions d'usage, rémunérées ou non, mais déchargeant partiellement le gestionnaire du territoire de sa responsabilité civile. Des conflits d'usage peuvent naître avec les agriculteurs ou les chasseurs. Les pêcheurs, par exemple, peuvent être des lanceurs d'alerte sur une pollution diffuse. Le gestionnaire du territoire et la puissance publique, si nécessaire, interviennent pour arbitrer ces conflits d'usage.

#### Les chasseurs

Ce sont des usagers de l'espace privé qui agissent soit au travers d'une ACCA soit d'un bail sous seing privé. Ils ont un rôle essentiel pour maintenir un équilibre compatible avec l'activité agricole et

forestière et la préservation des écosystèmes. Les proliférations de plus en plus fréquentes des sangliers, chevreuils et cervidés nuisent à la fois à la production agricole, à la gestion durable des forêts mais également aux écosystèmes. Le respect des équilibres n'est malheureusement pas toujours appréhendé au travers d'indicateurs (indices de changement écologiques, démarche Brossier-Pallu) ce qui ouvre la porte à de multiples interprétations sources de conflits. La restauration des équilibres agro-sylvo-cynégétiques est un enjeu majeur de la préservation de la biodiversité.

### Les associations environnementalistes

Elles ont un rôle important de collecte de données à caractère scientifique et de diffusion des connaissances sous forme de restitutions, d'animations, etc.

Il est déterminant de travailler en collaboration intelligente avec le propriétaire, ce qui pose le problème de l'accès à la propriété privée, parfois délicat et porteur d'incompréhensions. Cela engendre une défiance des propriétaires à l'égard d'interventions parfois inopinées sur les propriétés privées, préjudiciables aux objectifs communs recherchés.

## Les leviers financiers existants et potentiels à faire évoluer

### La PAC

La question du rôle de la PAC dans ce sujet foncier / biodiversité par le prisme de la propriété est revenue plusieurs fois dans les échanges du groupe de travail.

Force est de constater qu'il y a très peu de liens directs entre la PAC et la propriété du foncier dans le premier pilier, car les propriétaires ne bénéficient pas des aides PAC.

Toutefois il peut y avoir un lien indirect par le biais de dispositions concernant les éléments fixes du paysage dont l'exploitant n'a pas la maîtrise.

Dans le second pilier, les bénéficiaires des aides sont plus diversifiés et intègrent des propriétaires privés, associations foncières pastorales, syndicats de propriétaires... Ils concernent les investissements pastoraux (cabanes...) et forestiers (dessertes, exploitation par câble...)

En revanche, la PAC a un lien direct avec la biodiversité par le biais des aides versées aux exploitants.

Via l'éco-régime, la PAC intervient directement ou indirectement sur tous les critères listés comme favorisant la biodiversité

➔ ***Cette attribution réservée aux exploitants pose pour certains le problème de l'efficacité de la conditionnalité.***

Lors des discussions sur ce thème, il a été émis l'opinion suivante : le bénéfice biodiversité de la conditionnalité n'est pas toujours la préoccupation majeure de l'agriculteur. Il cherchera l'effet d'aubaine le plus souvent pour son exploitation, qui n'est pas forcément optimum pour la biodiversité. Les haies continuent à être arrachées, malgré la conditionnalité et les diverses réglementations.

➔ ***La temporalité réduite (programme sur 5 années) et le faible taux de rémunération altèrent la pertinence de ces mesures qui ont le mérite d'exister.***

### Un outil à déployer : le Paiement pour Services Environnementaux (PSE)

Cet outil est récent. Les PSE<sup>9</sup> en agriculture rémunèrent les agriculteurs pour les actions qui contribuent à restaurer ou maintenir des écosystèmes, dont la société tire des bénéfices (qualité de l'eau, stockage carbone, protection des paysages, de la biodiversité...). Ils engagent des financeurs, en principe les bénéficiaires directs des avantages comme des entreprises, des individus, parfois représentés par des associations ou des acteurs publics. Ce peut être, par exemple :

---

<sup>9</sup> <https://agriculture.gouv.fr/les-paiements-pour-services-environnementaux-en-agriculture>

- des acteurs agroalimentaires qui exploitent des ressources naturelles : de nombreux PSE ont été financés par les industriels qui exploitent des sources d'eau potable avec les agriculteurs dans les bassins versants des sources,
- des collectivités territoriales qui souhaitent protéger des paysages dans leur territoire pour leur valeur culturelle, récréative...
- des gestionnaires de milieux qui souhaitent restaurer des continuités écologiques pour favoriser la protection de la biodiversité.

Les PSE engagent également des agriculteurs, considérés comme fournisseurs d'un service environnemental, et qui reçoivent en échange de ce service, un paiement conditionné à l'atteinte de résultats sur l'écosystème.

Alors que l'agriculture fait face aux enjeux de la transition agroécologique, les PSE en agriculture attirent l'attention des acteurs privés, des collectivités territoriales et de l'État.

Pour le moment, les PSE sont dans une phase expérimentale ; ils restent financés par les Agences de l'eau, rémunèrent l'entretien, le maintien, voire la création d'éléments fixes du paysage selon un dispositif territorialisé adapté au bassin et inscrit dans les programmes des agences. Des adaptations locales peuvent être proposées lors de la mise en œuvre par les opérateurs (associations, PNR...). Ces rémunérations vont là encore aux exploitants et non aux propriétaires qui ont pourtant la maîtrise sur les éléments fixes du paysage, déterminants pour la biodiversité.

**→ Cet outil est potentiellement très intéressant pour son caractère local, ancré dans le terroir, mais son champ d'application reste limité. Les PSE en forêt sont quasi inexistantes et gagneraient à être développés. On pourrait envisager un déploiement conséquent associant les acteurs économiques du territoire.**

### Les certificats de biodiversité

Le mécanisme est de permettre à des groupes privés de financer des actions de protection de la biodiversité (par le biais de leur RSE ou autre) et ainsi montrer qu'ils ne font pas de *green washing*. Dès lors que ces actions bénéficieraient d'un certificat faisant office de reconnaissance officielle et contrôlée, ce dispositif pourrait jouer un rôle important en faveur de la biodiversité à condition que les limites puissent être claires et contrôlées.

Cette idée a trouvé une formalisation dans la loi relative à l'industrie verte et dans la SNB (mesure 39 : Mobiliser les financements privés en faveur de la biodiversité) mais ses contours restent flous.

Des acteurs de terrain commencent à travailler sur ce sujet.

Pour mettre en place ces dispositifs il est nécessaire de « mesurer » la biodiversité. Or, contrairement au carbone, il est difficile de trouver une unité à laquelle ramener cette mesure ; la Caisse des dépôts et consignations (CDC) travaille actuellement sur des critères de mesure et de normalisation permettant de quantifier l'effort environnemental.

Certains craignent que les certificats conduisent à une forme de spéculation ou remplacent la compensation alors qu'ils doivent permettre des actions additionnelles. Toutefois, ce dispositif présente des intérêts, car on suppose que les finances publiques ne sauraient suffire à relever seules le défi que pose la protection et la réparation de la biodiversité dans les zones de protection et dans les espaces de nature ordinaire.

**→ Dans sa formulation actuelle, ce levier n'a pas de lien avec le sujet. Mais on pourrait imaginer un redéploiement vers la protection des structures fixes du paysage pour les propriétaires et le complément, dans le temps, de mesures types MAEC pour les exploitants.**

### **La fiscalité**

C'est un levier puissant dans la relation entre propriétaire, exploitant et biodiversité.



**En France où la rentabilité des terrains agricoles est parfois négative** et souvent très inférieure à la moyenne des autres pays européens on constate un décalage de plus en plus important entre le niveau des fermages et celui des taxations :

- Les loyers de fermage sont les *plus bas* de l'Europe de l'Ouest ; <sup>10</sup>
- La taxation des terres agricoles (taxes foncières, droits de mutation, impôt sur le revenu, impôt sur la fortune, impôt sur les plus-values, prélèvements sociaux) est *la plus élevée* de toute l'Europe — en euros constants — et elle est contraire à la logique climatique et environnementale actuelle.

Les enjeux environnementaux n'ont pas été abordés dans les deux études d'impact réalisées dans le cadre du projet de loi de finances (PLF), la situation s'est donc aggravée en 2018. Elle contribue à expliquer la rapidité de l'artificialisation des sols en France par rapport à la moyenne européenne.

Les baux ruraux environnementaux, dont la réforme a été initiée par Michel Barnier en 2005, sont très intéressants, car ils ne sont pas soumis aux minima des statuts des baux réglementés. L'étendue des terrains concernés a augmenté mais l'imposition du bailleur (taxe sur le foncier non bâti, taxe pour la Chambre d'agriculture, droits de mutation à titre onéreux ou gratuit, IFI, impôt sur le revenu, prélèvement sociaux) n'a pas évolué en proportion de la diminution de ses revenus locatifs.

➔ ***De plus, la situation actuelle est très défavorable aux herbages pourtant propices à la biodiversité.***

En effet, la répartition de la TFNB repose sur les natures de cultures concernées, lesquelles sont fixées par l'instruction du 31 décembre 1908 — les tourbières sont très imposées, car elles étaient très productives en 1908 et les herbages restent davantage taxés que les aires de culture, dans des proportions importantes.

➔ ***Il est remarqué également que le PLF 2024*** ne comporte aucune mesure fiscale en faveur de la biodiversité et des paysages. Il est à noter que la taxe foncière sur le non bâti (TFNB) ne représente que 1 milliard d'euros sur les 92 milliards récoltés par la taxe foncière. C'est un élément de réflexion à intégrer dans le PLF 2025.

## **L'émulation : donner envie, faire adhérer...**

Au-delà des leviers techniques ou réglementaires à mobiliser pour améliorer la relation entre propriété privée/exploitants au service de la biodiversité, il est nécessaire d'analyser ce qui « peut donner envie d'agir ».

L'émulation, c'est ce qui crée l'envie et suscite l'action, en l'occurrence, ici, ce qui entraînerait les détenteurs du foncier à agir pour la biodiversité avec plusieurs stades d'implication : soit, directement sur leurs terres seuls ou avec l'aide de conseils, soit, en adhérant à des programmes prédéfinis, soit, en faisant gérer leurs terres par des organismes compétents, soit, en les léguant à des organismes compétents.

Les leviers identifiés, notamment au travers des diverses démarches dont la contractualisation Natura 2000 sont :

- ▶ la connaissance qui nécessite une spécialisation, de l'agrégation de données différentes, du partage, et de la traduction en conseils
- ▶ un rapport subtil entre la voie réglementaire et la voie contractuelle. La première pouvant donner un cadre et être un déclencheur, la seconde étant la méthode pour une véritable adhésion. Le facteur **animation** est essentiel. Il est étroitement lié à la présence sur le terrain.

---

<sup>10</sup> Intervention de Mr Sainteny en séance.

- ▶ la reconnaissance des actions faites, qu'elle soit sociale ou financière.

## La connaissance

➔ **Le premier stade de l'émulation est la connaissance ou du moins l'appétit de connaître.**

Pour agir à bon escient, il faut avoir un minimum de connaissances de manière à faire naître l'envie, puis pouvoir apprécier les résultats. Cette compétence peut être liée à une appétence personnelle, encore faut-il pouvoir la développer et l'organiser grâce aux croisements d'informations de provenances diverses.

Les connaissances sur la biodiversité se multiplient et deviennent de plus en plus accessibles en autodidacte ou accompagné : de nombreux portails, publications grand public ou non, sites internet permettent d'y accéder. Mais cette recherche peut vite devenir foisonnante et/ou très technique voire décourageante. On peut manquer de points de repères.

Des outils particulièrement accessibles sont offerts aux spécialistes et au grand public comme les applications Plant net... Elles permettent d'identifier, mais pas toujours de savoir ce qu'il y a autour de soi.

## Coconstruire la connaissance

Rien n'est plus motivant que de participer à la construction de la connaissance de manière individuelle, en transmettant des observations à un organisme chargé de les vérifier, de les consolider de manière collective en groupe de « marathon naturaliste ». On se rend compte ainsi, qu'avec peu de connaissances de base mais un encadrement, on peut rapidement progresser. On se rend compte également des différentes facettes de la biodiversité d'un territoire et l'on peut rapidement apprécier, même de manière intuitive, les conditions qui font qu'un territoire a une diversité plus riche que son voisin.

## Les sciences participatives

Elles se développent rapidement et mobilisent de plus en plus de personnes qui, loin d'être spécialistes, deviennent « ambassadeurs » de la biodiversité dans leur entourage. Elles ont permis un gain considérable dans la production de connaissances. Ces programmes sont portés par des organismes nationaux institutionnels (Muséum d'histoire naturelle par exemple) ou associatifs (Ligue de protection des oiseaux (LPO)).

## Les ABC (Atlas de la biodiversité communale ou intercommunale) ou outils équivalents

Les ABC sont considérés comme d'excellents outils pour connaître la biodiversité sur une commune, une collectivité territoriale. Leur dimension participative leur confère une valeur pédagogique. Ils ne sont pas obligatoires, les communes décident d'en réaliser un ou non. Les financements peuvent être aidés par l'Office français de la Biodiversité (OFB), certaines régions y contribuent.

Mais ils n'ont pas vocation à proposer un programme d'actions et encore moins d'apporter des conseils à des propriétaires. Par contre ils constituent une base intéressante pour replacer un terrain ou une propriété dans son contexte éco-géographique et ensuite envisager des programmes d'actions.

➔ **Il semble que les communes connaissent encore peu cet outil ; les ORB et l'OFB déploient des moyens importants pour les populariser ; ils font l'objet d'une mesure spécifique dans la stratégie nationale pour la biodiversité 2030 dans l'axe « mobiliser les acteurs ».**

➔ **Toutefois ce déploiement s'appuie encore peu sur une coopération avec les propriétaires, qui n'ont pas le droit de regard sur le déroulement de ces études**

## Sur sa parcelle, son exploitation ou sa propriété

Des réseaux sous forme associatives ou non peuvent aider à produire des diagnostics biodiversité le plus souvent focalisés sur des exploitations, plus rarement sur des propriétés.

On citera (liste non exhaustive) :

- Les **Chambres d'agriculture** qui développent ce type de diagnostic agronomie/économie/biodiversité,
- Le **réseau AGRIFAUNE** créé en 2006, regroupe les acteurs du monde agricole et de la chasse. La convention a été signée par l'APCA, la FNSEA, le FNC et OFB (remplaçant l'ONCFS). Il contribue au développement et à la promotion par l'exemple des pratiques agricoles qui concilient économie, agronomie, environnement et faune sauvage. Il a pour ambition de contribuer au développement durable des territoires ruraux. L'association des propriétaires n'est pas représentée en qualité,
- **Hommes et Territoires** développe un outil : le diagnostic biodiversité et pratiques agricoles (DBPA) pour sensibiliser et accompagner les exploitations dans leur transition agroécologique. Il appuie le réseau agri-faune mentionné ci-dessus. Il n'est à priori pas destiné aux propriétaires non exploitants,
- Les **GIEE** sont évoqués comme espaces de partage et d'apprentissage collectif autour de questions qui peuvent être liées (ou non) à la biodiversité ou au lien entre production et biodiversité, on y trouve à la fois de l'accompagnement technique, de l'expérimentation locale et de la réflexion collective ; ils sont reconnus comme créant de l'émulation.  
En regroupant des exploitants d'un secteur géographique donné, ils permettent de passer à une échelle plus large, plus propice à la prise en compte de la biodiversité.
- Le programme **biodiversité de Terre de Liens** : Ce programme se développe de 2022 à 2025, finance des diagnostics et des actions concrètes en faveur de la biodiversité dans 80 fermes. Ces évaluations sont faites régulièrement par la méthode des diagnostics agro-environnementaux DIALECTE et HUMUS.
- Les **conservatoires d'espaces naturels** qui peuvent dans le cadre de programmes spécifiques développer de tels diagnostics, souvent complétés par des diagnostics agro-économiques, de manière à croiser les préoccupations,
- De nombreux organismes proposent ce type de diagnostic sur des bases qui ne sont pas toujours comparables,
- Différentes filières agricoles peuvent également organiser ces diagnostics débouchant sur des conseils destinés aux exploitants,
- Pour la forêt, le CNPF propose un système d'évaluation simple reposant sur des critères scientifiques fiables et robustes (validés par des publications scientifiques). Cet indice de biodiversité potentielle (IBP) permet à chaque propriétaire forestier de prendre conscience des richesses et des manques de son territoire, de mesurer leur évolution en fonction du type de gestion conduit, d'engager des actions pour améliorer progressivement la biodiversité. Le CNPF anime également des démarches territoriales de regroupement de propriétaires. Les enjeux paysagers, de biodiversité, de qualité des eaux y sont fortement représentés. Cela permet de répondre à l'enjeu de la multi petite propriété.

Le besoin d'actions de ce type se fait de plus en plus sentir pour préparer les exploitations à la transition agroécologique. La Stratégie Nationale de la Biodiversité 2030 consacre une mesure (12 axe 1) à la mise en place de diagnostics à destination des exploitants agricoles, au moment de la **transmission** (et non de manière récurrente). Les propriétaires non exploitants ne sont pas concernés.

## Chercher (trouver) le conseil

Une fois le diagnostic posé, il est important de trouver le conseil et de coconstruire les orientations de gestion ; c'est le cas de nombreux diagnostics évoqués qui se concluent par des conseils de gestion.

C'est le cas pour les diagnostics d'exploitation.

En revanche, il semble que le conseil soit plus difficile à trouver quand on est seulement propriétaire non exploitant. En effet, il est rappelé que les conseils viennent des filières de production et que les Chambres d'agriculture n'organisent rien pour la branche « propriétaire » car le monde agricole repose sur la séparation entre la propriété et la jouissance du bien par l'exploitant.

➔ *La situation du propriétaire non exploitant est donc différente, le diagnostic et le conseil sont plus difficiles d'accès. Il semble qu'il y ait là une carence à faire évoluer.*

## Favoriser la voie contractuelle, faire adhérer à un contrat

L'analyse en séance des modalités, permettant de faire adhérer les propriétaires et exploitants à des contrats Natura 2000, a permis de tirer des enseignements sur les freins et leviers de l'adhésion à la voie contractuelle.

À partir de l'analyse de sites Natura 2000, on retiendra les points suivants :

### Les leviers pour aboutir

- **L'attachement** au territoire en lien avec la valeur identitaire du patrimoine foncier en vue de léguer un foncier préservé.
- **La sensibilisation**, l'information, la formation des propriétaires aux enjeux du dispositif. Cela nécessite un travail important **d'animation** pour expliquer les enjeux autour de la biodiversité en général, ou ceux liés au particularisme d'une propriété.
- L'accompagnement des propriétaires dans toutes les étapes et sur tous les volets (montage de dossiers, mise en œuvre des travaux, avantages fiscaux, etc)
- L'identification des **partenaires pertinents**, courroie de transmission avec les propriétaires, peut faciliter ainsi l'accompagnement de ceux-ci dans toutes les étapes de la démarche Natura 2000, notamment celle du montage des dossiers.
- **L'implication** des propriétaires dans les phases de concertation et de prise des décisions pour en faire des acteurs est indispensable à l'appropriation des dispositions à mettre en place. Elle permet de développer une relation de confiance mutuelle.
- **L'incitation** financière : les propriétaires peuvent non seulement bénéficier d'avantages financiers via les contrats et chartes, mais ont également la possibilité de bénéficier de travaux gratuits via des chantiers école.
- **La reconnaissance** sociale : outre ces aspects financiers, la reconnaissance des actions vertueuses des propriétaires via les médias et les réseaux sociaux est un facteur d'émulation important.

### Quels sont les freins qui peuvent faire abandonner les projets de contractualisation ? L'exemple des contrats Natura 2000

- La faible appropriation des outils Natura 2000, liée en partie à leur complexité.
- La complexité, le manque de connaissances et la faible attractivité des avantages fiscaux : par exemple, les propriétaires forestiers ont généralement, de par leur réseau, une meilleure connaissance des dispositifs d'exonération liés à la sylviculture, plus intéressants que l'exonération de la TFNB dans le cadre d'une charte Natura 2000.

- La durée trop courte des contrats (5 ans), durée grevée par la complexité et les lourdeurs administratives liées à l’instruction des fonds FEADER, FEDER. Ces financements risquent, de surcroît, d’être remis en cause lors d’un contrôle.
- La défiance à l’égard des politiques concernant l’environnement souvent jugée trop sclérosante, ce qui ne favorise pas la compréhension des enjeux avec des informations et des formations qui ne prennent sans doute pas suffisamment en compte les préoccupations existentielles des propriétaires.
- Certaines contraintes administratives, comme l’identification des parcelles, accentuées par le manque de disponibilité sont clairement un frein au déploiement des contrats sur le terrain. Les formes collectives de propriété, type indivision ou GFA, diluent la responsabilité et la motivation de chacun pour agir autant que celle de l’héritier éloigné qui ne s’est pas approprié son territoire.

Le risque de modification du cadre légal après la contractualisation est également un frein à la signature des contrats.

Afin de lever ces freins, il sera nécessaire de proposer des contreparties plus stimulantes, qu’elles soient économiques ou sociales, avec des projets menés par des acteurs qui inspirent la **confiance**. **L’animateur doit se positionner en conseiller**. Les Chartes Natura 2000 sont des outils qui permettent aux propriétaires de s’engager sur la base du volontariat et devraient ainsi pouvoir lever les réticences si, par ailleurs, les dossiers sont moins lourds à gérer et les engagements plus souples. Les avantages comme la réduction de TFNB sont un élément facilitateur.

Ces différentes interventions abordent l’ensemble des problématiques de l’émulation, la connaissance, le conseil partagé, l’adhésion et la reconnaissance, ainsi que les modes de rémunération incitative avec un point d’orgue : le **rôle déterminant de l’animateur**.

➔ ***Quelles que soient les origines et les motivations, l’animation reste un levier essentiel.***

## La reconnaissance

La reconnaissance du bienfait de l’action ou de l’attitude vis-à-vis de la biodiversité est un moteur essentiel de la motivation.

### Reconnaissance sociale

Elle peut se traduire par différents aspects : labels, publications diverses...

La question des labels est complexe. Ils sont de plus en plus nombreux et pas toujours lisibles. Le plus souvent, ils sont attribués à des produits ou à la conjugaison produits/terroirs/pratiques, mais plus rarement à la simple conservation de la biodiversité.

La question des labellisations de territoire a été évoquée en prenant comme exemple des labels privés ou comme le label « Territoire de faune sauvage », déclinaison nationale d’un label européen<sup>11</sup>. Il est rappelé la diversité de ces labels qui ne correspondent pas toujours à des modes de gestion garantissant la préservation de la biodiversité d’où la nécessité de croiser territoires, labels et certificats de biodiversité.

Les ORE aujourd’hui ne bénéficient pas de cette reconnaissance sociale ; il serait intéressant qu’elles puissent en bénéficier.

### Reconnaissance financière

11 À l’instar du label Wild life estate (territoire de nature sauvage) créée par European Landowners’ organization, fédération européenne des propriétaire fonciers et entrepreneurs ruraux , qui se cale sur les principaux objectifs de la stratégie européenne pour la biodiversité de 2020 ; il est présent dans 19 états membres ; plus de 500 territoires sont labélisés sur plus de 2 millions d’ha.

Aujourd'hui, il semble que peu de dispositifs concrets et directs, en dehors de la TFNB ou des aides aux travaux dans le cas de contrats Natura 2000, aillent dans le sens de la rémunération pour la protection de la biodiversité sur sa propriété, lorsque l'on est propriétaire non exploitant.

# Préconisations

Il est expliqué, dans le préambule et la phase introductive, les raisons qui ont conduit à mettre le focus dans ce GT foncier biodiversité sur les interactions, entre la propriété privée et la nature ordinaire. Tirer les leçons des erreurs du passé, et proposer aux politiques publiques des moyens de s'adapter aux contextes locaux, a été le fil conducteur de ce groupe de travail. Le propriétaire privé, échelon de gestion le plus proche du territoire et unique responsable civil conseillé par un tissu associatif compétent, peut avoir un rôle fondamental à cet effet.

Le droit rural actuel formalisé pour l'essentiel dès l'après-guerre à une époque où la préoccupation principale était de nourrir une population meurtrie par des années de disette doit pouvoir évoluer sans pour autant que ses fondements soient obligatoirement remis en question. Un bail 9, 18,25 ou de carrière doit pouvoir bénéficier d'un état des lieux « biodiversité des sols » à l'aide d'un indicateur pertinent avec clause de revoyure tout au long du bail.

**Le bail rural environnemental doit pouvoir être généralisé à l'ensemble de la ferme France car pas un arpent de notre territoire n'a pas un capital biodiversité à exprimer. Le cahier des charges SAFER est une autre voie à explorer et à améliorer**

L'émulation par la connaissance l'incitation et l'animation, ainsi que par l'appropriation des orientations à travers des outils et une gouvernance adaptée, sont apparues être des éléments clés pour donner envie d'agir en faveur de la biodiversité efficacement.

La connaissance est un facteur fondamental d'émulation des gestionnaires des propriétaires mais aussi du public. Les diagnostics terrain participent à l'amélioration et l'acquisition des connaissances ; encore faut-il que les gestionnaires du territoire en soient les maîtres d'ouvrage afin qu'ils se les approprient.

L'incitation fiscale et financière est, bien entendu déterminante, dans un pays où la rentabilité sur le foncier est une des plus faibles d'Europe jusqu'à être parfois négative.

On pense « au couple » obligation réelle environnementale TFNB. Ce levier fiscal, dans un pays où nos comptes publics sont dégradés, aura un impact négatif marginal sur les équilibres financiers, sachant que cette taxe ne représente que 1.1% de la totalité de la taxe foncière collectée. Dans ce même esprit, pourrait être envisagée, l'exonération des  $\frac{3}{4}$  sur les successions pour des dispositifs particuliers, comme les baux environnementaux, ORE ou tout dispositif favorable à l'environnement comme la labellisation de territoires.

L'incitation financière passe par une redéfinition des PSE. Les couples PSE-MAEC, PSE-ORE ou PSE propriétaires-BRE (à créer) sont apparus particulièrement pertinents, comme le serait le développement du crédit biodiversité en évitant les écueils liés au risque de spéculation.

L'animation est un élément indispensable à la diffusion de cette connaissance. De nombreuses structures existent le plus souvent sur des territoires dédiés à la biodiversité. Ces structures peuvent être source d'inspiration afin d'étendre la diffusion de la connaissance à l'ensemble des acteurs de notre territoire.

Des différents échanges, il ressort que les chambres d'agriculture n'ont pas pour vocation essentielle à diffuser cette connaissance ne s'intéressant que peu à la gestion d'un bien rural. Elles sont plus orientées vers l'usage agricole du bien.

En revanche, les forestiers, via le Centre National de la Propriété Forestière, ont pris une longueur d'avance dans ce domaine. Les principes du CNPF définis depuis 50 ans constituent un « contrat de confiance » entre l'État et les administrateurs représentants de la forêt privée. L'État est tutelle et participe au conseil d'administration en tant que commissaire du gouvernement. Le CNPF est ainsi un excellent outil de gouvernance, afin de coconstruire des politiques publiques de plus en plus sensibles à la biodiversité. Il participe ainsi au déploiement des orientations et l'acquisition des connaissances grâce à des techniciens

dédiés qui les diffusent et favorisent l'émulation pour une gestion respectueuse de l'environnement. C'est un type de fonctionnement efficace qui pourrait faire école chez les propriétaires privés ruraux.

Ces préconisations s'articulent autour de 6 grandes idées :

## 1 – Faire évoluer les outils contractuels pour mieux prendre en compte la biodiversité

### Liés au statut du fermage

#### Faire évoluer le bail rural pour améliorer la prise en compte de la biodiversité et le rôle des propriétaires

Il ne s'agit pas de bouleverser le statut du fermage et le bail rural mais de continuer à les adapter pour une meilleure prise en compte de la biodiversité.

- ▶ adjoindre au bail un contrat d'ordre privé indiquant des mesures favorables à la préservation de la biodiversité sur ses parcelles, voire à son amélioration,
- adapter le loyer,
- comparer les états qualitatifs à l'entrée et à la sortie du bail,
- ▶ mettre en place un indicateur de qualité des sols (par ex : quantité de vers de terre sur un volume donné),
- ▶ compléter l'état des lieux d'entrée et de sortie avec des analyses des sols selon des critères prédéterminés,
- ▶ mettre en place des notions de « récompense » (quand l'indicateur à la sortie est meilleur qu'à l'entrée) et / ou des incitations fiscales,
- ▶ prévoir des clauses de « revoyure » à échéances régulières pour faire évoluer les conditions,
- ▶ clarifier dans le Code rural les droits et devoirs de chacun en ce qui concerne les haies, les arbres et les éléments fixes du paysage, porteurs essentiels pour la biodiversité.

#### Faire évoluer le BRE pour qu'il soit plus attractif pour les agriculteurs et les propriétaires

- ▶ étendre son périmètre et ses principes d'application. Le généraliser à l'ensemble du territoire rural à conditions qu'il induise de réelles avancées mesurables pour la biodiversité (et mesurées),
- ▶ actuellement, la signature d'un BRE peut entraîner une décote des loyers versés, ce qui rend l'outil peu attractif pour les propriétaires ; il est proposé de maintenir les loyers au taux normal et de compenser la perte éventuelle de productivité pour les exploitants par un mécanisme élaboré sur le modèle des PSE,
- ▶ avoir des clauses nationales et des clauses plus souples adaptées aux conditions locales,
- ▶ étendre la liste des critères d'acceptabilité à la pratique du « sans labour » qui est un dénominateur commun et précurseur facilement identifiable de l'agriculture de conservation, (et pas seulement l'agriculture bio).



## Hors statut du fermage

### Les cahiers de charges SAFER<sup>12</sup>

- ▶ ~~augmenter~~ Augmenter les moyens pour mettre en place, suivre ~~et communiquer sur~~ ce cahier des charges. A noter que le non-respect du cahier des charges peut constituer dans les cas les plus graves un motif d'annulation de l'attribution. Il est à noter qu'en cas de non-respect détecté, il paraît complexe de demander à un jeune agriculteur de casser l'attribution. Dans une logique d'accompagnement des jeunes installés, un accompagnement spécifique autour du cahier des charges et de l'application des mesures peut s'avérer utile. Il doit être alors accompagné pour comprendre en quoi le respect du cahier des charges lui pose problème et proposer des mesures échelonnées dans le temps pour arriver aux objectifs finaux.
- ▶ informer systématiquement les communes des cahiers des charges liés aux parcelles attribuées de manière à ce qu'elles puissent alerter des manquements et par là même contribuer au travail de suivi des SAFER.
- ▶ ~~un travail de fond (déjà engagé)~~ améliorer sur la pertinence des modalités contenues dans le cahier des charges avec ~~des~~ l'ensemble des parties prenantes (monde agricole, environnementalistes, et des agronomes,...).
- ▶ Valoriser la mise en œuvre du cahier des charges et associer les collectivités dans leur réalisation le cas échéant.

### Les Obligations Réelles Environnementales (ORE)

- ▶ rendre l'inventaire des ORE accessible et compatible avec les outils informatiques couramment utilisés en planification et le diffuser aux organismes chargés de la planification. Le rendre accessible au public et aux collectivités afin qu'elles en soient informées pour leurs politiques environnementales et urbanistiques
- ▶ élargir le nombre des organismes garants,
- ▶ Pour les ORE qui seraient, après étude cas par cas, retenues comme aires de protection forte, publication en mairie et inscription dans les annexes des PLUI.
- ▶ amplifier les différentes actions de communication sur cet outil : mieux faire connaître ce dispositif auprès des notaires, des particuliers et des **communes**,
- ▶ rechercher des systèmes de « compensation » partagée entre propriétaires et exploitants dans le cadre d'une signature d'ORE (où l'avis est demandé de toutes les manières à l'exploitant),
  - par des systèmes de compensation de type PSE ? Ce lien entre PSE et ORE permettrait d'accélérer le redéploiement des ORE,
- ▶ changer le nom peu engageant pour un propriétaire (les termes « obligation » et « réel » ont un sens juridique qui peut être différent du sens commun).

En complément :

- valider ou invalider l'argument souvent avancé de la dépréciation du foncier sous ORE.

### Les conventions

12 A noter, que la mission d'information réalisé au sein de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée Nationale (présentée par les députés Meunier et Ott) sur « les dynamiques de la biodiversité dans les paysages agricoles et l'évaluation des politiques publiques associées » a émis deux recommandations : 1/ Recommandation n° 41 : Mobiliser les obligations réelles environnementales (ORE) prévues à l'article L. 132-3 du code de l'environnement de façon à attacher au foncier agricole, jusqu'à 99 ans, des obligations de préservation et d'entretien des infrastructures agroécologiques existantes héritées du passé, en particulier dans le cadre de biens attribués par les Safer. 2/ Recommandation n° 42 : Donner davantage de moyens aux Safer, notamment des financements publics, pour prioriser l'accès au foncier de nouveaux agriculteurs porteurs de projets bénéfiques pour l'environnement et atteindre l'objectif du zéro artificialisation nette (ZAN).

- ▶ augmenter le périmètre réglementaire d'utilisation.
- ▶ conserver la souplesse

### Les labels

Les labels sont nombreux et pas toujours performants pour la biodiversité. Orienter les exploitants ou les propriétaires vers n'est donc pas toujours une garantie de succès. Pourtant la reconnaissance sociale peut passer par l'octroi de ces labels. Il est donc nécessaire de :

- ▶ faire un inventaire
- ▶ analyser leur performance pour la biodiversité
- ▶ préciser les publics auxquels ils s'adressent
- ▶ et le rapport entre leur performance et leur accessibilité par le public visé
- ▶ faire la promotion des plus efficaces

## 2 - Mobiliser des fonds privés pour aider la biodiversité dans la nature ordinaire, les diriger vers la gestion équilibrée de l'espace rural

### 2.1 - les PSE

Cet outil est encore en phase expérimentale. Si le concept est très intéressant comme faisant lien entre acteurs et la collectivité locale il est aujourd'hui limité par la difficulté de financement. Rappelons que, dans la PAC, ce sont des dispositifs de l'éco-régime qui font office de PSE (donc sur des fonds européens) et une grande partie des PSE sont financés par des fonds publics (agences de l'eau, ou collectivités publiques.)

On pourrait imaginer d'y adjoindre des fonds privés, collectés auprès des citoyens ou des entreprises par le biais de compensation des impacts de leurs activités sur l'environnement local. L'affectation des fonds collectés à l'échelle locale devrait être organisée à l'échelle locale (EPCI ?, Groupements d'EPCI, -à l'échelle d'un SCOT par exemple- PNR ?) sur la base d'un projet de territoire.

- ▶ **Tester, étendre les expérimentations** à des territoires où la protection de la biodiversité est essentielle, typiquement les territoires des aires de protection forte, pour l'étendre ensuite à des territoires candidats, qui se seraient organisés autour de ces actions.  
Tester et développer également des expérimentations auprès des propriétaires particulièrement investis et motivés par la biodiversité sur des territoires de nature ordinaire et en faire ainsi des sites pilotes dédiés à la nature ordinaire.
- ▶ Étendre le dispositif aux agriculteurs et propriétaires concernés par des ORE Étendre le dispositif aux agriculteurs et propriétaires concernés par des MAEC en fin de programme ;
- ▶ Mettre en place un PSE « Propriétaire » qui viendrait en appui du contrat privé adjoint au bail et, où serait indiquée la description des dispositions favorables à la biodiversité sur ses parcelles. Ce PSE propriétaire viendrait en compensation de la perte de loyer qu'il consentirait à l'exploitant dans ce cadre. Il viendrait également en compensation de la perte de loyer dans le cadre d'un BRE.
- ▶ Faire appel à des fonds privés locaux ou nationaux, coupler PSE et certificats de biodiversité à l'échelle territoriale pour alimenter financièrement l'extension du dispositif.

#### En complément :

- attendre le rapport du gouvernement sur les PSE forestiers,
- voir comment on pourrait étendre ces mécanismes de PSE forestiers avec des financements issus du privé à d'autres territoires que la forêt, faire du *benchmarking* (analyse comparative) sur le sujet.

## 2.2 - les certificats de biodiversité

Ces dispositifs ne sont pas encore totalement formalisés. Ils pourraient permettre un redéploiement des actions vis-à-vis de la biodiversité en captant des fonds venant de la société civile. Ils nécessitent des évaluations précises et partagées des gains de biodiversité apportés. Les liens avec notre sujet sont à explorer.

- ▶ étendre les actions éligibles aux certificats de biodiversité pour pouvoir financer les PSE.

En complément

1/ Créer un groupe GT sur la financiarisation de la biodiversité et les certificats de biodiversité

- Approfondir la connaissance sur ces nouveaux instruments que sont les certificats de biodiversité,
- Faire le point sur les réflexions et opérations en cours (notamment avec la Caisse des Dépôts et Consignations)

## 3 – Rééquilibrer la fiscalité sur les terres au profit de la biodiversité

### 3.1 - Étendre la dotation de soutien aux communes

Pour la protection des aménités rurales à l'ensemble des communes rurales (selon définition INSEE) ayant des ENS, des sites RAMSAR et des Réserves naturelles nationales ou régionales sur leur territoire. Augmenter les sommes globales en conséquence pour éviter une dilution démotivante.

### 3.2 - Revoir la TFNB

▶ Rendre la mise en place de l'exonération de la TFNB obligatoire et compenser les communes dès qu'elles appliquent cette règle sur les espaces soumis à ORE, les Natura 2000, les BRE...

- ▶ Revoir les bases d'imposition des terres

Pour éviter le déséquilibre entre prairies et terres labourables ou à défaut, prévoir une catégorie « zones humides » faiblement taxée pour refléter la valeur des terres d'aujourd'hui.

### 3.3 - Mettre en place des dispositions visant à alléger la fiscalité foncière et/ou l'exonération des 3 /4 pour les transmissions à titre gratuit sur des espaces soumis à ORE, les Natura 2000, les BRE...

En complément :

1°/ constituer un groupe de travail dédié à la fiscalité en lien avec l'IEGDD (car des éléments sont déjà disponibles sur ce sujet)

2°/ et compléter ainsi la SNB.

## 4 - Renforcer la représentativité des propriétaires

Il s'agit de redonner meilleure représentation de l'approche patrimoniale ; en effet, les grandes réformes agricoles d'après-guerre qui donnent la prépondérance à la jouissance (c'est-à-dire l'usage du bien) par rapport à la propriété (gestion du bien) ont occulté la dimension patrimoniale, plus favorable à la biodiversité.

#### 4.1 - Faire évoluer la représentation des propriétaires

- ▶ Au sein des Chambres d'Agriculture

Cette représentation des propriétaires s'est réduite aujourd'hui à une seule personne dans un collège « propriétaires et usufruitiers ». Cette représentation est loin de refléter le poids de la propriété privée rurale.

- ▶ Toute organisation publique touchant au foncier doit nécessairement comporter la présence de propriétaires nommés ou élus dans les collèges, des institutions représentatives de la ruralité.

#### 4.2 – Tester l'opportunité et l'intérêt de la création d'une structure ad hoc

**Cette organisation serait équivalente à celle des propriétaires forestiers pour les propriétaires ruraux, dédiée à la ruralité. Elle serait la cheville ouvrière entre l'État et la propriété rurale et s'adapterait aux spécificités des territoires.**

Ce type d'organisation favoriserait le dialogue direct entre les services de l'État et les propriétaires. Elle regrouperait les propriétaires (avec minorité de blocage), les représentants des collectivités publiques, des associations reconnues d'utilité publique bénéficiant d'un agrément État Région.

Elle permettrait en outre d'assurer des fonctions de diffusion de la connaissance, de formation, d'expertise, d'assistance juridique... pour aider les propriétaires à exercer leurs responsabilités vis-à-vis de la biodiversité sur leur territoire.

### 5 – Favoriser l'émulation

#### 5.1 - Améliorer la connaissance pour donner l'envie, co construire la connaissance

- ▶ Favoriser la coconstruction de la connaissance

L'OFB apporte des financements renforcés pour la mise en place d'Atlas de la Biodiversité communale (ABC) (ou outils équivalents). Cet outil favorise la coconstruction de la connaissance et l'implication du (tout) public.

- ▶ Développer, faire connaître les procédures d'évaluation, les indicateurs.
- ▶ Coopérer avec les propriétaires aux diagnostics : pour acquérir de la connaissance l'accès aux propriétés privées est essentiel (comptages, etc). Cette coopération permet en outre de partager les connaissances avec eux et de leur faire connaître la valeur écologique de leur patrimoine. On pourrait envisager des chartes au niveau local signées avec les propriétaires : accès contre connaissance voire conseil.

#### 5.2 - Développer et coordonner l'animation territoriale autour de la biodiversité, apporter de l'ingénierie locale sur ces sujets

De nombreuses structures font de l'animation autour de la biodiversité, avec des méthodes, des approches différentes : PNR, associations (FNE, CEN, LPO etc), certaines EPCI. Mais ces actions sont souvent menées de manière non coordonnée et foisonnante ; l'information n'est pas toujours aisément accessible, et les résultats rarement consolidés.

La création de l'OFB et des ARB a amorcé une coordination à l'échelle régionale et le déploiement d'une animation.

Toutefois, à l'échelle locale, le lien avec le grand public est rarement établi : répondre aux questions simples que se pose le grand public dans la diversité de ses composantes (propriétaires, agriculteurs, jardiniers, écoles, élus etc) nécessite une proximité.

Des dispositifs très efficaces de conseils actifs auprès des acteurs locaux ont été mis en place dans le cadre des contrats de territoire des agences de l'eau : les « cellules d'assistance techniques zones humides » (CATZH), qui conseillent sur le terrain les agriculteurs pour la gestion de leurs zones humides, des bords de ruisseaux ; des points d'abreuvement etc. On peut également citer dans le même ordre d'idée les animations autour des contrats Natura 2000.

Il s'agirait de s'inspirer de ces exemples pour apporter du conseil efficace sur la biodiversité dans les territoires.

**Tester** dans un ou deux territoires volontaires et à définir ( hors PNR puisqu'ils le font déjà), la création de structures apportant une ingénierie « biodiversité » dans un cadre contractuel.

Ces structures auraient pour rôle de :

- servir d'intermédiaire entre le cadre réglementaire et les citoyens, collectivités... souvent démunis devant la complexité réglementaire
- organiser le conseil au niveau local, apporter les réponses aux questions que se pose le grand public
- faire de l'animation autour de la biodiversité
- consolider les connaissances au niveau local sous forme d'atlas accessible au public et animer un site internet dédié, diffuser et coordonner les ABC
- Diffuser les techniques des sciences participatives et les applications numériques dédiées,
- Renforcer et coordonner les structures qui font de l'animation locale autour de la biodiversité
- Développer, faire connaître les procédures d'évaluations, les indicateurs

Ces structures pourraient s'appuyer sur des acteurs déjà identifiés comme les associations spécialisées.

Le financement de telles structures pourrait être à la fois public (état, collectivités, agences de l'eau etc ) mais aussi privé par le biais de différents outils du type certificats de biodiversité (adaptés à ce type de programme), apports d'entreprises locales par le biais de leur RSE...

### 5.3 - Développer les signes de reconnaissance vis-à-vis des propriétaires qui préservent la biodiversité sur leurs propriétés

- ▶ développer le label Wild Life Estate (territoire de nature sauvage) créé par l'European Landowners' organization (Fédération européenne des propriétaires fonciers et entrepreneurs ruraux) ; se rapprocher de cette organisation.
- ▶ une meilleure diffusion des propriétés labellisées dans les organes officiels de communication.
- ▶ faire le lien entre cette labellisation et la description des volontés des propriétaires jointes au bail à ferme (et /ou au BRE).
- ▶ faire de cette labellisation une condition pour bénéficier du PSE propriétaire.

### 5.4 - Établir la confiance des propriétaires vis-à-vis des dispositifs réglementaires

Une des craintes des propriétaires est de se trouver exposés à des « contraintes » réglementaires édictées ultérieurement à la signature de contrats qui mettent en place des dispositifs de protection (type contrat Natura 2000). L'idée serait que, dans ces contrats, une clause scellée dans le marbre du droit spécifie l'impossibilité de se voir appliquer des conditions supplémentaires.

16

Cf Préco 1

Cf Préco 13

# ANNEXES

## Annexe 1 : les aires protégées

Les aires protégées « simples » : ce sont les territoires qui bénéficient d'un statut de conservation :

- Les PNR
- Les réserves naturelles nationales ou régionales
- Les sites classés ou inscrits
- Les sites gérés par les Conservatoires d'espaces naturels
- Les sites du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres
- Les réserves biologiques
- Les arrêtés préfectoraux de protection
- Les sites du réseau européen Natura 2000
- Les zones de conservation halieutiques

Les aires de protection forte sont définies par le décret 2022 – 527 de 12 avril 2022.

Peuvent être reconnues comme zones de protection forte, sur la base d'une analyse au cas par cas établie selon les modalités définies aux articles 4 et 5, les espaces terrestres présentant des enjeux écologiques d'importance, compris dans :

- des sites bénéficiant d'une obligation réelle environnementale prévus par l'[article L. 132-3 du Code de l'environnement](#) ;
- des zones humides d'intérêt environnemental particulier définies par le a) du 4° du II de l'article L. 211-3 du même code ;
- des cours d'eau définis au 1° du I de l'article L. 214-17 du même code ;
- des sites relevant du domaine du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres au sens de l'article L. 322-9 du même code ;
- des périmètres de protection des réserves naturelles prévus par l'article L. 332-16 du même code ;
- des sites classés prévus par l'article L. 341-1 du même code ;
- des sites prévus par l'article L. 414-11 du même code sur lesquels un conservatoire d'espaces naturels détient une maîtrise foncière ou d'usage ;
- des réserves nationales de chasse et de faune sauvage prévues par l'article L. 422-27 du même code ;
- des espaces naturels sensibles prévus par l'[article L. 113-8 du code de l'urbanisme](#) ;
- la bande littorale prévue à l'article L. 121-16 du même code ;
- des espaces remarquables du littoral prévus par l'article L. 121-23 du même code ;
- des forêts de protection prévues par l'[article L. 141-1 et suivants du code forestier](#), notamment celles désignées pour des raisons écologiques ;
- des sites du domaine foncier de l'État.

## Annexe 2 : les droits et devoirs de chacun concernant les haies, les arbres et les éléments fixes du paysage, porteurs de biodiversité

Analyse produite par le service juridique de la FNPPR

Le bail rural ne traite pas précisément du sort des arbres, toutefois le contrat peut le prévoir et, à défaut, on peut se référer aux usages locaux, par exemple dans l'Allier : le bail type applicable pour le département de l'Allier est issu de l'arrêté préfectoral 3486/ 2008 du 3 septembre 2008 modifié par arrêté 3924/2008 du 14 octobre 2008. Il stipule en son article 10 (charges et conditions locales) : « *Tous les arbres de la propriété appartiennent au bailleur, ce dernier aura le droit de les faire couper. L'abattage et le débardage devront être effectués en temps et saisons convenables sous la responsabilité du bailleur.* »

Il est interdit au preneur d'abattre un ou plusieurs arbres vifs sans l'autorisation écrite du bailleur. Les preneurs élagueront les arbres destinés à cet effet, en temps et saison convenables, suivant l'usage des lieux. Cet élagage leur appartiendra pour leur chauffage.

Pour les arbres morts, ils devront être enlevés dans le délai d'un an suivant la demande du preneur. Passé ce délai, ces derniers en feront leur affaire.

En cas de doute, il faut savoir que les arbres plantés avant la conclusion du bail appartiennent au propriétaire du sol. Par ailleurs, le Code civil prévoit que le preneur doit rendre les parcelles telles qu'il les a reçus (sauf accord du bailleur). Le preneur ne peut pas couper des arbres sans s'exposer à une sanction. Il appartient au preneur de les entretenir.

Concernant l'article L.411-28 du CRPM :

« Pendant la durée du bail et **sous réserve de l'accord du bailleur**, le preneur peut, **pour réunir et grouper plusieurs parcelles attenantes**, faire disparaître, dans les limites du fonds loué, les talus, haies, rigoles et arbres qui les séparent ou les morcellent, **lorsque ces opérations ont pour conséquence d'améliorer les conditions de l'exploitation.** »

La suppression des haies en limite de parcelle a été longtemps considérée par la politique agricole comme une amélioration (recherche de productivité), cet article conditionne désormais cette amélioration aux éléments surlignés en gras. Pour le reste, en aucun cas, cela ne veut dire que le preneur peut supprimer les arbres d'une parcelle.

D'ailleurs, la jurisprudence condamne de plus en plus ces comportements : la jurisprudence décide qu'encourt la résiliation du bail le fermier qui, par l'intermédiaire d'un coéchangiste, a retourné une parcelle en herbe et arraché une haie mitoyenne avec une autre parcelle. Quand bien même cet arrachage et ce retournement pouvaient présenter une facilité pour l'exploitation mécanique, l'arrachage d'arbres qui sont la propriété du bailleur et dont certains étaient anciens, la disparition de la haie qui formait une clôture naturelle et contribuait à la biodiversité, ainsi que le retournement d'une parcelle en nature d'herbage mieux à même de prévenir les inondations qu'une terre labourable, **compromettaient le fonds tel qu'il avait été donné à bail**". (Cass. 3e civ., 17 nov. 2021, n° 20-10.934: JurisData n° 2021-018750 ; RD rur. 2022, comm. 25). Ainsi, un bail a pu être résilié parce que le preneur a, entre autres, coupé des arbres et arraché une haie.

Dans le cadre de baux environnementaux, le bailleur peut protéger certaines infrastructures écologiques comme les haies. Il faut toutefois qu'il puisse le conclure en répondant aux critères donnés par la loi.

Les parties ne sont pas libres des clauses qu'elles peuvent choisir. Le législateur en fixe la liste limitative (C. rur. art. R. 411-11-9-1) mais il existe celle-ci : "*la création, le maintien et les modalités d'entretien de haies, talus, bosquets, arbres isolés, arbres alignés, bandes tampons le long des cours d'eau ou le long des forêts, mares, fossés, terrasses, murets ;*"

**5° collège des usagers de la nature garants du bon état écologique  
des milieux**



## CNB Projet d'avis foncier et biodiversité

### Contribution de la FFCK

Concernant les sports de nature il me semble nécessaire, compte tenu de la large méconnaissance des dispositifs, de citer les deux suivants :

Les **Plans Départementaux des Espaces Sites et Itinéraires** qui ont pour objectifs :

-Identifier les lieux de pratiques sportives de nature dont les membres de la CDESI (collégialement) et le département souhaitent en priorité garantir l'accès aux pratiquants, dans le respect des milieux naturels et du droit des propriétaires et autres usagers.

-S'assurer que tous travaux ou mesures susceptibles de porter atteinte à ces lieux de pratique ou aux activités qui s'y déroulent seront portés à connaissance de la CDESI afin qu'elle émette un avis sur leur opportunité et propose, le cas échéant, les adaptations nécessaires au maintien de l'activité.

Les départements élaborent le plan départemental. La Commission Départementale des Espaces, Sites et Itinéraires (CDESI) propose le PDESI au département qui le met en œuvre dans les conditions prévues aux [art. L113-6 \(c. urb.\)](#) et [art. L113-7 \(c. urb.\)](#).

<https://www.sportsdenature.gouv.fr/publications/outils-mobilisables-pour-perenniser-acces-lieux-de-pratique/pdesi>

Les **Plans Départementaux des Itinéraires de Promenade et de Randonnée** qui ont pour objectif de favoriser la découverte des sites naturels et des paysages ruraux par la pratique de la randonnée, en garantissant la continuité des itinéraires de randonnée (circulaire de 1988), tout en assurant la conservation du patrimoine que constitue les chemins ruraux.

Les départements établissent les PDIPR, sur la base de délibérations communales relatives à l'inscription de chemins ruraux au plan et des conventions signées avec les propriétaires.

<https://www.sportsdenature.gouv.fr/publications/outils-mobilisables-pour-perenniser-acces-lieux-de-pratique/pdipr>

**CNB Projet d'avis foncier et biodiversité**

**Contribution de la Fondation François Sommer**

**Avis du CNB sur le foncier et la biodiversité : résumé exécutif**

**I. Le contexte de l'avis du CNB sur le foncier et la biodiversité**

Conscient des interactions fortes entre biodiversité et foncier, le CNB a, sur ce sujet, développé une analyse propre et formulé des recommandations. Celles-ci sont exposées dans le présent avis, adopté en séance plénière du 18 septembre 2014, et préparé par un groupe de travail dédié, animé par Eliane AUBERGER et Yann DUBOIS DE LA SABLONNIERE.

Ce n'est pas la propriété en elle-même, mais l'usage qui en est fait qui conditionne l'évolution de la biodiversité. Le propriétaire, quant, à lui responsable civil de ces usages, les coordonne sans en avoir forcément la maîtrise. Face à la multiplicité des réglementations, dispositifs, acteurs, intérêts en présence, à la diversité des enjeux écologiques, sociaux et économiques à prendre en considération, le groupe de travail a choisi de concentrer ses réflexions sur les rapports de la propriété privée à la nature dite « ordinaire », en se limitant à l'espace rural, aux espaces agricoles, forestiers et naturels.

**II. Les principaux points d'analyse**

En matière de foncier et biodiversité, des outils réglementaires comme le statut du fermage et les aires protégées apparaissent comme structurants. Pour autant, l'approche réglementaire peut aussi s'avérer trop abrupte pour les propriétaires, gestionnaires du foncier, alors qu'ils sont à même de proposer d'autres formes de solutions locales pouvant être plus souples et mieux adaptées.

Les attributions et les droits respectifs des propriétaires et exploitants, ou encore les appuis auxquels ils sont éligibles, ne sont pas aujourd'hui optimaux pour la biodiversité. En effet, Le propriétaire, n'a pas le plus souvent la maîtrise des usages, encadrés par la réglementation, ou favorisés par des aides qui, souvent, lui échappent. Il ne peut faire valoir le gain ou la perte productive ou de biodiversité sur sa propriété, lors d'un changement de locataire. Mais par ailleurs, des objectifs comme la bonne qualité du sol peuvent fédérer les motivations des propriétaires et exploitants, tout en étant bénéfiques pour la biodiversité.

L'intérêt du bail rural pour la biodiversité reste à approfondir. Le bail rural à clauses environnementales est une avancé pour la biodiversité et l'agro-écologie, mais il conviendrait de le rendre accessible à tous et plus attractif, en favorisant une meilleure adaptation aux conditions locales, et en compensant les baisses de revenus qu'il suscite, notamment pour les propriétaires.

D'autres dispositifs sont à explorer voire à transformer pour une meilleure prise en compte de la biodiversité, comme les conventions hors statut du fermage, (pour s'adapter aux usages locaux), ou les cahiers des charges SAFER.

L'activité forestière privée paraît bien encadrée, avec un rôle spécifique des commissions régionales de la forêt et du bois (CRFB) qui valident les schémas régionaux de gestion sylvicoles (SRGS), révisés tous les 15 ans. Pour autant, les SRGS ont une portée prescriptive et environnementale encore limitée.

Les obligations réelles environnementales (ORE) constituent un dispositif de nature contractuelle. L'ORE reste attachée au bien, et non au propriétaire. Son adoption relève du propriétaire et non de l'exploitant mais ne peut être mise en place sans l'accord de ce dernier. Elle se prête à des

engagements de protection environnementale dans la durée, mais rencontre encore peu de succès, pour des raisons d'attractivité financière notamment.

Des leviers financiers potentiels existent, et sont encore à adapter ou déployer. La PAC est l'un des principaux, mais ses aides, notamment celles qui sont conditionnées par des critères environnementaux, ne bénéficient pas aux propriétaires, et la motivation de l'exploitant n'est pas nécessairement la préservation de la biodiversité.

Les paiements pour services environnementaux (PSE) font leurs preuves, mais sont dans une phase encore expérimentale, avec des financements souvent publics (agences de l'eau), et avec des rémunérations qui vont aux exploitants et non aux propriétaires.

Les « certificats de biodiversité » permettent de reconnaître des actions de protection de biodiversité financés par des groupes privés, mais ils paraissent encore éloignés du sujet foncier/biodiversité, alors qu'ils pourraient sans doute être redéployés pour protéger des structures fixes du paysage (en appui aux propriétaires) ou compléter des mesures de type MAEC (en appui aux exploitants).

La fiscalité joue un rôle important dans l'interaction propriétaire/exploitant/biodiversité, d'autant que la rentabilité des terrains agricoles est parfois négative, ce qui n'incite pas à préserver la biodiversité.

Au-delà des dispositifs techniques, financiers ou réglementaires, susciter « ce qui peut donner envie d'agir » est un autre levier essentiel.

Le premier stade de l'émulation est la connaissance ou du moins l'appétit de connaître. Sciences participatives, atlas de la biodiversité communale (ABC), sont des leviers pertinents, mais peu connus, et n'impliquant pas les propriétaires. De même, des réseaux peuvent aider à produire des diagnostics biodiversité, et le conseil et l'animation apparaissent également comme des ingrédients dynamisant l'émulation. Mais ces dispositifs sont davantage tournés vers les exploitations que vers les propriétés.

L'analyse de Natura 2000 est riche d'enseignements sur les freins et leviers de l'adhésion par voie contractuelle à une démarche de préservation de la biodiversité. L'attachement au territoire, l'existence d'une force d'animation et d'accompagnement, l'implication amont des acteurs, notamment des propriétaires, l'incitation financière et la reconnaissance sociale sont autant de facteurs d'attractivité. Mais à l'inverse, la complexité des outils Natura 2000, la faible attractivité de la fiscalité associée, la durée trop courte des contrats (cinq ans), la défiance à l'égard des politiques environnementales liée à l'évolution fréquente du cadre réglementaire, les contraintes administratives freinent l'intérêt pour les contrats Natura 2000.

Enfin, la reconnaissance sociale et financière des engagements pris reste une source importante de motivation.

### **III. Les recommandations**

Les recommandations sont sous-tendues par le rôle fondamental que peut jouer le propriétaire privé, échelon de gestion le plus proche du territoire et unique responsable civil, s'il est conseillé par un tissu associatif compétent.

***Recommandation 1 : faire évoluer les outils contractuels de gestion des terres rurales pour mieux prendre en compte la biodiversité***

***1.1 Faire évoluer le bail rural pour améliorer la prise en compte de la biodiversité et le rôle des propriétaires :***

Indiquer les mesures favorables à la biodiversité, adapter le loyer, introduire des modulations de rémunération ou fiscales liées aux résultats, s'appuyer sur un état des lieux et des indicateurs de qualité des sols, clarifier dans le Code rural les droits et devoirs de chaque partie en ce qui concerne les haies, les arbres et les éléments fixes du paysage.

### **1.2. Faire évoluer le bail rural à clauses environnementales (BRE) pour qu'il soit plus attractif pour les agriculteurs et les propriétaires**

L'assortir d'un dispositif de « mesure » des avancées en termes de biodiversité; compenser la perte de productivité par un mécanisme de type PSE ; adapter les clauses aux conditions locales ; étendre les critères d'acceptabilité à la pratique du « sans labour ».

### **1.3. Faire évoluer les cahiers de charges SAFER**

Accroître la promotion des cahiers des charges ainsi que la pédagogie et l'accompagnement pour mieux les faire respecter ; informer les communes pour qu'elles puissent alerter des manquements et contribuer au suivi des SAFER ; approfondir le travail de fond sur leur contenu.

### **1.4 Améliorer le recours aux Obligations Réelles Environnementales (ORE)**

Promouvoir les ORE, leur attribuer une dénomination plus engageante, et rendre l'inventaire des ORE accessible à tous ; élargir l'éventail des organismes garants, inscrire dans les documents d'urbanisme les ORE reconnues comme aire de protection forte ; établir des « compensations » partagées entre propriétaires et exploitants dans le cadre d'une ORE, le cas échéant par des mécanismes de type PSE, objectiver l'argument de dépréciation du foncier sous ORE.

### **1.5. Élargir le périmètre et accroître la souplesse des conventions de gestion**

### **1.6. Promouvoir les labels « biodiversité » les plus efficaces et porteurs de reconnaissance sociale :**

Évaluer préalablement les labels : inventaire ; analyse de leur performance pour la biodiversité ; publics visés ; rapport entre leur performance et leur accessibilité par le public visé.

## **Recommandation 2 - Mobiliser des fonds privés pour favoriser la biodiversité dans la nature ordinaire, les diriger vers la gestion équilibrée de l'espace rural**

### **2.1 – Promouvoir les paiements pour services environnementaux (PSE)**

Adjoindre aux PSE des fonds privés, issus de la compensation d'impacts environnementaux ; organiser localement l'affectation des fonds sur la base d'un projet de territoire ; étendre les expérimentations à différents types de territoires et d'acteurs : territoires riches en biodiversité, propriétaires investis et motivés sur des territoires de nature « ordinaire », agriculteurs et propriétaires concernés par des ORE ou MAEC en fin de programme ; créer un PSE « Propriétaire » en appui du contrat privé adjoint au bail en compensation d'une perte de loyer consentie ou de la perte de loyer dans le cadre d'un BRE ; coupler PSE et certificats de biodiversité ; exiger le rapport gouvernemental sur les PSE forestiers prévu par la loi résilience climat, et étudier l'extension de ses recommandations aux territoires non forestiers.

### **2.2 – Évaluer le dispositif des certificats de biodiversité**

Créer un couplage entre certificats de biodiversité et financement des PSE ; créer un groupe de travail sur la financiarisation de la biodiversité et l'évaluation des certificats de biodiversité.

## **Recommandation 3 – Rééquilibrer la fiscalité sur les terres au profit de la biodiversité**

**3.1 – Augmenter et étendre la dotation de soutien aux communes, pour une meilleure protection des aménités rurales au profit des communes rurales ayant des espaces protégés riches en biodiversité.**

**3.2 – Réformer la taxe sur le foncier non bâti (TFNB) pour inciter à la préservation de la biodiversité**

Rendre l'exonération et la compensation aux communes systématiques en présence d'une gestion écologique reconnue (ORE, Natura 2000, BRE) ; réviser les bases d'imposition des terres pour éviter le déséquilibre entre prairies et terres labourables, et introduire une catégorie « zones humides ».

**3.3 - Alléger la fiscalité foncière et/ou l'exonération des 3 /4 pour les transmissions à titre gratuit sur des espaces soumis à ORE, Natura 2000, BRE...**

Compléter la SNB à l'issue d'un travail à conduite avec les inspections générales.

**Recommandation 4 - Renforcer la représentativité des propriétaires dans les instances traitant de biodiversité dans le domaine rural**

**4.1 – Renforcer la représentation des propriétaires au sein des Chambres d'Agriculture et au sein de toute organisation publique touchant au foncier.**

**4.2 – Tester l'opportunité et l'intérêt de la création d'une structure ad hoc des propriétaires ruraux, sur le modèle de celle des propriétaires forestiers.**

**Recommandation 5 – Favoriser l'émulation en matière de biodiversité en milieu rural**

**5.1 - Améliorer et co construire la connaissance en associant organismes publics et acteurs de terrain**

Associer tout public dans la mise en place d'Atlas de la Biodiversité communale (ABC) ou outils équivalents avec l'appui de l'Office français pour la biodiversité (OFB) ; développer, faire connaître les procédures d'évaluation, les indicateurs ; impliquer les propriétaires aux diagnostics, au conseil et au partage de connaissance, via des chartes de niveau local signées avec eux.

**5.2 - Développer l'ingénierie locale et coordonner l'animation territoriale autour de la biodiversité, avec les structures d'animation (parcs régionaux et nationaux, associations, collectivités, structures privées), en renforçant le lien ou le conseil de proximité entre OFB, ARB, propriétaires et en y associant également le grand public et les différents usagers du territoire.**

S'inspirer des « cellules d'assistance techniques zones humides » des agences de l'eau ou des animations Natura 2000 ; tester chez des propriétaires volontaires hors PNR la création de structures apportant une ingénierie « biodiversité » dans un cadre contractuel, en recherchant des financements publics et privés (y compris via les certificats de biodiversité, ou encore la RSE des entreprises locales).

**5.3 - Développer les signes de reconnaissance vis-à-vis des propriétaires qui préservent la biodiversité sur leurs propriétés**

Développer, entre autres, le label Wild Life Estate créé par l'[Organisation et Fédération](#) européenne des propriétaires fonciers et entrepreneurs ruraux) [et décliné en France par la Fondation François Sommer sous la dénomination « Territoires de Faune Sauvage »](#) ; faire connaître les propriétés labellisées dans les organes officiels de communication ; établir le lien entre cette labellisation et les attentes des propriétaires jointes au bail à ferme ou BRE ; faire de cette labellisation une condition pour bénéficier du PSE propriétaire.

**5.4 -Renforcer la confiance des propriétaires vis-à-vis des dispositifs réglementaires**

*Introduire dans le droit l'impossibilité d'appliquer aux propriétaires des conditions supplémentaires à celles acceptées dans des engagements de type contrat Natura 2000.*

**6° collèe composé des associations, organismes ou fondations œuvrant pour la préservation de la biodiversité**

# Avis du Comité national de la biodiversité sur le foncier et la biodiversité : rapport

La question du rapport à la terre s'est fortement complexifiée dans la combinaison d'usages variés du foncier, de réglementations diverses et d'acteurs aux intérêts divergents. Cette évolution se traduit par l'existence de multiples instances et niveaux de régulation : organisations agricoles, collectivités territoriales, associations, organismes paritaires... Devant cet enchevêtrement nous avons choisi de concentrer les réflexions du groupe de travail sur les rapports de la propriété privée à la nature ordinaire, majoritairement présente sur l'ensemble du territoire.

NOTE : Ce signe renvoie à la préconisation correspondante en annexe

## Cadrer le sujet

Mettre en rapport les notions de biodiversité et de foncier peut sembler simple à priori, pourtant chacune d'entre elles s'avère plus complexe qu'il n'y paraît : les croiser, a fortiori, ouvre de multiples directions que nous n'avons pas pu toutes suivre dans ce groupe de travail, aussi est-il important de bien cerner celles que nous avons prises.

### Quelques définitions

Pour cela quelques définitions préalables :

#### **Biodiversité**

D'après le Robert, c'est l'ensemble des espèces vivantes (micro-organismes, végétaux, animaux) présentes dans un milieu y compris l'homme. Ce terme s'étend aux interactions entre elles et avec leurs milieux.

#### **Foncier**

La définition est plus complexe ; elle s'est enrichie avec le temps de nombreuses nuances.

D'après le même Dictionnaire Robert : le foncier est ce qui constitue un bien-fonds. Le mot désigne ce qui est relatif à un fonds de terre, à son exploitation, à son imposition ; d'où les notions de propriétaire foncier, propriété foncière, taxe foncière.

On comprend ainsi que cette notion est relative à une surface en deux dimensions, et n'a pas en elle-même l'épaisseur de la troisième dimension qui porte la vie du sol. Elle peut aussi désigner la nature de l'activité portée par ce sol (on parle par exemple de « foncier agricole », « foncier industriel » etc.). Le foncier et le sol reste en interaction à l'égard de la biodiversité.

Par extension, on pourra parler de « stratégies foncières » mises en place par les collectivités, où la terminologie de foncier aborde la question de l'organisation du territoire.

Qu'il soit du domaine privé ou public et dès lors que l'on y rajoute la « troisième dimension », le foncier est le support d'un ensemble de fonctions comme la biodiversité, le paysage, la production nourricière, le cadre de vie, etc.



De ce fait, il se retrouve porteur d'enjeux forts, parfois contradictoires, donc au cœur de conflits portés par des acteurs multiples avec des logiques et des prérogatives différentes.

Dès lors, il paraît intéressant **d'identifier les freins et les leviers** permettant de sensibiliser les propriétaires à la biodiversité.

En effet, certaines injonctions externes limitent les actions des propriétaires privés, pouvant aller en ce sens.

De fait, les droits liés à l'exploitation importent davantage que les droits liés à la propriété. Le fermier qui utilise le sol pour produire agit différemment sur la biodiversité selon son mode d'exploitation, **l'orientation des politiques agricoles revêt une grande importance.**

## Croiser biodiversité et foncier

Plusieurs acceptations possibles du foncier dans ce croisement avec la biodiversité :

- Le foncier, en tant que sol, support de vie, d'activités et là, ce sont les conditions de mise en valeur du sol qui sont explorées, les effets des pressions,
- Le foncier, en tant qu'organisation du territoire,

Cette approche imposerait d'adopter un point de vue surélevé, qui montre un palimpseste en perpétuelle recomposition, où se croisent traces de l'histoire, héritage des économies et savoir-faire anciens, données géologiques, topographiques, écologiques, climatiques, enjeux et activités contemporains. Ce foncier-là devient objet de planification. Cette approche permet d'envisager la biodiversité sous un aspect plus large, en termes de connexions, de mosaïques de milieux, et aussi d'adaptation au changement climatique.

- Le foncier, en tant que propriété ; ce sont les relations entre la propriété (donc, les propriétaires) et la biodiversité qui sont explorées.

De ce fait, les pratiques et les contraintes sont de natures différentes, selon que l'on se situe en milieu rural ou en milieu urbain. Elles relèvent de codes différents (Code rural, Code de l'urbanisme, Code de l'environnement, Code forestier...) sans qu'il n'y ait de passerelles, elles doivent donc être abordées séparément.

➔ *En raison du temps imparti (et de productions bibliographiques accessibles) <sup>1</sup> il a été décidé d'aller dans cette direction en la restreignant à l'espace rural (espaces agricoles, forestiers et naturels).*

➔ *Les objectifs assignés sont les suivants :*

- Clarifier les rôles et les responsabilités de chacun et les questions fondamentales vis-à-vis de la propriété et des enjeux de biodiversité,
- Préciser les problématiques et les tensions en présence, évaluer leur prégnance,
- Faire un point sur les dispositifs existants, leur efficacité et leurs évolutions souhaitables
- Proposer des outils ou des leviers qui permettraient d'encourager les collaborations et les incitations positives pour la biodiversité.
- Focaliser sur les leviers à activer, là où les marges de progrès sont les plus importantes, c'est-à-dire dans la nature dite ordinaire.

***Le choix, qui peut paraître restrictif, a également l'avantage de mettre en avant la parole de catégories sociales moins audibles dans le débat public, comme celle des propriétaires privés ruraux.***

---

1 Notamment Guide Méthodologique Stratégies Foncières locales et mobilisation des outils fonciers ([https://agriculture.gouv.fr/sites/default/files/documents/pdf/Guide\\_Methodologique\\_Mars\\_2013\\_cle0febb3.pdf](https://agriculture.gouv.fr/sites/default/files/documents/pdf/Guide_Methodologique_Mars_2013_cle0febb3.pdf));

Cette définition du sujet ne saurait nier l'intérêt des autres directions possibles qui pourraient également faire l'objet de GT comme :

- Foncier/sol, biodiversité et nature en ville
- Organisation de l'espace
- Foncier, fiscalité et biodiversité (à approfondir)

## Relations entre biodiversité et propriétaires / usagers du terrain.

→ *Ce n'est pas la propriété en elle-même, mais l'usage qui en est fait qui conditionne la biodiversité.*

Ce sujet foncier / biodiversité interpelle 3 types d'acteurs, ayant des inter-relations entre eux et avec la biodiversité : les propriétaires, les usagers, notamment ceux qui exploitent le terrain (qui peuvent être ou non les propriétaires) et la puissance publique au travers du cadrage réglementaire.

### La biodiversité :

#### Quelles caractéristiques pour une biodiversité optimale.

Le groupe s'est attaché à définir de manière schématique les facteurs qui favorisent potentiellement le développement de la biodiversité. (Il est rappelé que les écosystèmes sont évolutifs par définition et que la dynamique de biodiversité ne saurait être réduite aux seules pratiques agricoles ou forestières). Cette liste, même schématique, permettra ensuite d'évaluer les effets potentiels des liens contractuels existants et des outils sur ces critères :

- Disposer d'une variété des milieux offrant différentes potentialités de nourriture, de déplacements, d'habitats et de cachettes, l'existence de connexions permettant aux groupes faunistiques et floristiques de communiquer pour se reproduire, s'abriter et trouver de la nourriture,
- Préserver des surfaces suffisantes pour assurer le brassage génétique
- Préserver des points d'eau,
- Préserver des sols vivants,
- Limiter la fragmentation par des infrastructures ou des modes d'occupation des sols perturbants,
- Conserver des parcelles compatibles avec la biodiversité sans entraver l'activité agricole
- Conserver une diversité spécifique et Ggarder un équilibre faunistique et floristique (éviter le développement excessif d'un groupe qui viendrait supplanter un autre, typiquement les plantes invasives, ou l'excès d'herbivores en forêt).
- Diminuer les pressions : produits phytopharmaceutiques (une des causes essentielles de la baisse de la biodiversité) et fertilisants chimiques, aléas-changements climatiques, simplification des paysages, altération des sols, etc ; qui reste l'enjeu principal.
- Favoriser les synergies entre productions agricoles et forestières, et biodiversité.

On remarquera que ces caractères n'excluent pas une utilisation économique du foncier pour production agricole et forestière.

Une vision complémentaire et un peu différente est proposée par la propriété rurale et forestière ; il s'agit de considérer la biodiversité comme compatible avec la **multifonctionnalité** des forêts et les espaces agricoles.

Dans cette optique, les incitations aux méthodes vertueuses n'enferment pas les espaces dans une protection forte qui limite les initiatives ; au contraire, elles permettent de développer une **gestion sensible aux enjeux de biodiversité**. Ainsi, **les enjeux économiques ne s'opposent pas à la biodiversité**.

### La nature dite ordinaire

Cette notion peut paraître intuitive, (« une nature non protégée et proche », « une nature hybride », « un mélange de nature sauvage et domestique », « une nature imbriquée dans de nombreuses activités ») mais elle est plus complexe qu'il n'y paraît et sa définition n'est pas harmonisée.

Opposée à la nature remarquable qui renferme les espèces rares, la nature ordinaire est plus familière, plus proche, assure un continuum entre des espaces sauvages et des espaces très anthropisés. Elle a longtemps échappé au regard des scientifiques, concentrés sur les espaces remarquables et les espèces « rares ». Mais le constat de la perte de biodiversité dans ces espaces proches (cf suivi STOC<sup>2</sup> : qui montre la chute de certaines espèces d'oiseaux familiers), le rôle qu'elle joue dans l'équilibre des territoires et le besoin social de nature, ont ramené le regard vers elle. Et, de fait, maintenant on ne peut la considérer comme un « vide » sans intérêt, mais comme des espaces porteurs d'enjeux croisés essentiels.

La nature ordinaire n'est pas codifiée, contrairement aux aires protégées qui sont définies notamment dans la stratégie nationale de la biodiversité et la stratégie des aires protégées.

### Évaluer la biodiversité d'un territoire, d'une propriété, d'une parcelle.

- ➔ ***Dans tous les cas, la qualité de la biodiversité dépend d'un contexte territorial global. Elle ne saurait se résumer à l'état d'une parcelle ou d'un ensemble de parcelles sur une exploitation.***
- ➔ ***Afin d'exercer pleinement leurs responsabilités, les propriétaires, les gestionnaires du territoire, tout comme leurs locataires exploitants, souhaitent pouvoir apprécier la biodiversité sur la base d'indicateurs scientifiques rigoureux, permettant notamment de distinguer la biodiversité ordinaire de la biodiversité remarquable.***

Cette question est légitime, car elle conditionne les stratégies à développer et le rôle des acteurs.

La qualité de la biodiversité s'apprécie à plusieurs échelles emboîtées, allant de la parcelle à l'espace élargi : un territoire à l'échelle d'un ensemble géographique comme une vallée, un coteau, etc, peut avoir globalement une qualité de biodiversité intéressante, tout en comportant des sous-espaces plus dégradés, alors qu'il est plus difficile de maintenir une biodiversité de qualité sur un ensemble réduit de parcelles dans un large contexte dégradé.

Plusieurs méthodologies peuvent être mobilisées ; elles fonctionnent par échantillonnage et prospections des espèces (observation, piégeage, bio-acoustique, ADN environnemental, etc) pour déterminer les espèces et leur abondance.

Elles sont conduites par des experts naturalistes, des sciences participatives ou en auto-évaluation (cas de l'IBP des forestiers par exemple). Elles sont rarement à la portée du citoyen non spécialiste et non accompagné.

Ces données peuvent être traduites en différents indices qui permettent des comparaisons (indices de Simpson, de Hill, etc...). On s'intéresse également à la structuration de l'espace, à la matrice paysagère, aux effets de lisière, aux mosaïques de milieux.

La taille du territoire évalué est déterminante, car le recueil de ces données peut être long et fastidieux, rarement exhaustif, mais une portion trop limitée de l'espace ne donne pas une idée fiable.

---

2 « Suivi temporel des oiseaux communs » coordonné par la LPO et l'OFB

En l'absence d'accompagnement ou de compétences ad hoc, on peut également se référer à des travaux investiguant sur une plus large échelle et traduits dans des documents de cadrage, comme les SRCE<sup>3</sup> (schémas régionaux de cohérence écologique) ou dans des diagnostics de territoires, comme les états initiaux des SCOT, PLUI ou chartes de PNR. On n'aura alors pas de données précises sur sa parcelle.

Des agrégations de données comme INPN<sup>4</sup> (inventaire national du patrimoine naturel) ou des atlas communaux de biodiversité permettent de cerner davantage. (cf partie sur « la connaissance et l'émulation »)

## La puissance publique responsable de l'intérêt général, le cadrage réglementaire

Le cadrage réglementaire reste nécessaire et les politiques publiques jouent un rôle structurant en fixant des caps et en donnant des moyens et des outils pour les atteindre.

On rappellera ici que la puissance publique n'est pas force de vérité, mais tend à mettre en œuvre l'intérêt général appréhendé à plus ou moins long terme, grâce à ses pouvoirs d'expertise et d'analyse, et au travail législatif parlementaire qui permet de définir un cadre.

Les décisions sont prises en fonction de ce que la société perçoit de l'intérêt général au temps T ou dans des échelles de temps prévisibles. Si on prend l'exemple du changement climatique : des décisions prises il y a une cinquantaine d'années pouvaient être pertinentes à l'époque, mais s'avèrent contre-productives aujourd'hui.

Une réglementation trop précise, ou trop brutale, peut entraver la recherche de solutions locales adaptées. La tension entre ces deux pôles peut se résoudre en disant qu'il est nécessaire de travailler sur un cadre clair et de laisser la main aux acteurs locaux, tout en cherchant un équilibre.

Il faut donc à la fois clarté du cap à donner et souplesse dans l'adaptation locale, avec des moyens d'agir grâce à des outils adaptés et sans ouvrir la porte à des dérogations de renoncement.

➔ ***Afin d'atténuer ces changements de cap parfois brutaux, le législateur doit travailler en relation plus étroite avec les gestionnaires du foncier, échelon le plus proche du territoire et facteur de modération.***

## **Deux dispositifs importants du cadrage réglementaire dans l'espace rural : statut du fermage et aires protégées**

### Le statut du fermage : il est structurant

Mis en place par les lois de 1946, le statut du fermage renforce les droits du fermier face au propriétaire ; il sécurise l'accès des fermiers à leur outil de production dans la durée et met en place le bail rural, qui redéfinit les places relatives du propriétaire et de l'exploitant, les droits et devoirs de chacun.

### Les aires protégées réglementaires

Ces zones de protection de la biodiversité sont de plusieurs natures.

Il existe de nombreux dispositifs réglementaires de protection des espaces, répondant aux caractéristiques définies dans différentes procédures émanant de politiques échelonnées dans le temps.

---

3 Document cadre élaboré dans chaque région qui vise à identifier, préserver, et remettre en bon état les milieux nécessaires aux continuités écologiques. Ils ont été intégrés aux SRADET.

4 L'Inventaire national du patrimoine naturel (INPN) est le portail de la biodiversité et de la géodiversité françaises, de métropole et d'outre-mer. Il diffuse la connaissance sur les espèces animales, végétales et la fonge, les milieux naturels, les espaces protégés et le patrimoine géologique. L'ensemble de ces données de référence, validées par des réseaux d'experts, sont mises à la disposition de tous, professionnels, amateurs et citoyens. Ce portail s'inscrit dans le cadre du Système d'information de la biodiversité (SIB) et du Système d'information de l'inventaire du patrimoine naturel (SINP) et s'intègre dans l'écosystème Naturefrance.

La Stratégie Nationale de 2022 pour les aires protégées a pour objectif de les coordonner par un programme d'actions, destiné à lutter contre l'érosion de la biodiversité, sans changer les règles spécifiques émanant des dispositifs qui les ont mises en place. Elle définit deux niveaux de protection :

- Des espaces protégés (30 %) qui constituent la trame de protection du territoire,
- Des espaces de protection forte (10 %) avec un niveau de protection plus élevé.

Elle vise à ce que ces zones « soient représentatives des écosystèmes, bien gérées et interconnectées et disposent des moyens nécessaires pour créer un réseau résilient aux changements globaux en cours ». (On est actuellement à 30 % en agrégeant territoire métropolitain et ultra marin, la Guyane portant un pourcentage significatif).

(voir détail en annexe)

## Les acteurs de l'espace rural

### **Le binôme propriétaires / exploitants**

Rappelons que près de 70 %<sup>5</sup> des surfaces de l'espace rural sont affermées et que 80 % relèvent de la propriété privée.

Le propriétaire du foncier n'est donc pas toujours l'utilisateur du sol et ce critère détermine ses marges d'actions sur la biodiversité sur ses propres terrains. **De fait, les droits liés à l'exploitation important davantage que les droits liés à la propriété.** Le fermier qui utilise le sol pour produire agit différemment sur la biodiversité selon son mode d'exploitation. Plusieurs cas de figure selon les types de contrats que le propriétaire a avec son exploitant :

### Le propriétaire

Il y a un peu plus de 4 millions de propriétaires privés ruraux en France d'une très grande diversité liée au statut juridique : propriété en nom propre (personne physique) ou en association (personne morale), type groupement familial agricole (GFA), société civile immobilière (SCI).

Cette grande diversité peut être également due à la taille de la propriété de quelques hectares à plusieurs centaines, à ses écosystèmes, à ses modes de faire-valoir...

Les propriétaires peuvent avoir des approches différentes mais, dans cette pluralité, on peut trouver des points de convergence :

- Le propriétaire a une vision patrimoniale ; sa logique profonde est de chercher à pérenniser son patrimoine, en lui conservant sa valeur (monétaire, symbolique, écologique, productive, etc),
- Il tire un revenu de ses locations et paye des impôts et des taxes sur ses terres à l'équilibre économique incertain. C'est en cela qu'un propriétaire gère son foncier, même s'il ne l'exploite pas directement : Le propriétaire privé, quel qu'il soit, est le gestionnaire de son territoire et de ses différents usages,
- Il en est le seul et unique responsable civil,
- Il arrive bien souvent qu'il délègue certains usages comme l'agriculture, l'exploitation forestière très exceptionnellement et la chasse. Environ 70 % du territoire privé est affermé. Le fermier gère alors l'exploitation agricole et en est responsable. Cette gestion croisée peut enrichir les expériences et être source d'initiatives et de créativité. A contrario, le cadre réglementaire qui régit les relations entre l'usager et le gestionnaire limite la capacité d'action des propriétaires en faveur des écosystèmes. Et pourtant, les propriétaires ont des préoccupations patrimoniales sur le temps long, dont l'environnement est une composante fondamentale,

---

<sup>5</sup> Ce chiffre est une approximation qui recouvre les locations par le biais de sociétés

- Il a donc la responsabilité de la gestion durable de l'espace et des éléments qui structurent l'espace comme les arbres, les haies, et plus généralement, de l'ensemble des usages sur son territoire.

Le propriétaire est au cœur des conflits d'usage (agriculture, chasse, pêche, tourisme, sport de nature). Il doit trouver les meilleurs arbitrages entre les dimensions socio-économiques et environnementales de son territoire pour transmettre aux générations suivantes un bien à la fois vivant et préservé au service de l'intérêt général.

**➔ Or, différents codes, notamment le Code rural, interdisent généralement la maîtrise de l'usage. Le propriétaire reste responsable, alors qu'il n'est pas coupable.**

**➔ En revanche, il n'a aujourd'hui, aucun moyen de faire valoir le gain ou la perte de valeur productive ou de biodiversité sur sa propriété, lors d'un changement de locataire.**

### L'usage agricole

- Un exploitant gère son exploitation agricole : sa logique profonde est de créer de la valeur pour vivre de son exploitation.
- Il prend soin des éléments structurants par obligation contractuelle et/ou par nécessité bien comprise de préserver son outil de production. Toutes modifications de ces éléments doivent avoir l'accord du propriétaire. En qualité d'agriculteur, la dimension environnementale n'est pas au centre de ses préoccupations, sous réserve que la dégradation des écosystèmes ne puisse limiter son potentiel de production, ou que des mesures incitatives l'y encouragent.
- On peut constater toutefois qu'une utilisation intensive du potentiel agronomique du sol peut limiter, sur le moyen terme, sa fertilité. Dans un souci de bonne gestion de son exploitation, il prendra alors les mesures correctives pour restaurer la qualité du sol qu'il exploite
- L'exploitant a la maîtrise de l'usage via le Code rural, tandis que le propriétaire garde la responsabilité civile sur le foncier
- Il a été rappelé, lors des discussions de groupe, que la nécessité de produire une alimentation la moins onéreuse possible pour les Français a conduit les agriculteurs à développer des pratiques intensives, pour améliorer la rentabilité de leurs exploitations. Par la suite, la rentabilité du capital français a été affectée par leur incapacité à payer des loyers élevés.
- On peut constater toutefois qu'une utilisation du potentiel agronomique du sol peut limiter, sur le moyen terme, sa fertilité. Dans un souci de bonne gestion de son exploitation, il prendra alors les mesures correctives pour restaurer la qualité du sol qu'il exploite. Les agriculteurs travaillant sur le long terme n'ont pas intérêt à abîmer la capacité des sols à produire.

**➔ C'est par cet argument que se rejoignent les logiques des propriétaires et des exploitants, et que des passerelles peuvent se conforter.**

### La forêt

Les propriétaires forestiers sont également très nombreux (près de 3.5M).

Le propriétaire forestier gère seul sa forêt ou mandate une entreprise à laquelle sont confiées les actions de gestion (coupes et travaux).

Le code forestier (précurseur par rapport à d'autres pays) encadre fortement la gestion forestière afin qu'elle soit multifonctionnelle et durable. Ainsi l'Etat, les collectivités et les propriétaires privés doivent se doter (selon des seuils) de documents de gestion durable approuvés par les services de l'Etat et

conformes aux orientations nationales et régionales qui font notamment l'objet d'une évaluation environnementale.

L'ONF gère les forêts publiques et le CNPF accompagne et forme les propriétaires privés à la gestion forestière durable.

### Les types de configuration des liens entre propriétaires et exploitants et leurs effets différenciés sur la biodiversité (dans l'espace agricole)

La propriété rurale est de forme multiple et le poids des acteurs vis-à-vis de la biodiversité est différent selon les conditions.

On peut en schématiser plusieurs types dont voici les plus courants :

		Effets sur la biodiversité
<b>Propriétaire non exploitant</b>	<b>Il délègue l'usage sur l'exploitation agricole et/ou garde le reste pour d'autres usages ou passion</b>	<b>Quand il délègue l'usage agricole, il perd sa capacité de gestion. Il la garde sur le reste.</b>
Propriétaire exploitant (agricole ou forestier) sur un ensemble géographique regroupé	<b>L'ensemble des décisions est aux mains d'une même entité, il est le seul décisionnaire.</b>	<b>Effet sensible sur la biodiversité. Dépend de la taille de l'espace concerné</b>
<b>Propriétaire exploitant des superficies dispersées</b>	Les intentions du propriétaire exploitant peuvent être limitées ou diluées	<b>Effet limité en fonction du contexte plus ou moins favorable.</b>
<b>Propriétaires regroupés dans une association foncière</b>	<b>Les objectifs du regroupement en association foncière peuvent interférer avec les volontés du propriétaire. Il faut distinguer les associations volontaires de celles qui ne le sont pas (ACCA par exemple).</b>	Dépend des objectifs du groupement
Foncier appartenant à des sociétés non directement agricoles	Le recours au travail à façon peut prendre de larges proportions. Sans généraliser, il est fréquent de constater une simplification des paysages agraires par l'agrandissement des parcelles et la <b>suppression des structures paysagères</b> , supports de biodiversité, allant de pair avec une intensification.	<b>Effet souvent négatif</b>
<b>Propriétaire personne morale de droit public ou agréée de protection de l'environnement ou dédiée à l'intérêt général (de type fondation, foncière ou association, par</b>	<b>Les terres exploitées sont le plus souvent louées à bail. Il y a rarement de gestion directe par la personne morale propriétaire elle-même.</b>	<b>L'effet sur la biodiversité dépend de l'objet de l'institution et de la nature des conventions passées avec les gestionnaires.</b>

exemple)		
Propriété des collectivités	Les terres exploitées sont le plus souvent louées à bail. Il y a rarement de gestion directe par la collectivité elle-même, sauf intention particulière (protection de milieu, installation d'agriculteurs).	L'effet sur la biodiversité dépend de l'objet de l'achat par la collectivité et de la nature des conventions passées avec les gestionnaires ou exploitants.
Exploitant non propriétaire ou partiellement propriétaire	Le contrat (bail ou autre) définit un cadre qui a un impact sur la gestion et donc sur la biodiversité. Le caractère d'ordre public du bail limite les adaptations au contexte local.	

En fonction du type de propriété, les impacts sur la biodiversité seront plus ou moins forts. C'est ainsi qu'une propriété très morcelée se prêtera plus difficilement à une gestion efficace de la biodiversité. Le propriétaire n'ayant que des leviers limités à son échelle risquera de se désintéresser de ce sujet. Des regroupements volontaires ayant pour objectif de favoriser la biodiversité seraient alors à envisager.

Une dynamique pour susciter l'intérêt à l'égard de la biodiversité est à trouver pour chacune des configurations. L'animation terrain par une structure adaptée est un élément clé de la réussite.

### Des cas particuliers

- les biens vacants et sans maîtres...

Sont considérés comme n'ayant pas de maître, les immeubles qui n'ont pas de propriétaire connu et pour lesquels, depuis plus de trois ans, les taxes foncières n'ont pas été acquittées ou ont été acquittées par un tiers. Suite à une enquête diligentée par la commune (ou l'EPCI sur délibération du Conseil municipal), celle-ci peut récupérer ces biens, pour en faire l'usage qu'elle souhaite. Les privés peuvent également les acquérir auprès de la commune.

Si la commune renonce à exercer ses droits, la propriété est transférée de plein droit au Conservatoire du littoral ou au Conservatoire régional des espaces naturels compétent.

Or, ces délaissés de gestion ont souvent été laissés en libre évolution et, de ce fait, ont pu acquérir des potentialités écologiques intéressantes.

**➔ Ils peuvent être des espaces potentiels d'intervention de la puissance publique ; les communes peuvent les acquérir pour pérenniser des connexions écologiques par exemple. Ils doivent être considérés comme un potentiel.**

- les friches...

Ces espaces délaissés sont de natures très différentes et ont un potentiel écologique variable.

Certains peuvent même avec le temps avoir acquis un intérêt écologique inattendu. On cite, par exemple, le cas de carrières où des espèces pionnières ont pu s'installer et ainsi, devenir des milieux abritant des espèces rares. Laisser en libre évolution, d'autres sont devenus les éléments constitutifs de corridors écologiques.

**➔ Il est donc important de bien repérer leur potentiel écologique.**

**➔ Ces espaces sont très convoités : potentiels espaces de renaturation ou au contraire de densification ? dans le cadre du ZAN ou espaces de déploiement des ENR, des forêts, sans oublier leur vocation initiale et les possibilités de retour à celle-ci.**

### Les outils contractuels : quels liens avec la biodiversité ?



La location de biens agricoles est régie de manière spécifique par le Code Rural et il existe différentes modalités de mise à bail, qui ont des implications différentes pour le propriétaire et l'exploitant, et indirectement, pour la biodiversité.

### Issus du statut du fermage

#### ➤ Le bail rural ou bail à ferme

Le maintien des activités agricoles s'accompagne nécessairement du **maintien de l'espace rural, naturel et forestier**. Le bail rural a été créé pour protéger les exploitations par rapport aux contraintes de la production.

Il régit environ **70 %** de l'espace agricole français que ce soit vis-à-vis de personnes physiques ou morales. Quelle que soit sa durée 9, 18, 25 ans ou de carrière, il est soumis à l'ordre public du statut du fermage datant de 1946. *De ce fait, tout accord contractuel non prévu par l'ordre public peut être attaqué au tribunal paritaire des baux ruraux.*

**➔ En 1946, les questions environnementales n'étaient pas centrales. Il n'en demeure pas moins que la rédaction des baux prévoyait déjà la notion de consistance et de pratiques respectueuses (sous l'intitulé « agissements de nature à compromettre la bonne exploitation »).**

L'état des lieux fait à l'entrée et à la sortie décrit avec précision l'état des bâtiments et des terres, leur degré d'entretien et leurs rendements moyens au cours des 5 dernières années. Une visite conjointe peut permettre de lister l'ensemble des éléments notables sur les terres notamment les infrastructures écologiques (haies, arbres, zones humides...) <sup>6</sup> qui sont des facteurs favorisant la biodiversité. Toutefois cet inventaire ne va pas jusqu'à évaluer l'état des sols.

De fait, le bail à ferme, à l'exception du bail rural environnemental (BRE), ne prend que peu en compte la biodiversité, sauf pour la préservation théorique des haies, dont l'arrachage est subordonné à l'autorisation du propriétaire.

Avec le statut du fermage, le propriétaire perd la maîtrise de l'usage : il ne peut pas faire valoir ses éventuelles ambitions environnementales et, une fois le bail signé, n'a plus aucun droit de regard sur les pratiques agricoles du fermier, sauf le maintien des haies et arbres dont la coupe est soumise à son autorisation.

**➔ Il ne s'agit pas de remettre en cause l'existence du statut du fermage mais d'envisager comment le faire évoluer au service de la biodiversité**

**➔ La protection de ces éléments a évolué au cours des dernières décennies. Des dispositions à l'égard de la biodiversité, non prévues par le Code rural, font parfois jurisprudence. C'est un droit évolutif dont les contours ne sont pas toujours bien définis.**

**(voir en annexe le détail des droits et devoirs de chacun concernant les haies et les arbres dans le cadre d'un bail rural).**

#### ➤ Le bail rural à clauses environnementales :

Créé en 2006, le bail rural à clauses environnementales permet d'intégrer des clauses protectrices de l'environnement et des infrastructures agroécologiques (intégrant murettes, mares, etc). Seize clauses peuvent être choisies.

Les lois de 2014 étendent le BRE aux propriétaires privés (qui ne peuvent l'imposer au fermier). Les clauses sont négociées entre les deux parties. Trois conditions sont à respecter en fonction du bailleur, de la localisation et des pratiques agricoles en cours :<sup>7</sup>

6 Sources : Terre de Liens ; Guide de la propriété foncière agricole (<https://ressources.terredeliens.org/les-ressources/guide-de-la-propriete-fonciere-agricole-responsable>)

7 Source : CEREMA le BRE : 10 questions 10 réponses

- Pour tout bailleur et dans tout type d'espace : le maintien de pratiques mises en œuvre par le précédent exploitant ayant pour objet la préservation de la ressource en eau, de la biodiversité, des paysages, etc (par exemple agriculture biologique),
- Pour tout bailleur situé dans une zone de fort intérêt écologique (article L 411-27, alinéa 6 du Code Rural) et pour toutes les clauses prévues à cet article répondant aux préoccupations du lieu de situation du bien loué,
- Pour un bailleur personne morale de droit public sur tout type d'espace et pour toutes les clauses conformes au document de gestion officiel de l'espace protégé considéré.

Le loyer du BRE peut être inférieur au minimum mentionné dans l'arrêté préfectoral annuel fixant la valeur locative du fermage.

Très **rigide au départ**, le cadre de ces obligations tend à s'assouplir au fil des réformes. Ce contrat implique toujours une jouissance exclusive du locataire et, par définition, exclut l'exploitation par des tiers d'autres usages sous réserve d'éventuelles tolérances admises par la Cour de Cassation.

**→ le BRE représente manifestement une avancée pour la biodiversité et l'agroécologie, mais il présente aux yeux des deux parties des inconvénients à travailler**

- Les conditions du BRE sont fixées par la loi. Elles peuvent être dissuasives pour certains. Un choix plus large de clauses pourrait être plus attractif en s'adaptant mieux aux conditions locales,
- La baisse des revenus peut détourner certains propriétaires,
- L'introduction de clauses environnementales risque de contraindre l'activité agricole et de ce fait être moins attractif pour le preneur. **Des modalités de compensation pérenne pourraient améliorer le modèle du BRE,**
- La difficulté de faire évoluer les clauses adoptées au cours de la durée du bail.

#### ➤ Cahier des charges par le biais de programmes spécifiques (exemple : Terre de liens)

À rattacher au BRE : le programme biodiversité de Terre de liens

Par le biais d'un BRE les fermes Terre de Liens adoptent des pratiques répondant au label de l'agriculture bio et même au-delà. Ce programme qui se développe de 2022 à 2025, finance des diagnostics et des actions concrètes en faveur de la biodiversité dans 80 fermes. Ces évaluations sont faites régulièrement par la méthode des diagnostics agro-environnementaux DIALECTE et HUMUS.

#### Les conventions hors statut du fermage

Elles sont issues directement du Code civil. Il existe de nombreux types de conventions adaptées aux usages **locaux**.

- Commodats ou prêts à usage,
- Les conventions d'usage comme les conventions pluriannuelles de pâturage,
- Conventions d'occupation précaire.

Toutes ces conventions ont pour dénominateur commun de ne pas être soumises au statut du fermage. Elles ne confèrent pas nécessairement au preneur une jouissance exclusive et continue des terres

louées : cette formule locative laisse la liberté au propriétaire d'utiliser les terres louées à *d'autres fins qu'agricoles* pendant certaines périodes de l'année définies. Cela permet d'éviter que les agriculteurs qui souscrivent des engagements quinquennaux, en particulier en mesure agro-environnementales, ne soient mis en difficulté par une reprise par les propriétaires des espaces qu'ils utilisent. La convention pluriannuelle de pâturage est utile au pastoralisme et aux zones où l'agriculture est moins compétitive. Elle évite la déprise agricole et favorise une agriculture à caractère extensif favorable à l'environnement.

➔ ***Ces types de convention ne peuvent, à eux seuls, suffirent à garantir la pérennité agricole. Néanmoins, ils sont très intéressants, de manière limitée, pour s'adapter à des usages locaux, avec des conditions définies de manière contractuelle et négociées entre les propriétaires et les loueurs. Leur souplesse fait leur avantage.***

➤ Les cahiers des charges des SAFER

Ce cahier des charges permet d'orienter l'usage d'un bien attribué par les SAFER, en garantissant le respect d'enjeux environnementaux. Il est établi lors de la vente entre l'acheteur du bien et la SAFER. Il est notifié dans l'acte de vente. La durée légale de l'engagement est d'un minimum de 10 ans pouvant aller jusqu'à 30 ans.

Si l'acquéreur du bien n'est pas l'exploitant, les clauses prévues dans le cahier des charges sont à faire figurer dans un bail environnemental.

En cas de non-respect du cahier des charges, les sanctions peuvent aller jusqu'à l'annulation de la vente.

➔ ***le cahier des charges SAFER constitue un levier important pour la biodiversité, mais il présente des lacunes à parfaire :***

Même si les cahiers des charges d'installation restent très contrôlés, le renouvellement des générations constituant un enjeu majeur du territoire, il demeure des failles dans les exécutions, car l'évaluation de ceux-ci demande un travail important de contrôle terrain. Or, il manque des relais de terrain.

- La pertinence des contenus de ces cahiers des charges est en cours de reformulation entre naturalistes, agronomes et techniciens.
- Les attributions des SAFER sont des informations publiques, affichées et validées par les commissaires de tutelle. Les représentants des maires du département participent aux comités techniques. Mais le contenu des cahiers des charges ne sont pas systématiquement disponibles sur les sites internet des SAFER et les collectivités qui sont censées connaître la mise en place de ces cahiers des charges, ne les connaissent, de fait, que très rarement. Là encore, on manque de relais sur le terrain.

## Cas de la propriété forestière

Dans le cas de la propriété forestière, l'implication des différents acteurs vis-à-vis de la biodiversité s'articule différemment.<sup>8</sup>

➔ ***L'encadrement est très organisé.***

- L'État règlemente et encadre la gestion des forêts (Code forestier, Code de l'environnement).
- L'Office national des forêts (ONF) **gère** les forêts publiques.
- Le Centre national de la propriété forestière (CNPF) agrée les documents de gestion durable et accompagne les propriétaires de forêts privées vers une gestion durable ; il veille à la mise en œuvre et au respect des consignes régionales et nationales. Il est organisé en directions régionales (anciennement appelées CRPF) qui peuvent, outre les missions premières, renforcer les conseils aux propriétaires et exploitants forestiers. Ils peuvent également passer des

<sup>8</sup> D'après l'intervention de Mr de Berthier en séance

conventions particulières avec des territoires pour animer des programmes spécifiques (sensibilisation, voiries et dessertes etc),

- Les directions départementales des territoires contrôlent la gestion forestière,
- Les commissions régionales de la forêt et du bois (CRFB) **pilotent** la gestion des forêts et valident les schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS) pour les forêts privées et les DRA (directive régionale d'aménagement) pour les forêts d'Etat et les SRA (schéma régional d'aménagement) pour les forêts des collectivités. Le cycle de révision des SRGS de 15 ans prend fin et ils seront validés prochainement. C'est au niveau de ces SRGS que les considérations relatives à la biodiversité sont prises en compte et mises en regard des considérations économiques, climatiques etc,
- De nombreux acteurs locaux proposent leurs services aux propriétaires, mais ils n'ont pas la légitimité ni la vocation à intervenir directement dans la gestion d'une parcelle forestière. Qu'entendez-vous par là ?

➔ ***L'articulation entre le foncier et la biodiversité n'est pas directe, elle s'organise au travers de divers documents de gestion durable émanant des procédures cadrées par la loi.***

#### Défrichement

Le foncier forestier et donc la biodiversité forestière sont protégés par les lois et règlement sur les défrichements.

#### Gestion forestière

La forêt présente la particularité d'être le milieu naturel dont la gestion est le plus encadrée, depuis très longtemps et selon un principe de multifonctionnalité (production, protection et aspect sociaux). Cet équilibre entre les trois fonctions est complexe à maintenir au regard des nombreuses demandes contradictoires de la société vis-à-vis de la forêt.

La forêt privée (75% de la forêt française) est encadrée notamment par le plan national forêt bois mais aussi par de nombreuses autres stratégies (Carbone, biodiversité, qualité des eaux de surface et d'alimentation, protection contre les risques naturels...)

En région cela se décline par le programme régional forêt bois.

Les itinéraires de gestion forestière autorisée au sein des documents de gestion durable sont définis dans le schéma régional de gestion sylvicole élaboré par le CNPF mais co construit avec les acteurs de la filière forêt-bois, les associations de protection de la Nature, les chasseurs... Une évaluation environnementale est réalisée. On y retrouve des itinéraires de production mais aussi de libre évolution. La commission régionale forêt-bois donne un avis ainsi que les PNR. Une consultation publique est organisée. Le ministère en charge des forêts approuve les SRGS.

Pour simplifier la gestion forestière et unifier les procédures tant forestières qu'environnementales il existe des annexes vertes aux SRGS. La procédure est identique aux SRGS et est complétée par une autorisation des autorités compétentes selon la réglementation. Le ministre de l'environnement co-valide ces annexes vertes.

### **Les autres liens entre propriétaires et biodiversité qui ne passent pas par l'exploitant : le cas des obligations réelles environnementales (ORE).**

C'est un dispositif foncier de protection de l'environnement reposant sur la liberté contractuelle de ses acteurs et qui est **attaché au bien, et non au propriétaire**. Elle engage les propriétaires ultérieurs jusqu'au terme de l'engagement. Il s'agit d'un contrat par lequel un propriétaire de biens ruraux met à sa charge des obligations de faire, ou de ne pas faire, à finalité écologique. Cette obligation se concrétise par un acte notarié. Une personne morale publique ou privée (association de protection de

la nature, commune...) cosigne et **se porte garant** du suivi. L'exploitant éventuel de la parcelle doit donner son accord.

Il est précisé que 90 ORE ont été signées depuis juillet 2022 : aujourd'hui, environ 1 200 hectares sont sous ORE. Une base nationale a été récemment mise en place, mais elle n'est pas rétroactive.

L'ORE n'est un contrat **opposable qu'aux parties qui la signent**, ce qui a permis son déploiement, mais limite sa portée.

- Elle n'est pas opposable aux documents d'urbanisme.
- Le contrat est dispensé de l'essentiel des taxes et autres frais d'enregistrement, mais ne dispose pas d'incitations financières stimulantes, si ce n'est que depuis 2017, la commune peut dispenser de la taxe sur les propriétés foncières non bâties les parcelles concernées par les ORE.

➔ ***Sa portée paraît limitée. Néanmoins, son intérêt est d'encourager le propriétaire à s'engager sur un temps long, au-delà de sa propre vie.***

➔ ***Les porteurs de projet ont souvent des difficultés à trouver des propriétaires intéressés faute de rémunération motivante (subvention ou exonération de taxes).***

## Les autres usagers de l'espace

### La population, organisée ou non en associations

Les simples citoyens, les associations de sports de nature, de randonneurs, de pêcheurs sont des consommateurs de cet espace. Il est établi le plus souvent des conventions d'usage, rémunérées ou non, mais déchargeant partiellement le gestionnaire du territoire de sa responsabilité civile. Des conflits d'usage peuvent naître avec les agriculteurs ou les chasseurs. Les pêcheurs, par exemple, peuvent être des lanceurs d'alerte sur une pollution diffuse. Le gestionnaire du territoire et la puissance publique, si nécessaire, interviennent pour arbitrer ces conflits d'usage.

### Les chasseurs

Ce sont des usagers de l'espace privé qui agissent soit au travers d'une ACCA soit d'un bail sous seing privé. — Ils ont un rôle essentiel pour maintenir un équilibre compatible avec l'activité agricole et forestière et la préservation des écosystèmes. Les proliférations de plus en plus fréquentes des sangliers, chevreuils et cervidés nuisent à la fois à la production agricole, à la gestion durable des forêts mais également aux écosystèmes. Le respect des équilibres n'est malheureusement pas toujours appréhendé au travers d'indicateurs (indices de changement écologiques, démarche Brossier-Pallu) ce qui ouvre la porte à de multiples interprétations sources de conflits. La restauration des équilibres agro sylvo cynégétiques est un enjeu majeur de la préservation de la biodiversité.

### Les associations environnementalistes

Elles ont un rôle important de collecte de données à caractère scientifique et de diffusion des connaissances sous forme de restitutions, d'animations, etc.

Il est déterminant de travailler en collaboration intelligente avec le propriétaire, ce qui pose le problème de l'accès à la propriété privée, parfois délicat et porteur d'incompréhensions. Cela engendre une défiance des propriétaires à l'égard d'interventions parfois inopinées sur les propriétés privées, préjudiciables aux objectifs communs recherchés.

## Les leviers financiers existants et potentiels à faire évoluer

### La PAC

La question du rôle de la PAC dans ce sujet foncier / biodiversité par le prisme de la propriété est revenue plusieurs fois dans les échanges du groupe de travail.

Force est de constater qu'il y a très peu de liens directs entre la PAC et la propriété du foncier dans le premier pilier, car les propriétaires ne bénéficient pas des aides PAC.

Toutefois il peut y avoir un lien indirect par le biais de dispositions concernant les éléments fixes du paysage dont l'exploitant n'a pas la maîtrise.

Dans le second pilier, les bénéficiaires des aides sont plus diversifiés et intègrent des propriétaires privés, associations foncières pastorales, syndicats de propriétaires... Ils concernent les investissements pastoraux (cabanes...) et forestiers (dessertes, exploitation par câble...)

En revanche, la PAC a un lien direct avec la biodiversité par le biais des aides versées aux exploitants.

Via l'éco-régime, la PAC intervient directement ou indirectement sur tous les critères listés comme favorisant la biodiversité

➔ ***Cette attribution réservée aux exploitants pose pour certains le problème de l'efficacité de la conditionnalité.***

Lors des discussions sur ce thème, il a été émis l'opinion suivante : le bénéfice biodiversité de la conditionnalité n'est pas toujours la préoccupation majeure de l'agriculteur. Il cherchera l'effet d'aubaine le plus souvent pour son exploitation, qui n'est pas forcément optimum pour la biodiversité. Les haies continuent à être arrachées, malgré la conditionnalité et les diverses réglementations.

➔ ***La temporalité réduite (programme sur 5 années) et le faible taux de rémunération altèrent la pertinence de ces mesures qui ont le mérite d'exister.***

### Un outil à déployer : le Paiement pour Services Environnementaux (PSE)

Cet outil est récent. Les PSE<sup>9</sup> en agriculture rémunèrent les agriculteurs pour les actions qui contribuent à restaurer ou maintenir des écosystèmes, dont la société tire des bénéfices (qualité de l'eau, stockage carbone, protection des paysages, de la biodiversité...). Ils engagent des financeurs, en principe les bénéficiaires directs des avantages comme des entreprises, des individus, parfois représentés par des associations ou des acteurs publics. Ce peut être, par exemple :

- des acteurs agroalimentaires qui exploitent des ressources naturelles : de nombreux PSE ont été financés par les industriels qui exploitent des sources d'eau potable avec les agriculteurs dans les bassins versants des sources,
- des collectivités territoriales qui souhaitent protéger des paysages dans leur territoire pour leur valeur culturelle, récréative...
- des gestionnaires de milieux qui souhaitent restaurer des continuités écologiques pour favoriser la protection de la biodiversité.

Les PSE engagent également des agriculteurs, considérés comme fournisseurs d'un service environnemental, et qui reçoivent en échange de ce service, un paiement conditionné à l'atteinte de résultats sur l'écosystème.

Alors que l'agriculture fait face aux enjeux de la transition agroécologique, les PSE en agriculture attirent l'attention des acteurs privés, des collectivités territoriales et de l'État.

Pour le moment, les PSE sont dans une phase expérimentale ; ils restent financés par les Agences de l'eau, rémunèrent l'entretien, le maintien, voire la création d'éléments fixes du paysage selon un dispositif territorialisé adapté au bassin et inscrit dans les programmes des agences. Des adaptations locales peuvent être proposées lors de la mise en œuvre par les opérateurs (associations, PNR...). Ces rémunérations vont là encore aux exploitants et non aux propriétaires qui ont pourtant la maîtrise sur les éléments fixes du paysage, déterminants pour la biodiversité.

<sup>9</sup> <https://agriculture.gouv.fr/les-paiements-pour-services-environnementaux-en-agriculture>

➔ **Cet outil est potentiellement très intéressant pour son caractère local, ancré dans le terroir, mais son champ d'application reste limité. Les PSE en forêt sont quasi inexistantes et gagneraient à être développés. On pourrait envisager un déploiement conséquent associant les acteurs économiques du territoire.**

### Les certificats de biodiversité

Le mécanisme est de permettre à des groupes privés de financer des actions de protection de la biodiversité (par le biais de leur RSE ou autre) - et ainsi montrer qu'ils ne font pas de *green washing*. Dès lors que ces actions bénéficieraient d'un certificat faisant office de reconnaissance officielle et contrôlée, ce dispositif pourrait jouer un rôle important en faveur de la biodiversité à condition que les limites puissent être claires et contrôlées.

Cette idée a trouvé une formalisation dans la loi relative à l'industrie verte et dans la SNB (mesure 39 : Mobiliser les financements privés en faveur de la biodiversité) - mais ses contours restent flous.

Des acteurs de terrain commencent à travailler sur ce sujet.

Pour mettre en place ces dispositifs il est nécessaire de « mesurer » la biodiversité. Or, contrairement au carbone, il est difficile de trouver une unité à laquelle ramener cette mesure ; la Caisse des dépôts et consignations (CDC) travaille actuellement sur des critères de mesure et de normalisation permettant de quantifier l'effort environnemental.

Certains craignent que les certificats conduisent à une forme de spéculation ou remplacent la compensation alors qu'ils doivent permettre des actions additionnelles. Toutefois, ce dispositif présente des intérêts, car on suppose que les finances publiques ne sauraient suffire à relever seules le défi que pose la protection et la réparation de la biodiversité dans les zones de protection et dans les espaces de nature ordinaire.

➔ **Dans sa formulation actuelle, ce levier n'a pas de lien avec le sujet. Mais on pourrait imaginer un redéploiement vers la protection des structures fixes du paysage pour les propriétaires et le complément, dans le temps, de mesures types MAEC pour les exploitants.**

### **La fiscalité**

C'est un levier puissant dans la relation entre propriétaire, exploitant et biodiversité.

**En France où la rentabilité des terrains agricoles est parfois négative** et souvent très inférieure à la moyenne des autres pays européens on constate un décalage de plus en plus important entre le niveau des fermages et celui des taxations :

- Les loyers de fermage sont les *plus bas* de l'Europe de l'Ouest ; <sup>10</sup>
- La taxation des terres agricoles (taxes foncières, droits de mutation, impôt sur le revenu, impôt sur la fortune, impôt sur les plus-values, prélèvements sociaux) est *la plus élevée* de toute l'Europe — en euros constants — et elle est contraire à la logique climatique et environnementale actuelle.

Les enjeux environnementaux n'ont pas été abordés dans les deux études d'impact réalisées dans le cadre du projet de loi de finances (PLF), la situation s'est donc aggravée en 2018. Elle contribue à expliquer la rapidité de l'artificialisation des sols en France par rapport à la moyenne européenne.

Les baux ruraux environnementaux, dont la réforme a été initiée par Michel Barnier en 2005, sont très intéressants, car ils ne sont pas soumis aux minima des statuts des baux réglementés. L'étendue des terrains concernés a augmenté mais l'imposition du bailleur (taxe sur le foncier non bâti, taxe pour la Chambre d'agriculture, droits de mutation à titre onéreux ou gratuit, IFI, impôt sur le revenu, prélèvement sociaux) n'a pas évolué en proportion de la diminution de ses revenus locatifs.

<sup>10</sup> Intervention de Mr Sainteny en séance.

➔ **De plus, la situation actuelle est très défavorable aux herbages pourtant espaces propices à la biodiversité.**

En effet, la répartition de la TFNB repose sur les natures de cultures concernées, lesquelles sont fixées par l'instruction du 31 décembre 1908 — les tourbières sont très imposées, car elles étaient très productives en 1908 et les herbages restent davantage taxés que les aires de culture, dans des proportions importantes.

➔ **Il est remarqué également que le PLF 2024** ne comporte aucune mesure fiscale en faveur de la biodiversité et des paysages. Il est à noter que la taxe foncière sur le non bâti (TFNB) ne représente que 1 milliard d'euros sur les 92 milliards récoltés par la taxe foncière. C'est un élément de réflexion à intégrer dans le PLF 2025.

## L'émulation : donner envie, faire adhérer...

Au-delà des leviers techniques ou réglementaires à mobiliser pour améliorer la relation entre propriété privée/exploitants au service de la biodiversité, il est nécessaire d'analyser ce qui « peut donner envie d'agir ».

L'émulation, c'est ce qui crée l'envie et suscite l'action, en l'occurrence, ici, ce qui entraînerait les détenteurs du foncier à agir pour la biodiversité avec plusieurs stades d'implication : soit, directement sur leurs terres seuls ou avec l'aide de conseils, soit, en adhérant à des programmes prédéfinis, soit, en faisant gérer leurs terres par des organismes compétents, soit, en les léguant à des organismes compétents.

Les leviers identifiés, notamment au travers des diverses démarches dont la contractualisation Natura 2000 sont :

- ▶ la connaissance qui nécessite une spécialisation, de l'agrégation de données différentes, du partage, et de la traduction en conseils
- ▶ un rapport subtil entre la voie réglementaire et la voie contractuelle. La première pouvant donner un cadre et être un déclencheur, la seconde étant la méthode pour une véritable adhésion. Le facteur animation est essentiel. Il est étroitement lié à la présence sur le terrain.
- ▶ la reconnaissance des actions faites, qu'elle soit sociale ou financière.

### La connaissance

➔ **Le premier stade de l'émulation est la connaissance ou du moins l'appétit de connaître.**

Pour agir à bon escient, il faut avoir un minimum de connaissances de manière à faire naître l'envie, puis pouvoir apprécier les résultats. Cette compétence peut être liée à une appétence personnelle, encore faut-il pouvoir la développer et l'organiser grâce aux croisements d'informations de provenances diverses.

Les connaissances sur la biodiversité se multiplient et deviennent de plus en plus accessibles en autodidacte ou accompagné : de nombreux portails, publications grand public ou non, sites internet permettent d'y accéder. Mais cette recherche peut vite devenir foisonnante et/ou très technique voire décourageante. On peut manquer de points de repères.

Des outils particulièrement accessibles sont offerts aux spécialistes et au grand public comme les applications Plant net... Elles permettent d'identifier, mais pas toujours de savoir ce qu'il y a autour de soi.

### Coconstruire la connaissance



Rien n'est plus motivant que de participer à la construction de la connaissance de manière individuelle, en transmettant des observations à un organisme chargé de les vérifier, de les consolider de manière collective en groupe de « marathon naturaliste ». On se rend compte ainsi, qu'avec peu de connaissances de base mais un encadrement, on peut rapidement progresser. On se rend compte également des différentes facettes de la biodiversité d'un territoire et l'on peut rapidement apprécier, même de manière intuitive, les conditions qui font qu'un territoire a une diversité plus riche que son voisin.

### Les sciences participatives

Elles se développent rapidement et mobilisent de plus en plus de personnes qui, loin d'être spécialistes, deviennent « ambassadeurs » de la biodiversité dans leur entourage. Elles ont permis un gain considérable dans la production de connaissances. Ces programmes sont portés par des organismes nationaux institutionnels (Muséum d'histoire naturelle par exemple) ou associatifs (Ligue de protection des oiseaux (LPO) et Noé).

### Les ABC (Atlas de la biodiversité communale ou intercommunale) ou outils équivalents

Les ABC sont considérés comme d'excellents outils pour connaître la biodiversité sur une commune, une collectivité territoriale. Leur dimension participative leur confère une valeur pédagogique. Ils ne sont pas obligatoires, les communes décident d'en réaliser un ou non. Les financements peuvent être aidés par l'Office français de la Biodiversité (OFB), certaines régions y contribuent.

Mais ils n'ont pas vocation à proposer un programme d'actions et encore moins d'apporter des conseils à des propriétaires. Par contre ils constituent une base intéressante pour replacer un terrain ou une propriété dans son contexte éco-géographique et ensuite envisager des programmes d'actions.

- ➔ *Il semble que les communes connaissent encore peu cet outil ; les ORB et l'OFB déploient des moyens importants pour les populariser ; ils font l'objet d'une mesure spécifique dans la stratégie nationale pour la biodiversité 2030 dans l'axe « mobiliser les acteurs ».*
- ➔ *Toutefois ce déploiement s'appuie encore peu sur une coopération avec les propriétaires, qui n'ont pas le droit de regard sur le déroulement de ces études*

### Sur sa parcelle, son exploitation ou sa propriété

Des réseaux sous formes associatives ou non peuvent aider à produire des diagnostics biodiversité le plus souvent focalisés sur des exploitations, plus rarement sur des propriétés.

On citera (liste non exhaustive) :

- Les **Chambres d'agriculture** qui développent ce type de diagnostic agronomie/économie/biodiversité,
- Le **réseau AGRIFAUNE** créé en 2006, regroupe les acteurs du monde agricole et de la chasse. La convention a été signée par l'APCA, la FNSEA, le FNC et OFB (remplaçant l'ONCFS). Il contribue au développement et à la promotion par l'exemple des pratiques agricoles qui concilient économie, agronomie, environnement et faune sauvage. Il a pour ambition de contribuer au développement durable des territoires ruraux. L'association des propriétaires n'est pas représentée en qualité,

- **Hommes et Territoires** développe un outil : le diagnostic biodiversité et pratiques agricoles (DBPA) pour sensibiliser et accompagner les exploitations dans leur transition agroécologique. Il appuie le réseau agri-faune mentionné ci-dessus. Il n'est à priori pas destiné aux propriétaires non exploitants,
- **Les GIEE** sont évoqués comme espaces de partage et d'apprentissage collectif autour de questions qui peuvent être liées (ou non) à la biodiversité ou au lien entre production et biodiversité, on y trouve à la fois de l'accompagnement technique, de l'expérimentation locale et de la réflexion collective ; ils sont reconnus comme créant de l'émulation.  
En regroupant des exploitants d'un secteur géographique donné, ils permettent de passer à une échelle plus large, plus propice à la prise en compte de la biodiversité.
- Le programme **biodiversité de Terre de Liens** : Ce programme se développe de 2022 à 2025, finance des diagnostics et des actions concrètes en faveur de la biodiversité dans 80 fermes. Ces évaluations sont faites régulièrement par la méthode des diagnostics agro-environnementaux DIALECTE et HUMUS.
- **Les conservatoires d'espaces naturels** qui peuvent dans le cadre de programmes spécifiques développer de tels diagnostics, souvent complétés par des diagnostics agro-économiques, de manière à croiser les préoccupations,
- [Noé a mis en ligne un annuaire de naturalistes et écologues qui peuvent réaliser des diagnostics, observations, formations et conseils de gestion sur des exploitations agricoles. Une centaine d'entomologistes, botanistes, ornithologistes et écologues des sols \(indépendants, associations, bureaux d'études, chambres d'agricultures, etc.\) sont représentés sur le tout le territoire national.](#)
- De nombreux organismes proposent ce type de diagnostic sur des bases qui ne sont pas toujours comparables,
- Différentes filières agricoles peuvent également organiser ces diagnostics débouchant sur des conseils destinés aux exploitants,
- Pour la forêt, le CNPF propose un système- d'évaluation simple reposant sur des critères scientifiques fiables et robustes (validés par des publications scientifiques). Cet indice de biodiversité potentielle (IBP) permet à chaque propriétaire forestier de prendre conscience des richesses et des manques de son territoire, de mesurer leur évolution en fonction du type de gestion conduit, d'engager des actions pour améliorer progressivement la biodiversité. Le CNPF anime également des démarches territoriales de regroupement de propriétaires. Les enjeux paysagers, de biodiversité, de qualité des eaux y sont fortement représentés. Cela permet de répondre à l'enjeu de la multi petite propriété.

Le besoin d'actions de ce type se fait de plus en plus sentir pour préparer les exploitations à la transition agroécologique. La Stratégie Nationale de la Biodiversité 2030 consacre une mesure (12 axe 1) à la mise en place de diagnostics à destination des exploitants agricoles, au moment de la **transmission** (et non de manière récurrente). Les propriétaires non exploitants ne sont pas concernés.

### Chercher (trouver) le conseil

Une fois le diagnostic posé, il est important de trouver le conseil et de coconstruire les orientations de gestion ; c'est le cas de nombreux diagnostic évoqués qui se concluent par des conseils de gestion.

C'est le cas pour les diagnostics d'exploitation.

En revanche, il semble que le conseil soit plus difficile à trouver quand on est seulement- propriétaire non exploitant. En effet, il est rappelé que les conseils viennent des filières de production et que les Chambres d'agriculture n'organisent rien pour la branche « propriétaire » car le monde agricole repose sur la séparation entre la propriété et la jouissance du bien par l'exploitant.

**➔ La situation du propriétaire non exploitant est donc différente, le diagnostic et le conseil sont plus difficiles d'accès. Il semble qu'il y ait là une carence à faire évoluer.**

## Favoriser la voie contractuelle, faire adhérer à un contrat

L'analyse en séance des modalités, permettant de faire adhérer les propriétaires et exploitants à des contrats Natura 2000, a permis de tirer des enseignements sur les freins et leviers de l'adhésion à la voie contractuelle.

À partir de l'analyse de sites Natura 2000, on retiendra les points suivants :

### Les leviers pour aboutir

- **L'attachement** au territoire en lien avec la valeur identitaire du patrimoine foncier en vue de léguer un foncier préservé.
- **La sensibilisation**, l'information, la formation des propriétaires aux enjeux du dispositif. Cela nécessite un travail important **d'animation** pour expliquer les enjeux autour de la biodiversité en général, ou ceux liés au particularisme d'une propriété.
- L'accompagnement des propriétaires dans toutes les étapes et sur tous les volets (montage de dossiers, mise en œuvre des travaux, avantages fiscaux, etc)
- L'identification des **partenaires pertinents**, courroie de transmission avec les propriétaires, peut faciliter ainsi l'accompagnement de ceux-ci dans toutes les étapes de la démarche Natura 2000, notamment celle du montage des dossiers.
- **L'implication** des propriétaires dans les phases de concertation et de prise des décisions pour en faire des acteurs est indispensable à l'appropriation des dispositions à mettre en place. Elle permet de développer une relation de confiance mutuelle.
- **L'incitation** financière : les propriétaires peuvent non seulement bénéficier d'avantages financiers via les contrats et chartes, mais ont également la possibilité de bénéficier de travaux gratuits via des chantiers école.
- **La reconnaissance** sociale : outre ces aspects financiers, la reconnaissance des actions vertueuses des propriétaires via les médias et les réseaux sociaux est un facteur d'émulation important.

### Quels sont les freins qui peuvent faire abandonner les projets de contractualisation ? L'exemple des contrats Natura 2000

- La faible appropriation des outils Natura 2000, liée en partie à leur complexité.
- La complexité, le manque de connaissances et la faible attractivité des avantages fiscaux : par exemple, les propriétaires forestiers ont généralement, de par leur réseau, une meilleure connaissance des dispositifs d'exonération liés à la sylviculture, plus intéressants que l'exonération de la TFNB dans le cadre d'une charte Natura 2000.
- La durée trop courte des contrats (5 ans), durée grevée par la complexité et les lourdeurs administratives liées à l'instruction des fonds FEADER, FEDER. Ces financements risquent, de surcroît, d'être remis en cause lors d'un contrôle.
- La défiance à l'égard des politiques concernant l'environnement souvent jugées trop sclérosantes, ce qui ne favorise pas la compréhension des enjeux avec des informations et des formations qui ne prennent sans doute pas suffisamment en compte les préoccupations existentielles des propriétaires.
- Certaines contraintes administratives, comme l'identification des parcelles, accentuées par le manque de disponibilité sont clairement un frein au déploiement des contrats sur le terrain. Les formes collectives de propriété, type indivision ou GFA, diluent la responsabilité et la motivation de chacun pour agir autant que celle de l'héritier éloigné qui ne s'est pas approprié son territoire.  
Le risque de modification du cadre légal après la contractualisation est également un frein à la signature des contrats.

Afin de lever ces freins, il sera nécessaire de proposer des contreparties plus stimulantes, qu'elles soient économiques ou sociales, avec des projets menés par des acteurs qui inspirent la **confiance**. **L'animateur doit se positionner en conseiller**. Les Chartes Natura 2000 sont des outils qui permettent aux propriétaires de s'engager sur la base du volontariat et devraient ainsi pouvoir lever les réticences si, par ailleurs, les dossiers sont moins lourds à gérer et les engagements plus souples. Les avantages comme la réduction de TFNB sont un élément facilitateur.

Ces différentes interventions abordent l'ensemble des problématiques de l'émulation, la connaissance, le conseil partagé, l'adhésion et la reconnaissance, ainsi que les modes de rémunération incitative avec un point d'orgue : le **rôle déterminant de l'animateur**.

➔ **Quelles que soient les origines et les motivations, l'animation reste un levier essentiel.**



## La reconnaissance

La reconnaissance du bienfait de l'action ou de l'attitude vis-à-vis de la biodiversité est un moteur essentiel de la motivation.

### Reconnaissance sociale

Elle peut se traduire par différents aspects : labels, publications diverses...

La question des labels est complexe. Ils sont de plus en plus nombreux et pas toujours lisibles. Le plus souvent, ils sont attribués à des produits ou à la conjugaison produits/terroirs/pratiques, mais plus rarement à la simple conservation de la biodiversité.

La question des labellisations de territoire a été évoquée en prenant comme exemple des labels privés ou comme le label « Territoire de faune sauvage », déclinaison nationale d'un label européen<sup>11</sup>. Il est rappelé la diversité de ces labels qui ne correspondent pas toujours à des modes de gestion garantissant la préservation de la biodiversité d'où la nécessité de croiser territoires, labels et certificats de biodiversité.

Les ORE aujourd'hui ne bénéficient pas de cette reconnaissance sociale ; il serait intéressant qu'elles puissent en bénéficier.

### Reconnaissance financière

Aujourd'hui, il semble que peu de dispositifs concrets et directs, en dehors de la TFNB ou des aides aux travaux dans le cas de contrats Natura 2000, aillent dans le sens de la rémunération pour la protection de la biodiversité sur sa propriété, lorsque l'on est propriétaire non exploitant.

---

<sup>11</sup> À l'instar du label Wild life estate (territoire de nature sauvage) créée par European Landowners' organization, fédération européenne des propriétaires fonciers et entrepreneurs ruraux, qui se cale sur les principaux objectifs de la stratégie européenne pour la biodiversité de 2020 ; il est présent dans 19 états membres ; plus de 500 territoires sont labélisés sur plus de 2 millions d'ha.

# Préconisations

Il est expliqué, dans le préambule et la phase introductive, les raisons qui ont conduit à mettre le focus dans ce GT foncier biodiversité sur les interactions, entre la propriété privée et la nature ordinaire. Tirer les leçons des erreurs du passé, et proposer aux politiques publiques des moyens de s'adapter aux contextes locaux, a été le fil conducteur de ce groupe de travail. Le propriétaire privé, échelon de gestion le plus proche du territoire et unique responsable civil conseillé par un tissu associatif compétent, peut avoir un rôle fondamental à cet effet.

Le droit rural actuel formalisé pour l'essentiel dès l'après-guerre à une époque où la préoccupation principale était de nourrir une population meurtrie par des années de disette doit pouvoir évoluer sans pour autant que ses fondements soient obligatoirement remis en question. Un bail 9, 18,25 ou de carrière doit pouvoir bénéficier d'un état des lieux → « biodiversité des sols » à l'aide d'un indicateur pertinent avec clause de revoyure tout au long du bail.

Le bail environnemental doit pouvoir être généralisé à l'ensemble de la ferme France car pas un arpent de notre territoire n'a pas un capital biodiversité à exprimer. Le cahier des charges SAFER est une autre voie à explorer et à améliorer. -

L'émulation par la connaissance l'incitation et l'animation, ainsi que par l'appropriation des orientations à travers des outils et une gouvernance adaptée, sont apparues être des éléments clés pour donner envie d'agir en faveur de la biodiversité efficacement.

La connaissance est un facteur fondamental d'émulation des gestionnaires et des propriétaires mais aussi du public. Les diagnostics terrain participent à l'amélioration et l'acquisition des connaissances ; encore faut-il que les gestionnaires du territoire en soient les maîtres d'ouvrage afin qu'ils se les approprient.

L'incitation fiscale et financière est, bien entendu déterminante, dans un pays où la rentabilité sur le foncier est une des plus faibles d'Europe jusqu'à être parfois négative.

On pense « au couple » obligation réelle environnementale / TFNB. Ce levier fiscal, dans un pays où nos comptes publics sont dégradés, aura un impact négatif marginal sur les équilibres financiers, sachant que cette taxe ne représente que 1.1% de la totalité de la taxe foncière collectée. Dans ce même esprit, pourrait être envisagée, l'exonération des ¾ sur les successions pour des dispositifs particuliers, comme les baux environnementaux, ORE ou tout dispositif favorable à l'environnement comme la labellisation de territoires.

L'incitation financière passe par une redéfinition des PSE. Les couples PSE-MAEC, PSE-ORE ou PSE propriétaires-BRE (à créer) sont apparus particulièrement pertinents, comme le serait le développement du crédit biodiversité en évitant les écueils liés au risque de spéculation.

L'animation est un élément indispensable à la diffusion de cette connaissance. De nombreuses structures existent le plus souvent sur des territoires dédiés à la biodiversité. Ces structures peuvent être source d'inspiration afin d'étendre la diffusion de la connaissance à l'ensemble des acteurs de notre territoire.

Des différents échanges, il ressort que les chambres d'agriculture n'ont pas pour vocation essentielle à diffuser cette connaissance ne s'intéressant que peu à la gestion d'un bien rural. Elles sont plus orientées vers l'usage agricole du bien.

En revanche, les forestiers, via le Centre National de la Propriété Forestière, ont pris une longueur d'avance dans ce domaine. Les principes du CNPF définis depuis 50 ans constituent un « contrat de confiance » entre l'État et les administrateurs représentants de la forêt privée. L'État est tutelle et participe au conseil d'administration en tant que commissaire du gouvernement. Le CNPF est ainsi un excellent outil de gouvernance, afin de coconstruire des politiques publiques de plus en plus sensibles à la biodiversité. Il participe ainsi au déploiement des orientations et l'acquisition des connaissances grâce à des techniciens

dédiés qui les diffusent et favorisent l'émulation pour une gestion respectueuse de l'environnement. C'est un type de fonctionnement efficace qui pourrait faire école chez les propriétaires privés ruraux.

Ces préconisations s'articulent autour de 6 grandes idées :

## 1 – Faire évoluer les outils contractuels pour mieux prendre en compte la biodiversité

### Liés au statut du fermage

#### Faire évoluer le bail rural pour améliorer la prise en compte de la biodiversité et le rôle des propriétaires

Il ne s'agit pas de bouleverser le statut du fermage et le bail rural mais de continuer à les adapter pour une meilleure prise en compte de la biodiversité.

- ▶ adjoindre au bail un contrat d'ordre privé indiquant des mesures favorables à la préservation de la biodiversité sur ses parcelles, voire à son amélioration,
- adapter le loyer,
- comparer les états qualitatifs à l'entrée et à la sortie du bail,
- ▶ mettre en place un indicateur de qualité des sols (par ex : quantité de vers de terre sur un volume donné, taux de matière organique, équilibre microbien, etc.),
- ▶ compléter l'état des lieux d'entrée et de sortie avec des analyses des sols selon des critères prédéterminés,
- ▶ mettre en place des notions de « récompense » (quand l'indicateur à la sortie est meilleur qu'à l'entrée) et / ou des incitations fiscales,
- ▶ prévoir des clauses de « revoyure » à échéances régulières pour faire évoluer les conditions,
- ▶ clarifier dans le Code rural les droits et devoirs de chacun en ce qui concerne les haies, les arbres et les éléments fixes du paysage, porteurs essentiels pour la biodiversité.

#### Faire évoluer le BRE pour qu'il soit plus attractif pour les agriculteurs et les propriétaires

- ▶ étendre son périmètre et ses principes d'application. Le généraliser à l'ensemble du territoire rural à conditions qu'il induise de réelles avancées mesurables pour la biodiversité (et mesurées),
- ▶ actuellement, la signature d'un BRE peut entraîner une décote des loyers versés, ce qui rend l'outil peu attractif pour les propriétaires ; il est proposé de maintenir les loyers au taux normal et de compenser la perte éventuelle de productivité pour les exploitants par un mécanisme élaboré sur le modèle des PSE,
- ▶ avoir des clauses nationales et des clauses plus souples adaptées aux conditions locales,
- ▶ étendre la liste des critères d'acceptabilité à la pratique du « sans labour » qui est un dénominateur commun et précurseur facilement identifiable de l'agriculture de conservation, (et pas seulement l'agriculture bio).

## Hors statut du fermage

### Les cahiers de charges SAFER

- ▶ augmenter les moyens pour mettre en place, suivre et communiquer sur ce cahier des charges. Il est à noter qu'en cas de non-respect détecté, il paraît complexe de demander à un jeune agriculteur de casser l'attribution. Il doit être alors accompagné pour comprendre en quoi le respect du cahier des charges lui pose problème et proposer des mesures échelonnées dans le temps pour arriver aux objectifs finaux.
- ▶ informer systématiquement les communes des cahiers des charges liés aux parcelles attribuées de manière à ce qu'elles puissent alerter des manquements et par là même contribuer au travail de suivi des SAFER.
- ▶ un travail de fond (déjà engagé) sur la pertinence des modalités contenues dans le cahier des charges avec des environnementalistes et des agronomes.

### Les Obligations Réelles Environnementales (ORE)

- ▶ rendre l'inventaire des ORE accessible et compatible avec les outils informatiques couramment utilisés en planification et le diffuser aux organismes chargés de la planification. Le rendre accessible au public et aux collectivités afin qu'elles en soient informées pour leurs politiques environnementales et urbanistiques
- ▶ élargir le nombre des organismes garants,
- ▶ Pour les ORE qui seraient, après étude cas par cas, retenues comme aires de protection forte, publication en mairie et inscription dans les annexes des PLUI.
- ▶ amplifier les différentes actions de communication sur cet outil : mieux faire connaître ce dispositif auprès des notaires, des particuliers et des **communes**,
- ▶ rechercher des systèmes de « compensation » partagée entre propriétaires et exploitants dans le cadre d'une signature d'ORE (où l'avis est demandé de toutes les manières à l'exploitant),
  - par des systèmes de compensation de type PSE ? Ce lien entre PSE et ORE permettrait d'accélérer le redéploiement des ORE,
- ▶ changer le nom peu engageant pour un propriétaire (les termes « obligation » et « réel » ont un sens juridique qui peut être différent du sens commun).

En complément :

- valider ou invalider l'argument souvent avancé de la dépréciation du foncier sous ORE.

### Les conventions

- ▶ augmenter le périmètre réglementaire d'utilisation.
- ▶ conserver la souplesse

### Les labels

Les labels sont nombreux et pas toujours performants pour la biodiversité. Orienter les exploitants ou les propriétaires vers n'est donc pas toujours une garantie de succès. Pourtant la reconnaissance sociale peut passer par l'octroi de ces labels. Il est donc nécessaire de :

- ▶ faire un inventaire
- ▶ analyser leur performance pour la biodiversité ([attendre les conclusions de l'étude BiodivLabel de l'Inrae réalisée dans le cadre du futur dispositif d'affichage environnemental sur les produits alimentaires](#))
- ▶ préciser les publics auxquels ils s'adressent
- ▶ et le rapport entre leur performance et leur accessibilité par le public visé

- ▶ faire la promotion des plus efficaces

## Cf Préco 3 - Mobiliser des fonds privés pour aider la biodiversité dans la nature ordinaire, les diriger vers la gestion équilibrée de l'espace rural

### 2.1 - les PSE

Cet outil est encore en phase expérimentale. Si le concept est très intéressant comme faisant lien entre acteurs et la collectivité locale il est aujourd'hui limité par la difficulté de financement. Rappelons que, dans la PAC, ce sont des dispositifs de l'éco-régime qui font office de PSE (donc sur des fonds européens) et une grande partie des PSE sont financés par des fonds publics (agences de l'eau, ou collectivités publiques.)

On pourrait imaginer d'y adjoindre des fonds privés, collectés auprès des citoyens ou des entreprises par le biais de compensation des impacts de leurs activités sur l'environnement local. L'affectation des fonds collectés à l'échelle locale devrait être organisée à l'échelle locale (EPCI ?, Groupements d'EPCI, -à l'échelle d'un SCOT par exemple- PNR ?) sur la base d'un projet de territoire.

- ▶ **Tester, étendre les expérimentations** à des territoires où la protection de la biodiversité est essentielle, typiquement les territoires des aires de protection forte, pour l'étendre ensuite à des territoires candidats, qui se seraient organisés autour de ces actions.  
Tester et développer également des expérimentations auprès des propriétaires particulièrement investis et motivés par la biodiversité sur des territoires de nature ordinaire et en faire ainsi des sites pilotes dédiés à la nature ordinaire.
- ▶ Étendre le dispositif aux agriculteurs et propriétaires concernés par des ORE Étendre le dispositif aux agriculteurs et propriétaires concernés par des MAEC en fin de programme ;
- ▶ Mettre en place un PSE « Propriétaire » qui viendrait en appui du contrat privé adjoint au bail et, où serait indiquée la description des dispositions favorables à la biodiversité sur ses parcelles. Ce PSE propriétaire viendrait en compensation de la perte de loyer qu'il consentirait à l'exploitant dans ce cadre. Il viendrait également en compensation de la perte de loyer dans le cadre d'un BRE.
- ▶ Faire appel à des fonds privés locaux ou nationaux, coupler PSE et certificats de biodiversité à l'échelle territoriale pour alimenter financièrement l'extension du dispositif.

#### En complément :

- attendre le rapport du gouvernement sur les PSE forestiers,
- voir comment on pourrait étendre ces mécanismes de PSE forestiers avec des financements issus du privé à d'autres territoires que la forêt, faire du *benchmarking* (analyse comparative) sur le sujet.

### 2.2 - les certificats de biodiversité

Ces dispositifs ne sont pas encore totalement formalisés. Ils pourraient permettre un redéploiement des actions vis-à-vis de la biodiversité en captant des fonds venant de la société civile. Ils nécessitent des évaluations précises et partagées des gains de biodiversité apportés. Les liens avec notre sujet sont à explorer.

- ▶ étendre les actions éligibles aux certificats de biodiversité pour pouvoir financer les PSE.

#### En complément

- 1/ Créer un groupe GT sur la financiarisation de la biodiversité et les certificats de biodiversité
- Approfondir la connaissance sur ces nouveaux instruments que sont les certificats de biodiversité,



- Faire le point sur les réflexions et opérations en cours (notamment avec la Caisse des Dépôts et Consignations, ainsi que le MnHn, porteur avec la FRB, d'un programme de recherche et impliqué auprès de l'Organization for Biodiversity Certificates-OBC)

### 3 – Rééquilibrer la fiscalité sur les terres au profit de la biodiversité

#### 11 3.1 - Étendre la dotation de soutien aux communes

Pour la protection des aménités rurales à l'ensemble des communes rurales (selon définition INSEE) ayant des ENS, des sites RAMSAR et des Réserves naturelles nationales ou régionales sur leur territoire. Augmenter les sommes globales en conséquence pour éviter une dilution démotivante.

#### 3.2 - Revoir la TFNB

▶ Rendre la mise en place de l'exonération de la TFNB obligatoire et compenser les communes dès qu'elles appliquent cette règle sur les espaces soumis à ORE, les Natura 2000, les BRE...

▶ Revoir les bases d'imposition des terres

Pour éviter le déséquilibre entre prairies et terres labourables ou à défaut, prévoir une catégorie « zones humides » faiblement taxée pour refléter la valeur des terres d'aujourd'hui.

#### 3.3 - Mettre en place des dispositions visant à alléger la fiscalité foncière et/ou l'exonération des 3 /4 pour les transmissions à titre gratuit sur des espaces soumis à ORE, les Natura 2000, les BRE...

En complément :

1°/ constituer un groupe de travail dédié à la fiscalité en lien avec l'IEGDD (car des éléments sont déjà disponibles sur ce sujet)

2°/ et compléter ainsi la SNB.

### 4 - Renforcer la représentativité des propriétaires

Il s'agit de redonner meilleure représentation de l'approche patrimoniale ; en effet, les grandes réformes agricoles d'après-guerre qui donnent la prépondérance à la jouissance (c'est-à-dire l'usage du bien) par rapport à la propriété (gestion du bien) ont occulté la dimension patrimoniale, plus favorable à la biodiversité.

#### 12 4.1 - Faire évoluer la représentation des propriétaires

▶ Au sein des Chambres d'Agriculture

Cette représentation des propriétaires s'est réduite aujourd'hui à une seule personne dans un collège « propriétaires et usufruitiers ». Cette représentation est loin de refléter le poids de la propriété privée rurale.

▶ Toute organisation publique touchant au foncier doit nécessairement comporter la présence de propriétaires nommés ou élus dans les collèges, des institutions représentatives de la ruralité.

#### 14 4.2 – Tester l'opportunité et l'intérêt de la création d'une structure ad hoc

**Cette organisation serait équivalente à celle des propriétaires forestiers pour les propriétaires ruraux, dédiée à la ruralité. Elle serait la cheville ouvrière entre l'État et la propriété rurale et s'adapterait aux spécificités des territoires.**

Ce type d'organisation favoriserait le dialogue direct entre les services de l'État et les propriétaires. Elle regrouperait les propriétaires (avec minorité de blocage), les représentants des collectivités publiques, des associations reconnues d'utilité publique bénéficiant d'un agrément État Région.

Elle permettrait en outre d'assurer des fonctions de diffusion de la connaissance, de formation, d'expertise, d'assistance juridique... pour aider les propriétaires à exercer leurs responsabilités vis-à-vis de la biodiversité sur leur territoire.

## 5 – Favoriser l'émulation

### 5.1 - Améliorer la connaissance pour donner l'envie, co construire la connaissance

- ▶ Favoriser la coconstruction de la connaissance

L'OFB apporte des financements renforcés pour la mise en place d'Atlas de la Biodiversité communale (ABC) (ou outils équivalents). Cet outil favorise la coconstruction de la connaissance et l'implication du (tout) public.

- ▶ Développer, faire connaître les procédures d'évaluation, les indicateurs.
- ▶ Coopérer avec les propriétaires aux diagnostics : pour acquérir de la connaissance l'accès aux propriétés privées est essentiel (comptages, etc). Cette coopération permet en outre de partager les connaissances avec eux et de leur faire connaître la valeur écologique de leur patrimoine. On pourrait envisager des chartes au niveau local signées avec les propriétaires : accès contre connaissance voire conseil.

### 5.2 - Développer et coordonner l'animation territoriale autour de la biodiversité, apporter de l'ingénierie locale sur ces sujets

De nombreuses structures font de l'animation autour de la biodiversité, avec des méthodes, des approches différentes : PNR, associations (FNE, CEN, LPO etc), certaines EPCI. Mais ces actions sont souvent menées de manière non coordonnée et foisonnante ; l'information n'est pas toujours aisément accessible, et les résultats rarement consolidés.

La création de l'OFB et des ARB a amorcé une coordination à l'échelle régionale et le déploiement d'une animation.

Toutefois, à l'échelle locale, le lien avec le grand public est rarement établi : répondre aux questions simples que se pose le grand public dans la diversité de ses composantes (propriétaires, agriculteurs, jardiniers, écoles, élus etc) nécessite une proximité.

Des dispositifs très efficaces de conseils actifs auprès des acteurs locaux ont été mis en place dans le cadre des contrats de territoire des agences de l'eau : les « cellules d'assistance techniques zones humides » (CATZH), qui conseillent sur le terrain les agriculteurs pour la gestion de leurs zones humides, des bords de ruisseaux ; des points d'abreuvement etc. On peut également citer dans le même ordre d'idée les animations autour des contrats Natura 2000.

Il s'agirait de s'inspirer de ces exemples pour apporter du conseil efficace sur la biodiversité dans les territoires.

**Tester** dans un ou deux territoires volontaires et à définir (-hors PNR puisqu'ils le font déjà), la création de structures apportant une ingénierie « biodiversité » dans un cadre contractuel.

Ces structures auraient pour rôle de :

- servir d'intermédiaire entre le cadre réglementaire et les citoyens, collectivités... souvent démunis devant la complexité réglementaire

- organiser le conseil au niveau local, apporter les réponses aux questions que se pose le grand public
- faire de l'animation autour de la biodiversité
- consolider les connaissances au niveau local sous forme d'atlas accessible au public et animer un site internet dédié, diffuser et coordonner les ABC
- Diffuser les techniques des sciences participatives et les applications numériques dédiées,
- Renforcer et coordonner les structures qui font de l'animation locale autour de la biodiversité
- Développer, faire connaître les procédures d'évaluations, les indicateurs

Ces structures pourraient s'appuyer sur des acteurs déjà identifiés comme les associations spécialisées.

Le financement de telles structures pourrait être à la fois public (état, collectivités, agences de l'eau etc ) mais aussi privé par le biais de différents outils du type certificats de biodiversité (adaptés à ce type de programme), apports d'entreprises locales par le biais de leur RSE...

### 5.3 - Développer les signes de reconnaissance vis-à-vis des propriétaires qui préservent la biodiversité sur leurs propriétés

- ▶ développer le label Wild Life Estate (territoire de nature sauvage) créé par l'European Landowners' organization (Fédération européenne des propriétaires fonciers et entrepreneurs ruraux) ; se rapprocher de cette organisation.
- ▶ une meilleure diffusion des propriétés labellisées dans les organes officiels de communication.
- ▶ faire le lien entre cette labellisation et la description des volontés des propriétaires jointes au bail à ferme (et /ou au BRE).
- ▶ faire de cette labellisation une condition pour bénéficier du PSE propriétaire.

Cf Préco 1

### 5.4 - Établir la confiance des propriétaires vis-à-vis des dispositifs réglementaires

Une des craintes des propriétaires est de se trouver exposés à des « contraintes » réglementaires édictées ultérieurement à la signature de contrats que mettent en place des dispositifs de protection (type contrat Natura 2000). L'idée serait que, dans ces contrats, une clause scellée dans le marbre du droit spécifie l'impossibilité de se voir appliquer des conditions supplémentaires.

Cf Préco 13

# ANNEXES

## Annexe 1 : les aires protégées

Les aires protégées « simples » : ce sont les territoires qui bénéficient d'un statut de conservation :

- Les PNR
- Les réserves naturelles nationales ou régionales
- Les sites classés ou inscrits
- Les sites gérés par les Conservatoires d'espaces naturels
- Les sites du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres
- Les réserves biologiques
- Les arrêtés préfectoraux de protection
- Les sites du réseau européen Natura 2000
- Les zones de conservation halieutiques

Les aires de protection forte sont définies par le décret 2022 – 527 de 12 avril 2022.

Peuvent être reconnues comme zones de protection forte, sur la base d'une analyse au cas par cas établie selon les modalités définies aux articles 4 et 5, les espaces terrestres présentant des enjeux écologiques d'importance, compris dans :

- des sites bénéficiant d'une obligation réelle environnementale prévus par l'[article L. 132-3 du Code de l'environnement](#) ;
- des zones humides d'intérêt environnemental particulier définies par le a) du 4° du II de l'article L. 211-3 du même code ;
- des cours d'eau définis au 1° du I de l'article L. 214-17 du même code ;
- des sites relevant du domaine du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres au sens de l'article L. 322-9 du même code ;
- des périmètres de protection des réserves naturelles prévus par l'article L. 332-16 du même code ;
- des sites classés prévus par l'article L. 341-1 du même code ;
- des sites prévus par l'article L. 414-11 du même code sur lesquels un conservatoire d'espaces naturels détient une maîtrise foncière ou d'usage ;
- des réserves nationales de chasse et de faune sauvage prévues par l'article L. 422-27 du même code ;
- des espaces naturels sensibles prévus par l'[article L. 113-8 du code de l'urbanisme](#) ;
- la bande littorale prévue à l'article L. 121-16 du même code ;
- des espaces remarquables du littoral prévus par l'article L. 121-23 du même code ;
- des forêts de protection prévues par l'[article L. 141-1 et suivants du code forestier](#), notamment celles désignées pour des raisons écologiques ;
- des sites du domaine foncier de l'État.

## Annexe 2 : les droits et devoirs de chacun concernant les haies, les arbres et les éléments fixes du paysage, porteurs de biodiversité

Analyse produite par le service juridique de la FNPPR

Le bail rural ne traite pas précisément du sort des arbres, toutefois le contrat peut le prévoir et, à défaut, on peut se référer aux usages locaux, par exemple dans l'Allier : le bail type applicable pour le département de l'Allier est issu de l'arrêté préfectoral 3486/ 2008 du 3 septembre 2008 modifié par arrêté 3924/2008 du 14 octobre 2008. Il stipule en son article 10 (charges et conditions locales) : « *Tous les arbres de la propriété appartiennent au bailleur, ce dernier aura le droit de les faire couper. L'abattage et le débardage devront être effectués en temps et saisons convenables sous la responsabilité du bailleur.*

Il est interdit au preneur d'abattre un ou plusieurs arbres vifs sans l'autorisation écrite du bailleur. Les preneurs élagueront les arbres destinés à cet effet, en temps et saison convenables, suivant l'usage des lieux. Cet élagage leur appartiendra pour leur chauffage.

Pour les arbres morts, ils devront être enlevés dans le délai d'un an suivant la demande du preneur. Passé ce délai, ces derniers en feront leur affaire.

En cas de doute, il faut savoir que les arbres plantés avant la conclusion du bail appartiennent au propriétaire du sol. Par ailleurs, le Code civil prévoit que le preneur doit rendre les parcelles telles qu'il les a reçus (sauf accord du bailleur). Le preneur ne peut pas couper des arbres sans s'exposer à une sanction. Il appartient au preneur de les entretenir.

Concernant l'article L.411-28 du CRPM :

« Pendant la durée du bail et **sous réserve de l'accord du bailleur**, le preneur peut, **pour réunir et grouper plusieurs parcelles attenantes**, faire disparaître, dans les limites du fonds loué, les talus, haies, rigoles et arbres qui les séparent ou les morcellent, **lorsque ces opérations ont pour conséquence d'améliorer les conditions de l'exploitation.** »

La suppression des haies en limite de parcelle a été longtemps considérée par la politique agricole comme une amélioration (recherche de productivité), cet article conditionne désormais cette amélioration aux éléments surlignés en gras. Pour le reste, en aucun cas, cela ne veut dire que le preneur peut supprimer les arbres d'une parcelle.

D'ailleurs, la jurisprudence condamne de plus en plus ces comportements : la jurisprudence décide qu'encourt la résiliation du bail le fermier qui, par l'intermédiaire d'un coéchangiste, a retourné une parcelle en herbe et arraché une haie mitoyenne avec une autre parcelle. Quand bien même cet arrachage et ce retournement pouvaient présenter une facilité pour l'exploitation mécanique, l'arrachage d'arbres qui sont la propriété du bailleur et dont certains étaient anciens, la disparition de la haie qui formait une clôture naturelle et contribuait à la biodiversité, ainsi que le retournement d'une parcelle en nature d'herbage mieux à même de prévenir les inondations qu'une terre labourable, **compromettaient le fonds tel qu'il avait été donné à bail**". (Cass. 3e civ., 17 nov. 2021, n° 20-10.934: JurisData n° 2021-018750 ; RD rur. 2022, comm. 25). Ainsi, un bail a pu être résilié parce que le preneur a, entre autres, coupé des arbres et arraché une haie.

Dans le cadre de baux environnementaux, le bailleur peut protéger certaines infrastructures écologiques comme les haies. Il faut toutefois qu'il puisse le conclure en répondant aux critères donnés par la loi.

Les parties ne sont pas libres des clauses qu'elles peuvent choisir. Le législateur en fixe la liste limitative (C. rur. art. R. 411-11-9-1) mais il existe celle-ci : "*la création, le maintien et les modalités d'entretien de haies, talus, bosquets, arbres isolés, arbres alignés, bandes tampons le long des cours d'eau ou le long des forêts, mares, fossés, terrasses, murets ;*"

**CNB Projet d'avis foncier et biodiversité**  
**Contribution de l'association Blairouders (1.1)**

**Avis du CNB sur le foncier et la biodiversité : résumé exécutif**

**I. Le contexte de l'avis du CNB sur le foncier et la biodiversité**

Conscient des interactions fortes entre biodiversité et foncier, le CNB a, sur ce sujet, développé une analyse propre et formulé des recommandations. Celles-ci sont exposées dans le présent avis, adopté en séance plénière du 18 septembre 2014, et préparé par un groupe de travail dédié, animé par Eliane AUBERGER et Yann DUBOIS DE LA SABLONNIERE.

Ce n'est pas la propriété en elle-même, mais l'usage qui en est fait qui influence qui conditionne l'évolution de la biodiversité. Le propriétaire, quant, à lui responsable civil de ces usages, les coordonne sans en avoir forcément la maîtrise. Face à la multiplicité des réglementations, dispositifs, acteurs, intérêts en présence, à la diversité des enjeux écologiques, sociaux et économiques à prendre en considération, le groupe de travail a choisi de concentrer ses réflexions sur les rapports de la propriété privée à la nature dite « ordinaire », en se limitant à l'espace rural, aux espaces agricoles, forestiers et naturels.

**II. Les principaux points d'analyse**

En matière de foncier et biodiversité, des outils réglementaires comme le statut du fermage et les aires protégées apparaissent comme structurants. Pour autant, l'approche réglementaire peut aussi s'avérer trop abrupte pour les propriétaires, gestionnaires du foncier, alors qu'ils sont à même de proposer d'autres formes de solutions locales pouvant être plus souples et mieux adaptées.

Les attributions et les droits respectifs des propriétaires et exploitants, ou encore les appuis auxquels ils sont éligibles, ne sont pas aujourd'hui optimaux pour la biodiversité. En effet, le propriétaire Le propriétaire, n'a pas le plus souvent la maîtrise des usages, encadrés par la réglementation, ou favorisés par des aides qui, souvent, lui échappent. Il ne peut faire valoir le gain ou la perte productive ou de biodiversité sur sa propriété, lors d'un changement de locataire. Mais par ailleurs, des objectifs comme la bonne qualité du sol peuvent fédérer les motivations des propriétaires et exploitants, tout en étant bénéfiques pour la biodiversité.

L'intérêt du bail rural pour la biodiversité reste à approfondir. Le bail rural à clauses environnementales est une avancée pour la biodiversité et l'agro-écologie, mais il conviendrait de le rendre accessible à tous et plus attractif, en favorisant une meilleure adaptation aux conditions locales, et en compensant les baisses de revenus qu'il suscite, notamment pour les propriétaires.

D'autres dispositifs sont à explorer voire à transformer pour une meilleure prise en compte de la biodiversité, comme les conventions hors statut du fermage, (pour s'adapter aux usages locaux), ou les cahiers des charges SAFER.

L'activité forestière privée paraît bien encadrée, avec un rôle spécifique des commissions régionales de la forêt et du bois (CRFB) qui valident les schémas régionaux de gestion sylvicoles (SRGS), révisés tous les 15 ans. Pour autant, les SRGS ont une portée prescriptive et environnementale encore limitée.

Les obligations réelles environnementales (ORE) constituent un dispositif de nature contractuelle. L'ORE reste attachée au bien, et non au propriétaire. Son adoption relève du propriétaire et non de l'exploitant mais ne peut être mise en place sans l'accord de ce dernier. Elle se prête à des

**Commenté [A1]:** probablement 2024

**Commenté [A2]:** La biodiversité est influencé par les usages fonciers, tout comme le foncier est influencé par la biodiversité.

**Commenté [A3]:** à expliciter, les droits/pouvoirs des propriétaires par rapport aux exploitants

Le 15/07/2024

engagements de protection environnementale dans la durée, mais rencontre encore peu de succès, pour des raisons d'attractivité financière notamment.

**Commenté [A4]:** à expliciter, qui est destinataire et comment faire des choses concrètes

Des leviers financiers potentiels existent, et sont encore à adapter ou déployer. La PAC est l'un des principaux, mais ses aides, notamment celles qui sont conditionnées par des critères environnementaux, ne bénéficient pas aux propriétaires, et la motivation de l'exploitant n'est pas nécessairement la préservation de la biodiversité.

Les paiements pour services environnementaux (PSE) font leurs preuves, mais sont dans une phase encore expérimentale, avec des financements souvent publics (agences de l'eau), et avec des rémunérations qui vont aux exploitants et non aux propriétaires.

Les « certificats de biodiversité » permettent de reconnaître des actions de protection de biodiversité financés par des groupes privés, mais ils paraissent encore éloignés du sujet foncier/biodiversité, alors qu'ils pourraient sans doute être redéployés pour protéger des structures fixes du paysage (en appui aux propriétaires) ou compléter des mesures de type MAEC (en appui aux exploitants).

La fiscalité joue un rôle important dans l'interaction propriétaire/exploitant/biodiversité, d'autant que la rentabilité des terrains agricoles est parfois négative, ce qui n'incite pas à préserver la biodiversité.

Au-delà des dispositifs techniques, financiers ou réglementaires, susciter « ce qui peut donner envie d'agir » est un autre levier essentiel.

Le premier stade de l'émulation est la connaissance ou du moins l'appétit de connaître. Sciences participatives, atlas de la biodiversité communale (ABC), sont des leviers pertinents, mais peu connus, et n'impliquant pas les propriétaires. De même, des réseaux peuvent aider à produire des diagnostics biodiversité, et le conseil et l'animation apparaissent également comme des ingrédients dynamisant l'émulation. Mais ces dispositifs sont davantage tournés vers les exploitations que vers les propriétés.

L'analyse de Natura 2000 est riche d'enseignements sur les freins et leviers de l'adhésion par voie contractuelle à une démarche de préservation de la biodiversité. L'attachement au territoire, l'existence d'une force d'animation et d'accompagnement, l'implication amont des acteurs, notamment des propriétaires, l'incitation financière et la reconnaissance sociale sont autant de facteurs d'attractivité. Mais à l'inverse, la complexité des outils Natura 2000, la faible attractivité de la fiscalité associée, la durée trop courte des contrats (cinq ans), la défiance à l'égard des politiques environnementales liée à l'évolution fréquente du cadre réglementaire, les contraintes administratives freinent l'intérêt pour les contrats Natura 2000.

Enfin, la reconnaissance sociale et financière des engagements pris reste une source importante de motivation.

### III. Les recommandations

Les recommandations sont sous-tendues par le rôle fondamental que peut jouer le propriétaire privé, échelon de gestion le plus proche du territoire et unique responsable civil, s'il est conseillé par un tissu associatif compétent.

**Recommandation 1 : faire évoluer les outils contractuels de gestion des terres rurales pour mieux prendre en compte la biodiversité**

**1.1 Faire évoluer le bail rural pour améliorer la prise en compte de la biodiversité et le rôle des propriétaires :**

Indiquer les mesures favorables à la biodiversité, adapter le loyer, introduire des modulations de rémunération ou fiscales liées aux résultats, s'appuyer sur un état des lieux et des indicateurs de qualité

des sols, clarifier dans le Code rural les droits et devoirs de chaque partie en ce qui concerne les haies, les arbres et les éléments fixes du paysage.

### **1.2. Faire évoluer le bail rural à clauses environnementales (BRE) pour qu'il soit plus attractif pour les agriculteurs et les propriétaires**

L'assortir d'un dispositif de « mesure » des avancées en termes de biodiversité; compenser la perte de productivité par un mécanisme de type PSE; adapter les clauses aux conditions locales; étendre les critères d'acceptabilité à la pratique du « sans labour ».

### **1.3. Faire évoluer les cahiers de charges SAFER**

Accroître la promotion des cahiers de charges ainsi que la pédagogie et l'accompagnement pour mieux les faire respecter; informer les communes pour qu'elles puissent alerter des manquements et contribuer au suivi des SAFER; approfondir le travail de fond sur leur contenu.

### **1.4 Améliorer le recours aux Obligations Réelles Environnementales (ORE)**

Promouvoir les ORE, leur attribuer une dénomination plus engageante, et rendre l'inventaire des ORE accessible à tous; élargir l'éventail des organismes garants, inscrire dans les documents d'urbanisme les ORE reconnues comme aire de protection forte; établir des « compensations » partagées entre propriétaires et exploitants dans le cadre d'une ORE, le cas échéant par des mécanismes de type PSE, objectiver l'argument de dépréciation du foncier sous ORE.

### **1.5. Élargir le périmètre et accroître la souplesse des conventions de gestion**

### **1.6. Promouvoir les labels « biodiversité » les plus efficaces et porteurs de reconnaissance sociale :**

Évaluer préalablement les labels : inventaire; analyse de leur performance pour la biodiversité; publics visés; rapport entre leur performance et leur accessibilité par le public visé.

## **Recommandation 2 - Mobiliser des fonds privés pour favoriser la biodiversité dans la nature ordinaire, les diriger vers la gestion équilibrée de l'espace rural**

### **2.1 – Promouvoir les paiements pour services environnementaux (PSE)**

Adjoindre aux PSE des fonds privés, issus de la compensation d'impacts environnementaux; organiser localement l'affectation des fonds sur la base d'un projet de territoire; étendre les expérimentations à différents types de territoires et d'acteurs : territoires riches en biodiversité, propriétaires investis et motivés sur des territoires de nature « ordinaire », agriculteurs et propriétaires concernés par des ORE ou MAEC en fin de programme; créer un PSE « Propriétaire » en appui du contrat privé adjoint au bail en compensation d'une perte de loyer consentie ou de la perte de loyer dans le cadre d'un BRE; coupler PSE et certificats de biodiversité; exiger le rapport gouvernemental sur les PSE forestiers prévu par la loi résilience climat, et étudier l'extension de ses recommandations aux territoires non forestiers.

### **2.2 – Évaluer le dispositif des certificats de biodiversité**

Créer un couplage entre certificats de biodiversité et financement des PSE; créer un groupe de travail sur la financiarisation de la biodiversité et l'évaluation des certificats de biodiversité.

### **Recommandation 3 – Rééquilibrer la fiscalité sur les terres au profit de la biodiversité**

**3.1 – Augmenter et étendre la dotation de soutien aux communes, pour une meilleure protection des aménités rurales au profit des communes rurales ayant des espaces protégés riches en biodiversité.**

**3.2 – Réformer la taxe sur le foncier non bâti (TFNB) pour inciter à la préservation de la biodiversité**

**Commenté [A5]:** La compensation sur la biodiversité est très critiquée. Les projets de compensation ne compensent souvent pas les dommages causés. Faut-il vraiment l'encourager?



Le 15/07/2024

Rendre l'exonération et la compensation aux communes systématiques en présence d'une gestion écologique reconnue (ORE, Natura 2000, BRE) ; réviser les bases d'imposition des terres pour éviter le déséquilibre entre prairies et terres labourables, et introduire une catégorie « zones humides ».

### **3.3 - Alléger la fiscalité foncière et/ou l'exonération des 3 /4 pour les transmissions à titre gratuit sur des espaces soumis à ORE, Natura 2000, BRE...**

Compléter la SNB à l'issue d'un travail à conduite avec les inspections générales.

#### **Recommandation 4 - Renforcer la représentativité des propriétaires dans les instances traitant de biodiversité dans le domaine rural**

**4.1 – Renforcer la représentation des propriétaires au sein des Chambres d'Agriculture et au sein de toute organisation publique touchant au foncier.**

**4.2 – Tester l'opportunité et l'intérêt de la création d'une structure ad hoc des propriétaires ruraux, sur le modèle de celle des propriétaires forestiers.**

#### **Recommandation 5 – Favoriser l'émulation en matière de biodiversité en milieu rural**

##### **5.1 - Améliorer et co construire la connaissance en associant organismes publics et acteurs de terrain**

Associer tout public dans la mise en place d'Atlas de la Biodiversité communale (ABC) ou outils équivalents avec l'appui de l'Office français pour la biodiversité (OFB) ; développer, faire connaître les procédures d'évaluation, les indicateurs ; impliquer les propriétaires aux diagnostics, au conseil et au partage de connaissance, via des chartes de niveau local signées avec eux.

Commenté [A6]: Notamment les jeunes

**5.2 - Développer l'ingénierie locale et coordonner l'animation territoriale autour de la biodiversité, avec les structures d'animation (parcs régionaux et nationaux, associations, collectivités, structures privées), en renforçant le lien ou le conseil de proximité entre OFB, ARB, propriétaires et en y associant également le grand public et les différents usagers du territoire.**

S'inspirer des « cellules d'assistance techniques zones humides » des agences de l'eau ou des animations Natura 2000 ; tester chez des propriétaires volontaires hors PNR la création de structures apportant une ingénierie « biodiversité » dans un cadre contractuel, en recherchant des financements publics et privés (y compris via les certificats de biodiversité, ou encore la RSE des entreprises locales).

##### **5.3 - Développer les signes de reconnaissance vis-à-vis des propriétaires qui préservent la biodiversité sur leurs propriétés**

Développer, entre autres, le label Wild Life Estate créé par la Fédération européenne des propriétaires fonciers et entrepreneurs ruraux) ; faire connaître les propriétés labellisées dans les organes officiels de communication ; établir le lien entre cette labellisation et les attentes des propriétaires jointes au bail à ferme ou BRE ; faire de cette labellisation une condition pour bénéficier du PSE propriétaire.

##### **5.4 -Renforcer la confiance des propriétaires vis-à-vis des dispositifs réglementaires**

Introduire dans le droit l'impossibilité d'appliquer aux propriétaires des conditions supplémentaires à celles acceptées dans des engagements de type contrat Natura 2000.

# 1 Avis du Comité national de la biodiversité sur le foncier et la biodiversité : rapport

La question du rapport à la terre s'est fortement complexifiée dans la combinaison d'usages variés du foncier, de réglementations diverses et d'acteurs aux intérêts divergents. Cette évolution se traduit par l'existence de multiples instances et niveaux de régulation : organisations agricoles, collectivités territoriales, associations, organismes paritaires... Devant cet enchevêtrement nous avons choisi de concentrer les réflexions du groupe de travail sur les rapports de la propriété privée à la nature ordinaire, majoritairement présente sur l'ensemble du territoire.

Cf Préco 3

NOTE : Ce signe renvoie à la préconisation correspondante en annexe

## 2 Cadrer le sujet

Mettre en rapport les notions de biodiversité et de foncier peut sembler simple à priori, pourtant chacune d'entre elles s'avère plus complexe qu'il n'y paraît : les croiser, a fortiori, ouvre de multiples directions que nous n'avons pas pu toutes suivre dans ce groupe de travail, aussi est-il important de bien cerner celles que nous avons prises.

### 2 Quelques définitions

Pour cela quelques définitions préalables :

#### 1 Biodiversité

D'après le Robert, c'est l'ensemble des espèces vivantes (micro-organismes, végétaux, animaux) présentes dans un milieu y compris l'humain. Ce terme s'étend aux interactions entre elles et avec leurs milieux.

#### 2 Foncier

La définition est plus complexe ; elle s'est enrichie avec le temps de nombreuses nuances. D'après le même Dictionnaire Robert : le foncier est ce qui constitue un bien-fonds. Le mot désigne ce qui est relatif à un fonds de terre, à son exploitation, à son imposition ; d'où les notions de propriétaire foncier, propriété foncière, taxe foncière. On comprend ainsi que cette notion est relative à une surface en deux dimensions, et n'a pas en elle-même l'épaisseur de la troisième dimension qui porte la vie du sol. Elle peut aussi désigner la nature de l'activité portée par ce sol (on parle par exemple de « foncier agricole », « foncier industriel » etc.). Le foncier et le sol restent en interaction à l'égard de la biodiversité.

**Commenté [A1]:** cette section est uniquement abordée sous l'angle du foncier, cf nos commentaires dessous.

**Commenté [A2]:** C'est une très grande réduction de la biodiversité (surprenante pour le CNB). Elle peut être abordée d'un point de vue fonctionnel, évolutif, cultures, via des perspectives relationnelles, intrinsèques, instrumentales... et est réduite ici aux 3 lignes du Robert. Ce qui est noté du foncier peut pourtant globalement s'appliquer à la biodiversité, comme on peut tout autant parler de stratégies collectives, politiques, d'enjeux forts pour la biodiversité que visiblement pour le foncier. Ça n'est pas le foncier qui en est support " de production nourricière" (et autres fonctions mentionnées) mais bien la biodiversité qui se trouvent dans cette propriété.

Par extension, on pourra parler de « stratégies foncières » mises en place par les collectivités, où la terminologie de foncier aborde la question de l'organisation du territoire.

Qu'il soit du domaine privé ou public et dès lors que l'on y rajoute la « troisième dimension », le foncier est le support d'un ensemble de fonctions comme la biodiversité, le paysage, la production nourricière, le cadre de vie, etc.

De ce fait, il se retrouve porteur d'enjeux forts, parfois contradictoires, donc au cœur de conflits portés par des acteurs multiples avec des logiques et des prérogatives différentes.

Dès lors, il paraît intéressant **d'identifier les freins et les leviers** permettant de sensibiliser les propriétaires à la biodiversité.

En effet, certaines injonctions externes limitent les actions des propriétaires privés, pouvant aller en ce sens.

De fait, les droits liés à l'exploitation importent davantage que les droits liés à la propriété. Le fermier qui utilise le sol pour produire agit différemment sur la biodiversité selon son mode d'exploitation, **l'orientation des politiques agricoles revêt une grande importance.**

### 3

### C

#### croiser biodiversité et foncier

Plusieurs ~~acceptations~~ **acceptations** possibles du foncier dans ce croisement avec la biodiversité :

- **Le foncier en tant qu'espace de propriété est une couche d'interprétation et d'aménagement humain, qui se superpose à des territoires de biodiversité, d'écosystèmes (et autres aspects naturels, types géologiques, hydrologiques, physiques). Les pratiques associées au foncier peuvent favoriser certaines espèces et écosystèmes.**

**Commenté [A3]:** cf notre commentaire ci dessus, ce point est à mettre en avant pour établir le lien très clair entre biodiversité et foncier

- Le foncier, en tant que sol, support de vie, d'activités et là, ce sont les conditions de mise en valeur du sol qui sont explorées, les effets des pressions,
- Le foncier, en tant qu'organisation du territoire,

Cette approche imposerait d'adopter un point de vue surélevé, qui montre un palimpseste en perpétuelle recombinaison, où se croisent traces de l'histoire, héritage des économies et savoir-faire anciens, données géologiques, topographiques, écologiques, climatiques, enjeux et activités contemporains. Ce foncier-là devient objet de planification. Cette approche permet d'envisager la biodiversité sous un aspect plus large, en termes de connexions, de mosaïques de milieux, et aussi d'adaptation au changement climatique.

- Le foncier, en tant que propriété ; ce sont les relations entre la propriété (donc, les propriétaires) et la biodiversité qui sont explorées.

De ce fait, les pratiques et les contraintes sont de natures différentes, selon que l'on se situe en milieu rural ou en milieu urbain. Elles relèvent de codes différents (Code rural, Code de l'urbanisme, Code de l'environnement, Code forestier...) sans qu'il n'y ait de passerelles, elles doivent donc être abordées séparément.

*En raison du temps imparti (et de productions bibliographiques accessibles) <sup>1</sup> il a été décidé d'aller dans cette direction en la restreignant à l'espace rural (espaces agricoles, forestiers et naturels).*

*Les objectifs assignés sont les suivants :*

**Commenté [A4]:** "naturels" n'est pas clair ici.

est-ce que "naturels" est ici utilisés pour "espaces protégés"? si oui il n'y a presque rien là dessus, la contractualisation natura 2000 est à peine mentionnée (cf aussi mon commentaires sur l'achat de foncier par des associations écologistes, sans parler du conservatoire du littoral peut être pas pertinent pour l'approche centrée rural). Sinon est ce utilisé en opposition aux espaces utilisés/"non naturels"? mais quel lien avec des écosystèmes définis? naturel pouvant se référer à énormément de biodiversité/écosystèmes.

<sup>1</sup> Notamment Guide Méthodologique Stratégies Foncières locales et mobilisation des outils fonciers ([https://agriculture.gouv.fr/sites/default/files/documents/pdf/Guide\\_Methodologique\\_Mars\\_2013\\_cle0febb3.pdf](https://agriculture.gouv.fr/sites/default/files/documents/pdf/Guide_Methodologique_Mars_2013_cle0febb3.pdf));

- Clarifier les rôles et les responsabilités de chacun et les questions fondamentales vis-à-vis de la propriété et des enjeux de biodiversité,
- Préciser les problématiques et les tensions en présence, évaluer leur prégnance,
- Faire un point sur les dispositifs existants, leur efficacité et leurs évolutions souhaitables
- Proposer des outils ou des leviers qui permettraient d'encourager les collaborations et les incitations positives pour la biodiversité.
- Focaliser sur les leviers à activer, là où les marges de progrès sont les plus importantes, c'est-à-dire dans la nature dite ordinaire.

**Commenté [A5]:** Ca manque un peu de cohérence : on parle du droit d'exploitation comme central puis on ne parle plus que de la notion de propriété par la suite

***Ce choix, qui peut paraître restrictif, a également l'avantage de mettre en avant la parole de catégories sociales moins audibles dans le débat public, comme celle des propriétaires privés ruraux.***

Cette définition du sujet ne saurait nier l'intérêt des autres directions possibles qui pourraient également faire l'objet de GT comme :

- Foncier/sol, biodiversité et nature en ville
- Organisation de l'espace
- Foncier, fiscalité et biodiversité (à approfondir)

## 2

### 3 Relations entre biodiversité et propriétaires / usagers du terrain.

***Ce n'est pas la propriété en elle-même, mais l'usage qui en est fait qui conditionne la biodiversité.***

Ce sujet foncier / biodiversité interpelle 3 types d'acteurs, ayant des inter-relations entre eux et avec la biodiversité : les propriétaires, les usagers, notamment ceux qui exploitent le terrain (qui peuvent être ou non les propriétaires) et la puissance publique au travers du cadrage réglementaire.

**Commenté [A6]:** Et les obligations types obligation de destruction des espèces classées "nuisibles" et régulations des espèces (par la chasse ; obligation pas mentionnée) qui sont inhérentes à la propriété et conditionnent les pratiques ? ça n'est pas mentionné du tout alors que inhérent au foncier.

#### 1

#### a biodiversité :

#### 1 Comment/quelles pratiques favoriser la biodiversité? Quelles caractéristiques pour une biodiversité optimale.

Le groupe s'est attaché à définir de manière schématique les facteurs qui favorisent potentiellement le développement de la biodiversité. (Il est rappelé que les écosystèmes sont évolutifs par définition et que la dynamique de biodiversité ne saurait être réduite aux seules pratiques agricoles ou forestières).

Cette liste, même schématique, permettra ensuite d'évaluer les effets potentiels des liens contractuels existants et des outils sur ces critères :

- Disposer d'une variété des milieux offrant différentes potentialités de nourriture, de déplacements, d'habitats et de cachettes, l'existence de connexions permettant aux

**Commenté [A7]:** "optimale" est uniquement une approche anthropocentrée, qui sous-entend un contrôle de la biodiversité et une capacité à l'optimiser (pour nous). On ne peut ne pas réduire le sujet à une évaluation instrumentale et anthropocentrée

- groupes faunistiques et floristiques de communiquer pour se reproduire, s'abriter et trouver de la nourriture,
- Préserver des surfaces suffisantes pour assurer le brassage génétique
  - Préserver des points d'eau,
  - Préserver des sols vivants,
  - Limiter la fragmentation par des infrastructures ou des modes d'occupation des sols perturbants,
  - Conserver des parcelles compatibles avec la biodiversité sans entraver l'activité agricole
  - Garder un équilibre faunistique (éviter le développement excessif d'un groupe qui viendrait supplanter un autre, typiquement les plantes invasives, ou l'excès d'herbivores en forêt).
  - Diminuer les pressions : produits phytopharmaceutiques (une des causes essentielles de la baisse de la biodiversité), aléas climatiques, simplification des paysages, altération des sols, etc ; qui reste l'enjeu principal.
  - Favoriser les synergies entre productions agricoles et biodiversité.

On remarquera que ces caractères n'excluent pas une utilisation économique du foncier pour production agricole et forestière.

Une vision complémentaire et un peu différente est proposée par la propriété rurale et forestière ; il s'agit de considérer la biodiversité comme compatible avec la **multifonctionnalité** des forêts et les espaces agricoles.

Dans cette optique, les incitations aux méthodes vertueuses n'enferment pas les espaces dans une protection forte qui limite les initiatives ; au contraire, elles permettent de développer une **gestion sensible aux enjeux de biodiversité**. Ainsi, les enjeux économiques ne s'opposent pas à la biodiversité.

### La nature dite ordinaire

Cette notion peut paraître intuitive, (« une nature non protégée et proche », « une nature hybride », « un mélange de nature sauvage et domestique », « une nature imbriquée dans de nombreuses activités ») mais elle est plus complexe qu'elle n'y paraît et sa définition n'est pas harmonisée.

Opposée à la nature remarquable qui renferme les espèces rares, la nature ordinaire est plus familière, plus proche, assure un continuum entre des espaces sauvages et des espaces très anthropisés. Elle a longtemps échappé au regard des scientifiques, concentrés sur les espaces remarquables et les espèces « rares ». Mais le constat de la perte de biodiversité dans ces espaces proches (cf suivi STOC<sup>2</sup> : qui montre le chute de certaines espèces d'oiseaux familiers), le rôle qu'elle joue dans l'équilibre des territoires et le besoin social de nature, ont ramené le regard vers elle. Et, de fait, maintenant on ne peut la considérer comme un « vide » sans intérêt, mais comme des espaces porteurs d'enjeux croisés essentiels.

La nature ordinaire n'est pas codifiée, contrairement aux aires protégées qui sont définies notamment dans la stratégie nationale de la biodiversité et la stratégie des aires protégées.

### Évaluer la biodiversité d'un territoire, d'une propriété, d'une parcelle.

**Commenté [A8]**: pourquoi ils se concentrent sur ça? Le foncier peut aussi accueillir des espèces rares. Je n'ai pas tout lu donc j'ai peut-être loupé quelque chose

**Commenté [A9]**: La définition d'une nature ordinaire n'est pas claire. Pourquoi se concentrer sur cette notion? Inclue-t-elle les écosystèmes et espaces forestiers et agricoles?

**Commenté [A10]**: observatoire participatif sauvages de ma rue <https://www.vigienature.fr/fr/flore/sauvages-de-ma-rue>

**Commenté [A11]**: la nature ordinaire est déjà une notion complexe, ici il n'est pas clair ce qui est entendu par "pas codifiée" implique. Les espaces protégés incluent énormément de nature ordinaire, comme beaucoup de Natura 2000 par exemple ou les parcs naturels régionaux donc ça n'est pas pertinent.

<sup>2</sup> « Suivi temporel des oiseaux communs » coordonné par la LPO et l'OFB

- Dans tous les cas, la **qualité** de la biodiversité dépend d'un contexte territorial global. Elle ne saurait se résumer à l'état d'une parcelle ou d'un ensemble de parcelles sur une exploitation.
- Afin d'exercer pleinement leurs responsabilités, les propriétaires, les gestionnaires du territoire, tout comme leurs locataires exploitants, souhaitent pouvoir apprécier la biodiversité sur la base d'indicateurs scientifiques rigoureux, permettant notamment de distinguer la biodiversité ordinaire de la biodiversité remarquable.

**Commenté [A12]:** qualité ne représente pas de réalité d'un point de vue écologique, à remplacer par richesse et fonctionnalité

Cette question est légitime, car elle conditionne les stratégies à développer et le rôle des acteurs.

La **qualité de la** biodiversité s'apprécie à plusieurs échelles emboîtées, allant de la parcelle à l'espace élargi : un territoire à l'échelle d'un ensemble géographique comme une vallée, un coteau, etc, peut avoir globalement une qualité de biodiversité intéressante, tout en comportant des sous-espaces plus dégradés, alors qu'il est plus difficile de maintenir une biodiversité de qualité sur un ensemble réduit de parcelles dans un large contexte dégradé.

**Commenté [A13]:** c'est juste la biodiversité

Cf Préco 4

Plusieurs méthodologies peuvent être mobilisées **pour réaliser des inventaires**; elles fonctionnent par échantillonnage et prospections des espèces (observation, piégeage, bio-acoustique, ADN environnemental, etc) pour déterminer les espèces et leur abondance.

Elles sont conduites par des experts naturalistes, des sciences participatives ou en auto-évaluation (cas de l'IBP des forestiers par exemple). Elles sont rarement à la portée du citoyen non spécialiste et non accompagné.

Ces données peuvent être traduites en différents indices qui permettent des comparaisons (indices de Simpson, de Hill, etc...). On s'intéresse également à la structuration de l'espace, à la matrice paysagère, aux effets de lisière, aux mosaïques de milieux.

La taille du territoire évalué est déterminante, car le recueil de ces données peut être long et fastidieux, rarement exhaustif, mais une portion trop limitée de l'espace ne donne pas une idée fiable.

En l'absence d'accompagnement ou de compétences ad hoc, on peut également se référer à des travaux investiguant sur une plus large échelle et traduits dans des documents de cadrage, comme les SRCE<sup>3</sup> (schémas régionaux de cohérence écologique) ou dans des diagnostics de territoires, comme les états initiaux des SCOT, PLUI ou chartes de PNR. On n'aura alors pas de données précises sur sa parcelle.

Des agrégations de données comme INPN<sup>4</sup> (inventaire national du patrimoine naturel) ou des atlas communaux de biodiversité permettent de cerner davantage. (cf partie sur « la connaissance et l'émulation »)

## 2 La puissance publique responsable de l'intérêt général, le cadrage réglementaire

Le cadrage réglementaire reste nécessaire et les politiques publiques jouent un rôle structurant en fixant des caps et en donnant des moyens et des outils pour les atteindre.

On rappellera ici que la puissance publique n'est pas force de vérité, mais tend à mettre en œuvre l'intérêt général appréhendé à plus ou moins long terme, grâce à ses pouvoirs d'expertise et d'analyse, et au travail législatif parlementaire qui permet de définir un cadre.

<sup>3</sup> Document cadre élaboré dans chaque région qui vise à identifier, préserver, et remettre en bon état les milieux nécessaires aux continuités écologiques. Ils ont été intégrés aux SRADET.

<sup>4</sup> L'inventaire national du patrimoine naturel (INPN) est le portail de la biodiversité et de la géodiversité françaises, de métropole et d'outre-mer. Il diffuse la connaissance sur les espèces animales, végétales et la fonge, les milieux naturels, les espaces protégés et le patrimoine géologique. L'ensemble de ces données de référence, validées par des réseaux d'experts, sont mises à la disposition de tous, professionnels, amateurs et citoyens. Ce portail s'inscrit dans le cadre du Système d'information de la biodiversité (SIB) et du Système d'information de l'inventaire du patrimoine naturel (SINP) et s'intègre dans l'écosystème Naturefrance.

Les décisions sont prises en fonction de ce que la société perçoit de l'intérêt général au temps T ou dans des échelles de temps prévisibles. Si on prend l'exemple du changement climatique : des décisions prises il y a une cinquantaine d'années pouvaient être pertinentes à l'époque, mais s'avèrent contre-productives aujourd'hui.

Une réglementation trop précise, ou trop brutale, peut entraver la recherche de solutions locales adaptées. La tension entre ces deux pôles peut se résoudre en disant qu'il est nécessaire de travailler sur un cadre clair et de laisser la main aux acteurs locaux, tout en cherchant un équilibre.

Il faut donc à la fois clarté du cap à donner et souplesse dans l'adaptation locale, avec des moyens d'agir grâce à des outils adaptés et sans ouvrir la porte à des dérogations de renoncement.

- *Afin d'atténuer ces changements de cap parfois brutaux, le législateur doit travailler en relation plus étroite avec les gestionnaires du foncier, échelon le plus proche du territoire et facteur de modération.*

Cf Préco 7

## 1 Deux dispositifs importants du cadrage réglementaire dans l'espace rural : statut du fermage et aires protégées

### Le statut du fermage : il est structurant

Mis en place par les lois de 1946, le statut du fermage renforce les droits du fermier face au propriétaire ; il sécurise l'accès des fermiers à leur outil de production dans la durée et met en place le bail rural, qui redéfinit les places relatives du propriétaire et de l'exploitant, les droits et devoirs de chacun.

### Les aires protégées réglementaires

Ces zones de protection de la biodiversité sont de plusieurs natures.

Il existe de nombreux dispositifs réglementaires de protection des espaces, répondant aux caractéristiques définies dans différentes procédures émanant de politiques échelonnées dans le temps. La Stratégie Nationale de 2022 pour les aires protégées a pour objectif de les coordonner par un programme d'actions, destiné à lutter contre l'érosion de la biodiversité, sans changer les règles spécifiques émanant des dispositifs qui les ont mises en place. Elle définit deux niveaux de protection :

- Des espaces protégés (30 %) qui constituent la trame de protection du territoire,
- Des espaces de protection forte (10 %) avec un niveau de protection plus élevé.

Elle vise à ce que ces zones « soient représentatives des écosystèmes, bien gérées et interconnectées et disposent des moyens nécessaires pour créer un réseau résilient aux changements globaux en cours ». (On est actuellement à 30 % en agrégeant territoire métropolitain et ultra marin, la Guyane portant un pourcentage significatif).

(voir détail en annexe)

## 3 Les acteurs de l'espace rural

### 1 Le binôme propriétaires / exploitants

Rappelons que près de 70 %<sup>5</sup> des surfaces de l'espace rural sont affermées et que 80 % relèvent de la propriété privée.

Commenté [A14]: et contractuelles, type PNR, natura 2000

Commenté [A15]: à préciser les 10% sont dans les 30%

Commenté [A16]: Il serait crucial d'accorder plus de place aux Outre mer, où la question de l'interaction foncier-biodiversité mène parfois à des conflits importants

La question de la cohabitation entre protection de la biodiversité et développement économique dans ces espaces pose question

Les cadres législatifs peuvent y être différents

Commenté [A17]: le terme n'a pas été défini, il faut le définir.

<sup>5</sup> Ce chiffre est une approximation qui recouvre les locations par le biais de sociétés

Le propriétaire du foncier n'est donc pas toujours l'utilisateur du sol et ce critère détermine ses marges d'actions sur la biodiversité sur ses propres terrains. **De fait, les droits liés à l'exploitation important davantage que les droits liés à la propriété.** Le fermier qui utilise le sol pour produire agit différemment sur la biodiversité selon son mode d'exploitation. Plusieurs cas de figure selon les types de contrats que le propriétaire a avec son exploitant :

### Le propriétaire

Il y a un peu plus de 4 millions de propriétaires privés ruraux en France d'une très grande diversité liée au statut juridique : propriété en nom propre (personne physique) ou en association (personne morale), type groupement familial agricole (GFA), société civile immobilière (SCI).

Cette grande diversité peut être également due à la taille de la propriété de quelques hectares à plusieurs centaines, à ses écosystèmes, à ses modes de faire-valoir...

Les propriétaires peuvent avoir des approches différentes mais, dans cette pluralité, on peut trouver des points de convergence :

- Le propriétaire a une vision patrimoniale ; sa logique profonde est de chercher à pérenniser son patrimoine, en lui conservant sa valeur (monétaire, symbolique, écologique, productive, etc),
- Il tire un revenu de ses locations et paye des impôts et des taxes sur ses terres à l'équilibre économique incertain. C'est en cela qu'un propriétaire gère son foncier, même s'il ne l'exploite pas directement : Le propriétaire privé, quel qu'il soit, est le gestionnaire de son territoire et de ses différents usages,
- Il en est le seul et unique responsable civil,
- Il arrive bien souvent qu'il délègue certains usages comme l'agriculture, l'exploitation forestière très exceptionnellement et la chasse. Environ 70 % du territoire privé est affermé. Le fermier gère alors l'exploitation agricole et en est responsable. Cette gestion croisée peut enrichir les expériences et être source d'initiatives et de créativité. A contrario, le cadre réglementaire qui régit les relations entre l'usager et le gestionnaire limite la capacité d'action des propriétaires en faveur des écosystèmes. Et pourtant, les propriétaires ont des préoccupations patrimoniales sur le temps long, dont l'environnement est une composante fondamentale,
- Il a donc la responsabilité de la gestion durable de l'espace et des éléments qui structurent l'espace comme les arbres, les haies, et plus généralement, de l'ensemble des usages sur son territoire.

**Commenté [A18]:** Donc selon le portrait dressé des propriétaires et des agriculteurs par la suite, le propriétaire se soucierait de l'environnement mais pas l'agriculteur donc la responsabilité de gestion durable revient complètement au premier... ce qui contredit ce qui précède

Le propriétaire est au cœur des conflits d'usage (agriculture, chasse, pêche, tourisme, sport de nature). Il doit trouver les meilleurs arbitrages entre les dimensions socio-économiques et environnementales de son territoire pour transmettre aux générations suivantes un bien à la fois vivant et préservé au service de l'intérêt général.



- Or, différents codes, notamment le Code rural, interdisent généralement la maîtrise de l'usage. Le propriétaire reste responsable, alors qu'il n'est pas coupable.
- En revanche, il n'a aujourd'hui, aucun moyen de faire valoir le gain ou la perte de valeur productive ou de biodiversité sur sa propriété, lors d'un changement de locataire.

**Commenté [A19]:** Faire valoir dans quel sens ? financier ?

### L'usage agricole

- Un exploitant gère son exploitation agricole : sa logique profonde est de créer de la valeur pour vivre de son exploitation.
- Il prend soin des éléments structurants par obligation contractuelle et/ou par nécessité bien comprise de préserver son outil de production. Toutes modifications de ces éléments doivent avoir l'accord du propriétaire. En qualité d'agriculteur, la dimension environnementale n'est pas au centre de ses préoccupations, sous réserve que la dégradation des écosystèmes ne puisse limiter son potentiel de production, ou que des mesures incitatives l'y encouragent.
- On peut constater toutefois qu'une utilisation intensive du potentiel agronomique du sol peut limiter, sur le moyen terme, sa fertilité. Dans un souci de bonne gestion de son exploitation, il prendra alors les mesures correctives pour restaurer la qualité du sol qu'il exploite
- L'exploitant a la maîtrise de l'usage via le Code rural, tandis que le propriétaire garde la responsabilité civile sur le foncier
- Il a été rappelé, lors des discussions de groupe, que la nécessité de produire une alimentation la moins onéreuse possible pour les Français a conduit les agriculteurs à développer des pratiques intensives, pour améliorer la rentabilité de leurs exploitations. Par la suite, la rentabilité du capital français a été affectée par leur incapacité à payer des loyers élevés.
- On peut constater toutefois qu'une utilisation du potentiel agronomique du sol peut limiter, sur le moyen terme, sa fertilité. Dans un souci de bonne gestion de son exploitation, il prendra alors les mesures correctives pour restaurer la qualité du sol qu'il exploite. Les agriculteurs travaillant sur le long terme n'ont pas intérêt à abîmer la capacité des sols à produire.

**Commenté [A20]:** C'est un portrait très simplificateur de la profession agricole, qui occulte la diversité qu'elle renferme (on parle souvent d'agricultures au pluriel)

**Commenté [A21]:** C'est aussi une simplification, qui ne prend pas en compte le rôle des incitations qui ont été en ce sens depuis la Seconde Guerre Mondiale (ce qui est d'ailleurs mentionné dans la suite du document)

Pas la nécessité de produire moins onéreux mais plutôt de produire plus dans un cadre de mondialisation forte et rapide qui a mené à cette situation

Ne mentionne pas non plus le rôle de la construction de l'UE

**Commenté [A22]:** Ce passage est simplificateur de ce qu'est l'agriculture, certaines ne se limitant pas à du correctif

- C'est par cet argument que se rejoignent les logiques des propriétaires et des exploitants, et que des passerelles peuvent se conforter.

### La forêt

Les propriétaires forestiers sont également très nombreux (près de 3.5M).

Le propriétaire forestier gère seul sa forêt ou mandate une entreprise à laquelle sont confiées les actions de gestion (coupes et travaux).

Le code forestier (précurseur par rapport à d'autres pays) encadre fortement la gestion forestière afin qu'elle soit multifonctionnelle et durable. Ainsi l'Etat, les collectivités et les propriétaires privés doivent se doter (selon des seuils) de documents de gestion durable approuvés par les services de l'Etat et

conformes aux orientations nationales et régionales qui font notamment l'objet d'une évaluation environnementale.

L'ONF gère les forêts publiques et le CNPF accompagne et forme les propriétaires privés à la gestion forestière durable.

## 2 Les types de configuration des liens entre propriétaires et exploitants et leurs effets différenciés sur la biodiversité (dans l'espace agricole)

La propriété rurale est de forme multiple et le poids des acteurs vis-à-vis de la biodiversité est différent selon les conditions.

On peut en schématiser plusieurs types dont voici les plus courants :

	titre?	Effets sur la biodiversité
Propriétaire non exploitant	Il délègue l'usage sur l'exploitation agricole et/ou garde le reste pour d'autres usages ou passion	Quand il délègue l'usage agricole, il perd sa capacité de gestion. Il la garde sur le reste.
Propriétaire exploitant (agricole ou forestier) sur un ensemble géographique regroupé	L'ensemble des décisions est aux mains d'une même entité, il est le seul décisionnaire.	Effet sensible sur la biodiversité. Dépend de la taille de l'espace concerné
Propriétaire exploitant des superficies dispersées	Les intentions du propriétaire exploitant peuvent être limitées ou diluées	Effet limité en fonction du contexte plus ou moins favorable.
Propriétaires regroupés dans une association foncière	Les objectifs du regroupement en association foncière peuvent interférer avec les volontés du propriétaire. Il faut distinguer les associations volontaires de celles qui ne le sont pas (ACCA par exemple).	Dépend des objectifs du groupement
Foncier appartenant à des sociétés non directement agricoles	Le recours au travail à façon peut prendre de larges proportions. <del>Sans généraliser, il est fréquent de constater une simplification des paysages agraires par l'agrandissement des parcelles et la suppression des structures paysagères, supports de biodiversité, allant de pair avec une intensification.</del>	Effet souvent négatif. <del>Sans généraliser, il est fréquent de constater une simplification des paysages agraires par l'agrandissement des parcelles et la suppression des structures paysagères, supports de biodiversité, allant de pair avec une intensification.</del>
Propriétaire personne morale de droit public ou agréée de protection de l'environnement ou dédiée à l'intérêt général (de type fondation, foncière ou association, par exemple)	Les terres exploitées sont le plus souvent louées à bail. Il y a rarement de gestion directe par la personne morale propriétaire elle-même.	L'effet sur la biodiversité dépend de l'objet de l'institution et de la nature des conventions passées avec les gestionnaires.

Propriété des collectivités	Les terres exploitées sont le plus souvent louées à bail. <u>Il y a</u> rarement de gestion directe par la collectivité elle-même, sauf intention particulière (protection de milieux, installation d'agriculteurs).	L'effet sur la biodiversité dépend de l'objet de l'achat par la collectivité et de la nature des conventions passées avec les gestionnaires ou exploitants.
Exploitant non propriétaire ou partiellement propriétaire	Le contrat (bail ou autre) définit un cadre qui a un impact sur la gestion et donc sur la biodiversité. Le caractère d'ordre public du bail limite les adaptations au contexte local.	

En fonction du type de propriété, les impacts sur la biodiversité seront plus ou moins forts. C'est ainsi qu'une propriété très morcelée se prêtera plus difficilement à une gestion efficace de la biodiversité. Le propriétaire n'ayant que des leviers limités à son échelle risquera de se désintéresser de ce sujet. Des regroupements volontaires ayant pour objectif de favoriser la biodiversité seraient alors à envisager. Une dynamique pour susciter l'intérêt à l'égard de la biodiversité est à trouver pour chacune des configurations. L'animation terrain par une structure adaptée est un élément clé de la réussite.

### Des cas particuliers

#### ➤ les biens vacants et sans maîtres...

Sont considérés comme n'ayant pas de maître, les immeubles qui n'ont pas de propriétaire connu et pour lesquels, depuis plus de trois ans, les taxes foncières n'ont pas été acquittées ou ont été acquittées par un tiers. Suite à une enquête diligentée par la commune (ou l'EPCI sur délibération du Conseil municipal), celle-ci peut récupérer ces biens, pour en faire l'usage qu'elle souhaite. Les privés peuvent également les acquérir auprès de la commune.

Si la commune renonce à exercer ses droits, la propriété est transférée de plein droit au Conservatoire du littoral ou au Conservatoire régional des espaces naturels compétent.

Or, ces délaissés de gestion ont souvent été laissés en libre évolution et, de ce fait, ont pu acquérir des potentialités écologiques intéressantes.

*Ils peuvent être des espaces potentiels d'intervention de la puissance publique ; les communes peuvent les acquérir pour pérenniser des connexions écologiques par exemple. Ils doivent être considérés comme un potentiel.*

#### ➤ les friches...

Ces espaces délaissés sont de natures très différentes et ont un potentiel écologique variable.

Certains peuvent même avec le temps avoir acquis un intérêt écologique inattendu. On cite, par exemple, le cas de carrières où des espèces pionnières ont pu s'installer et ainsi, devenir des milieux abritant des espèces rares. Laissés en libre évolution, d'autres sont devenus les éléments constitutifs de corridors écologiques.

*Il est donc important de bien repérer leur potentiel écologique.*  
  *Ces espaces sont très convoités : potentiels espaces de renaturation dans le cadre du ZAN ou espaces de déploiement des ENR, des forêts, sans oublier leur vocation initiale et les possibilités de retour à celle-ci.*

#### ❖ Et les parkings? les jardins de particuliers? les terrains de communes?

### 3 Les outils contractuels : quels liens avec la biodiversité ?

**Commenté [A23]:** les ripisylves aussi? (cad les bords de rivière) où seul les lits et berges des rivières peuvent propriétés privées, ça peut être important pour le rural et forestier non?

**a mis en forme :** Hiérarchisation + Niveau : 1 + Style de numérotation : Puce + Alignement : 0,63 cm + Retrait : 1,27 cm

**a mis en forme :** Couleur de police : Automatique

La location de biens agricoles est régie de manière spécifique par le Code Rural et il existe différentes modalités de mise à bail, qui ont des implications différentes pour le propriétaire et l'exploitant, et indirectement, pour la biodiversité.

### Issus du statut du fermage

#### ➤ Le bail rural ou bail à ferme

Le maintien des activités agricoles s'accompagne nécessairement du **maintien de l'espace rural, naturel et forestier**. Le bail rural a été créé pour protéger les exploitations par rapport aux contraintes de la production.

Il régit environ **70 %** de l'espace agricole français que ce soit vis-à-vis de personnes physiques ou morales. Quelle que soit sa durée 9, 18, 25 ans ou de carrière, il est soumis à l'ordre public du statut du fermage datant de 1946. *De ce fait, tout accord contractuel non prévu par l'ordre public peut être attaqué au tribunal paritaire des baux ruraux.*

□ ***En 1946, les questions environnementales n'étaient pas centrales. Il n'en demeure pas moins que la rédaction des baux prévoyait déjà la notion de consistance et de pratiques respectueuses (sous l'intitulé « agissements de nature à compromettre la bonne exploitation »).***

L'état des lieux fait à l'entrée et à la sortie décrit avec précision l'état des bâtiments et des terres, leur degré d'entretien et leurs rendements moyens au cours des 5 dernières années. Une visite conjointe peut permettre de lister l'ensemble des éléments notables sur les terres notamment les infrastructures écologiques (haies, arbres, zones humides...) <sup>6</sup> qui sont des facteurs favorisant la biodiversité. Toutefois cet inventaire ne va pas jusqu'à évaluer l'état des sols.

De fait, le bail à ferme, à l'exception du bail rural environnemental (BRE), ne prend que peu en compte la biodiversité, sauf pour la préservation théorique des haies, dont l'arrachage est subordonné à l'autorisation du propriétaire.

Avec le statut du fermage, le propriétaire perd la maîtrise de l'usage : il ne peut pas faire valoir ses éventuelles ambitions environnementales et, une fois le bail signé, n'a plus aucun droit de regard sur les pratiques agricoles du fermier, sauf le maintien des haies et arbres dont la coupe est soumise à son autorisation.

□ ***Il ne s'agit pas de remettre en cause l'existence du statut du fermage mais d'envisager comment le faire évoluer au service de la biodiversité***

Cf Préco 8

□ ***La protection de ces éléments a évolué au cours des dernières décennies. Des dispositions à l'égard de la biodiversité, non prévues par le Code rural, font parfois jurisprudence. C'est un droit évolutif dont les contours ne sont pas toujours bien définis.***

***(voir en annexe le détail des droits et devoirs de chacun concernant les haies et les arbres dans le cadre d'un bail rural).***

#### ➤ Le bail rural à clauses environnementales :

Créé en 2006, le bail rural à clauses environnementales permet d'intégrer des clauses protectrices de l'environnement et des infrastructures agroécologiques (intégrant murettes, mares, etc). Seize clauses peuvent être choisies.

Les lois de 2014 étendent le BRE aux propriétaires privés (qui ne peuvent l'imposer au fermier). Les clauses sont négociées entre les deux parties. Trois conditions sont à respecter en fonction du bailleur, de la localisation et des pratiques agricoles en cours :<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Sources : Terre de Liens ; Guide de la propriété foncière agricole (<https://ressources.terredeliens.org/les-ressources/guide-de-la-propriete-fonciere-agricole-responsable>)

<sup>7</sup> Source : CEREMA le BRE : 10 questions 10 réponses

- Pour tout bailleur et dans tout type d'espace : le maintien de pratiques mises en œuvre par le précédent exploitant ayant pour objet la préservation de la ressource en eau, de la biodiversité, des paysages, etc (par exemple agriculture biologique),
- Pour tout bailleur situé dans une zone de fort intérêt écologique (article L 411-27, alinéa 6 du Code Rural) et pour toutes les clauses prévues à cet article répondant aux préoccupations du lieu de situation du bien loué,
- Pour un bailleur personne morale de droit public sur tout type d'espace et pour toutes les clauses conformes au document de gestion officiel de l'espace protégé considéré.

Le loyer du BRE peut être inférieur au minimum mentionné dans l'arrêté préfectoral annuel fixant la valeur locative du fermage.

Très **rigide au départ**, le cadre de ces obligations tend à s'assouplir au fil des réformes. Ce contrat implique toujours une jouissance exclusive du locataire et, par définition, exclut l'exploitation par des tiers d'autres usages sous réserve d'éventuelles tolérances admises par la Cour de Cassation.

Cf Préco 9

□ **le BRE représente manifestement une avancée pour la biodiversité et l'agroécologie, mais il présente aux yeux des deux parties des inconvénients à travailler**

- Les conditions du BRE sont fixées par la loi. Elles peuvent être dissuasives pour certains. Un choix plus large de clauses pourrait être plus attractif en s'adaptant mieux aux conditions locales,
- La baisse des revenus peut détourner certains propriétaires,
- L'introduction de clauses environnementales risque de contraindre l'activité agricole et de ce fait être moins attractif pour le preneur. **Des modalités de compensation pérenne pourraient améliorer le modèle du BRE.**
- La difficulté de faire évoluer les clauses adoptées au cours de la durée du bail.

Commenté [A24]: pourquoi?

Commenté [A25]: comme par exemple? venant de quels systèmes, payés et gérés par qui?

- Cahier des charges par le biais de programmes spécifiques (exemple : Terre de liens)

À rattacher au BRE : le programme biodiversité de Terre de liens

Par le biais d'un BRE les fermes Terre de Liens adoptent des pratiques répondant au label de l'agriculture bio et même au-delà. Ce programme qui se développe de 2022 à 2025, finance des diagnostics et des actions concrètes en faveur de la biodiversité dans 80 fermes. Ces évaluations sont faites régulièrement par la méthode des diagnostics agro-environnementaux DIALECTE et HUMUS.

Commenté [A26]: comment faire ça à plus grande échelle? quels liens possibles avec les systèmes de labellisations?

## [Les conventions hors statut du fermage](#)

Elles sont issues directement du Code civil. Il existe de nombreux types de conventions adaptées aux usages **locaux**.

- Commodats ou prêts à usage,
- Les conventions d'usage comme les conventions pluriannuelles de pâturage,
- Conventions d'occupation précaire.

Cf Préco 13

Toutes ces conventions ont pour dénominateur commun de ne pas être soumises au statut du fermage. Elles ne confèrent pas nécessairement au preneur une jouissance exclusive et continue des terres louées : cette formule locative laisse la liberté au propriétaire d'utiliser les terres louées à *d'autres fins qu'agricoles* pendant certaines périodes de l'année définies. Cela permet d'éviter que les agriculteurs qui souscrivent des engagements quinquennaux, en particulier en mesure agro-environnementales, ne soient mis en difficulté par une reprise par les propriétaires des espaces qu'ils utilisent. La convention pluriannuelle de pâturage est utile au pastoralisme et aux zones où l'agriculture est moins compétitive. Elle évite la déprise agricole et favorise une agriculture à caractère extensif favorable à l'environnement.

**□ Ces types de convention ne peuvent, à eux seuls, suffirent à garantir la pérennité agricole. Néanmoins, ils sont très intéressants, de manière limitée, pour s'adapter à des usages locaux, avec des conditions définies de manière contractuelle et négociées entre les propriétaires et les loueurs. Leur souplesse fait leur avantage.**

➤ **Les cahiers des charges des SAFER**

Ce cahier des charges permet d'orienter l'usage d'un bien attribué par les SAFER, en garantissant le respect d'enjeux environnementaux. Il est établi lors de la vente entre l'acheteur du bien et la SAFER. Il est notifié dans l'acte de vente. La durée légale de l'engagement est d'un minimum de 10 ans pouvant aller jusqu'à 30 ans.

Cf Préco 13

Si l'acquéreur du bien n'est pas l'exploitant, les clauses prévues dans le cahier des charges sont à faire figurer dans un bail environnemental.

En cas de non-respect du cahier des charges, les sanctions peuvent aller jusqu'à l'annulation de la vente.

**□ le cahier des charges SAFER constitue un levier important pour la biodiversité, mais il présente des lacunes à parfaire :**

Même si les cahiers des charges d'installation restent très contrôlés, le renouvellement des générations constituant un enjeu majeur du territoire, il demeure des failles dans les exécutions, car l'évaluation de ceux-ci demande un travail important de contrôle terrain. Or, il manque des relais de terrain.

- La pertinence des contenus de ces cahiers des charges est en cours de reformulation entre naturalistes, agronomes et techniciens.
- Les attributions des SAFER sont des informations publiques, affichées et validées par les commissaires de tutelle. Les représentants des maires du département participent aux comités techniques. Mais le contenu des cahiers des charges ne sont pas systématiquement disponibles sur les sites internet des SAFER et les collectivités qui sont censées connaître la mise en place de ces cahiers des charges, ne les connaissent, de fait, que très rarement. Là encore, on manque de relais sur le terrain.

**Commenté [A27]:** qu'en est il d'un droit du locataire à ne pas subir de dégradation des terres d'un point de vue biodiversité pendant ces autres périodes? si l'exploitant récupère un terrain dégradé après une des périodes mentionnées

**Commenté [A28]:** à préciser ce que sont les SAFER et dans le contexte de ces achats, tel que présentés on ne se rend pas compte de quelle surface il y est ici question, dans quels cas ça passe par les SAFER, etc. et du coup de la portée de la pertinence de ces cahiers de charge

#### 4 Cas de la propriété forestière

Dans le cas de la propriété forestière, l'implication des différents acteurs vis-à-vis de la biodiversité s'articule différemment.<sup>8</sup>

□ **L'encadrement est très organisé.**

- L'État réglemente et encadre la gestion des forêts (Code forestier, Code de l'environnement).
- L'Office national des forêts (ONF) **gère** les forêts publiques.
- Le Centre national de la propriété forestière (CNPF) **agrée les documents de gestion durable et accompagne les propriétaires de forêts privées** vers une gestion durable ; il veille à la mise en œuvre et au respect des consignes régionales et nationales. Il est organisé en directions régionales (anciennement appelées CRPF) qui peuvent, outre les missions premières, renforcer les conseils aux propriétaires et exploitants forestiers. Ils peuvent également passer des conventions particulières avec des territoires pour animer des programmes spécifiques (sensibilisation, voiries et dessertes etc),
- Les directions départementales des territoires contrôlent la gestion forestière,
- Les commissions régionales de la forêt et du bois (CRFB) **pilotent** la gestion des forêts et valident les schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS) pour les forêts privées et les DRA (directive régionale d'aménagement) pour les forêts d'Etat et les SRA (schéma régional d'aménagement) pour les forêts des collectivités. Le cycle de révision des SRGS de 15 ans prend fin et ils seront validés prochainement. C'est au niveau de ces SRGS que les considérations relatives à la biodiversité sont prises en compte et mises en regard des considérations économiques, climatiques etc,
- De nombreux acteurs locaux proposent leurs services aux propriétaires, mais ils n'ont pas la légitimité ni la vocation à intervenir directement dans la gestion d'une parcelle forestière. Qu'entendez-vous par là ?

**Commenté [A29]:** obligatoire? cf paragraphe au dessus sur la forêt. quelles sont les obligations concrètes? (pas détaillé même rapidement dans le paragraphe "gestion forestière" ci dessous non plus)

**Commenté [A30]:** sur la base de quels critères une gestion est-elle considérée durable ?

**Commenté [A31]:** quelle participation des propriétaires ou représentants dans l'élaboration de ces schémas? (vu qu'il y a une préconisation touchant aux thèmes de participation)

□ **L'articulation entre le foncier et la biodiversité n'est pas directe, elle s'organise au travers de divers documents de gestion durable émanant des procédures cadrées par la loi.**

Défrichement

Le foncier forestier et donc la biodiversité forestière sont protégés par les lois et règlement sur les défrichements.

**Commenté [A32]:** quelles lois, disant quoi... à expliciter

Gestion forestière

La forêt présente la particularité d'être le milieu naturel dont la gestion est le plus encadrée, depuis très longtemps et selon un principe de multifonctionnalité (production, protection et aspect sociaux). Cet équilibre entre les trois fonctions est complexe à maintenir au regard des nombreuses demandes contradictoires de la société vis-à-vis de la forêt.

<sup>8</sup> D'après l'intervention de Mr de Berthier en séance

La forêt privée (75% de la forêt française) est encadrée notamment par le plan national forêt bois mais aussi par de nombreuses autres stratégies (Carbone, biodiversité, qualité des eaux de surface et d'alimentation, protection contre les risques naturels...)

En région cela se décline par le programme régional forêt bois.

Les itinéraires de gestion forestière autorisée au sein des documents de gestion durable sont définis dans le schéma régional de gestion sylvicole élaboré par le CNPF mais co construit avec les acteurs de la filière forêt-bois, les associations de protection de la Nature, les chasseurs... Une évaluation environnementale est réalisée. On y retrouve des itinéraires de production mais aussi de libre évolution. La commission régionale forêt-bois donne un avis ainsi que les PNR. Une consultation publique est organisée. Le ministère en charge des forêts approuve les SRGS.

Pour simplifier la gestion forestière et unifier les procédures tant forestières qu'environnementales il existe des annexes vertes aux SRGS. La procédure est identique aux SRGS et est complétée par une autorisation des autorités compétentes selon la réglementation. Le ministre de l'environnement co-valide ces annexes vertes.

## 5 Les autres liens entre propriétaires et biodiversité qui ne passent pas par l'exploitant : le cas des obligations réelles environnementales (ORE).

C'est un dispositif foncier de protection de l'environnement reposant sur la liberté contractuelle de ses acteurs et qui est **attaché au bien, et non au propriétaire**. Elle engage les **propriétaires ultérieurs** jusqu'au terme de l'engagement. Il s'agit d'un contrat par lequel un propriétaire de biens ruraux met à sa charge des obligations de faire, ou de ne pas faire, à finalité écologique. Cette obligation se concrétise par un acte notarié. Une personne morale publique ou privée (association de protection de la nature, commune...) cosigne et **se porte garant** du suivi. L'exploitant éventuel de la parcelle doit donner son accord.

Cf Préco 14

Il est précisé que 90 ORE ont été signées depuis juillet 2022 : aujourd'hui, environ 1 200 hectares sont sous ORE. Une base nationale a été récemment mise en place, mais elle n'est pas rétroactive.

L'ORE n'est un contrat **opposable qu'aux parties qui la signent**, ce qui a permis son déploiement, mais **limite sa portée**.

- Elle n'est pas opposable aux documents d'urbanisme.
- Le contrat est dispensé de l'essentiel des taxes et autres frais d'enregistrement, mais ne dispose pas d'incitations financières stimulantes, si ce n'est que depuis 2017, la commune peut dispenser de la taxe sur les propriétés foncières non bâties **les parcelles** concernées par les ORE.

**Sa portée paraît limitée. Néanmoins, son intérêt est d'encourager le propriétaire à s'engager sur un temps long, au-delà de sa propre vie.**

**Les porteurs de projet ont souvent des difficultés à trouver des propriétaires intéressés faute de rémunération motivante (subvention ou exonération de taxes).**

## 6 Les autres usagers de l'espace

### La population, organisée ou non en associations

Les simples citoyens, les associations de sports de nature, de randonneurs, de pêcheurs sont des **usagers consommateurs** de cet espace. Il est établi le plus souvent des conventions d'usage, rémunérées ou non, mais déchargeant partiellement le gestionnaire du territoire de sa responsabilité civile. Des

**Commenté [A33]:** il faut préciser que l'ORE est peut être révisée ou résiliée

**Commenté [A34]:** une base? de données? pas rétro-active? à spécifier

**Commenté [A35]:** Oui, pas clair pourquoi les propriétaires s'engageraient à part des personnes sensibles à l'environnement

**Commenté [A36]:** usagers ? pour substituer à la notion de consommation, qui implique aussi une vision anthropocentrée et instrumentale de la biodiversité



conflits d'usage peuvent naître avec les agriculteurs ou les chasseurs. Les pêcheurs, par exemple, peuvent être des lanceurs d'alerte sur une pollution diffuse. Le gestionnaire du territoire et la puissance publique, si nécessaire, interviennent pour arbitrer ces conflits d'usage.

#### Les chasseurs

Ce sont des usagers de l'espace privé qui agissent soit au travers d'une ACCA soit d'un bail sous seing privé. Ils ont un rôle essentiel pour maintenir un équilibre compatible avec l'activité agricole et forestière et la préservation des écosystèmes. Les proliférations de plus en plus fréquentes des sangliers, chevreuils et cervidés nuisent à la fois à la production agricole, à la gestion durable des forêts mais également aux écosystèmes. Le respect des équilibres n'est malheureusement pas toujours appréhendé au travers d'indicateurs (indices de changement écologiques, démarche Brossier-Pallu) ce qui ouvre la porte à de multiples interprétations sources de conflits. La restauration des équilibres agro sylvo cynégétiques est un enjeu majeur de la préservation de la biodiversité.

**Commenté [A37]:** Références nécessaires pour justifier ces propos. Si non, à retirer.

**Commenté [A38]:** c'est à dire?

#### Les associations environnementalistes

Elles ont un rôle important de collecte de données à caractère scientifique et de diffusion des connaissances sous forme de restitutions, d'animations, etc.

Il est déterminant de travailler en collaboration intelligente avec le propriétaire, ce qui pose le problème de l'accès à la propriété privée, parfois délicat et porteur d'incompréhensions. Cela engendre une défiance des propriétaires à l'égard d'interventions parfois inopinées sur les propriétés privées, préjudiciables aux objectifs communs recherchés.

**Commenté [A39]:** à rajouter que des associations s'organisent pour acquérir des biens dans le but de les protéger (avec reconnaissance d'un statut de protection ou non) comme la FNE, la réserve de la tour du valat, etc

## 4

### es leviers financiers existants et potentiels à faire évoluer

#### La PAC

La question du rôle de la PAC dans ce sujet foncier / biodiversité par le prisme de la propriété est revenue plusieurs fois dans les échanges du groupe de travail.

Force est de constater qu'il y a très peu de liens directs entre la PAC et la propriété du foncier dans le premier pilier, car **les propriétaires ne bénéficient pas des aides PAC.**

Toutefois il peut y avoir un lien indirect par le biais de dispositions concernant les éléments fixes du paysage dont l'exploitant n'a pas la maîtrise.

Dans le second pilier, les bénéficiaires des aides sont plus diversifiés et intègrent des propriétaires privés, associations foncières pastorales, syndicats de propriétaires... Ils concernent les investissements pastoraux (cabanes...) et forestiers (dessertes, exploitation par câble...)

**Commenté [A40]:** acronyme pas défini?

**Commenté [A41]:** pourquoi en bénéficieraient ils? ces aides pourraient par ailleurs être conditionnées par des conditions du foncier (par exemple à des parcelles sous ORE)

En revanche, la PAC a un lien direct avec la biodiversité par le biais des aides versées aux exploitants. Via l'éco-régime, la PAC intervient directement ou indirectement sur tous les critères listés comme favorisant la biodiversité

- **Cette attribution réservée aux exploitants pose pour certains le problème de l'efficacité de la conditionnalité.**

Lors des discussions sur ce thème, il a été émis l'opinion suivante : le bénéfice biodiversité de la conditionnalité n'est pas toujours la préoccupation majeure de l'agriculteur. Il cherchera l'effet d'aubaine le plus souvent pour son exploitation, qui n'est pas forcément optimum pour la biodiversité. Les haies continuent à être arrachées, malgré la conditionnalité et les diverses réglementations.

- **La temporalité réduite (programme sur 5 années) et le faible taux de rémunération altèrent la pertinence de ces mesures qui ont le mérite d'exister.**

**Commenté [A42]:** ne précise pas que la PAC verse principalement des aides à l'hectare et favorise donc les gros exploitants qui pratiquent une agriculture intensive particulièrement néfaste à la biodiversité

#### Un outil à déployer : le Paiement pour Services Environnementaux (PSE)

Cet outil est récent. Les PSE<sup>9</sup> en agriculture rémunèrent les agriculteurs pour les actions qui contribuent à restaurer ou maintenir des écosystèmes, dont la société tire des bénéfices (qualité de l'eau, stockage carbone, protection des paysages, de la biodiversité...). Ils engagent des financeurs, en principe les bénéficiaires directs des avantages comme des entreprises, des individus, parfois représentés par des associations ou des acteurs publics. Ce peut être, par exemple :

- des acteurs agroalimentaires qui exploitent des ressources naturelles : de nombreux PSE ont été financés par les industriels qui exploitent des sources d'eau potable avec les agriculteurs dans les bassins versants des sources,
- des collectivités territoriales qui souhaitent protéger des paysages dans leur territoire pour leur valeur culturelle, récréative...
- des gestionnaires de milieux qui souhaitent restaurer des continuités écologiques pour favoriser la protection de la biodiversité.

Les PSE engagent également des agriculteurs, considérés comme fournisseurs d'un service environnemental, et qui reçoivent en échange de ce service, un paiement conditionné à l'atteinte de résultats sur l'écosystème.

Cf Préco 15

Alors que l'agriculture fait face aux enjeux de la transition agroécologique, les PSE en agriculture attirent l'attention des acteurs privés, des collectivités territoriales et de l'État.

Pour le moment, les PSE sont dans une phase expérimentale ; ils restent financés par les Agences de l'eau, rémunèrent l'entretien, le maintien, voire la création d'éléments fixes du paysage selon un dispositif territorialisé adapté au bassin et inscrit dans les programmes des agences. Des adaptations locales peuvent être proposées lors de la mise en œuvre par les opérateurs (associations, PNR...). Ces rémunérations vont là encore aux exploitants et non aux propriétaires qui ont pourtant la maîtrise sur les éléments fixes du paysage, déterminants pour la biodiversité.

- ***Cet outil est potentiellement très intéressant pour son caractère local, ancré dans le terroir, mais son champ d'application reste limité. Les PSE en forêt sont quasi inexistantes et gagneraient à être développés. On pourrait envisager un déploiement conséquent associant les acteurs économiques du territoire.***

#### Les certificats de biodiversité

Le mécanisme est de permettre à des groupes privés de financer des actions de protection de la biodiversité (par le biais de leur RSE ou autre) et ainsi montrer qu'ils ne font pas de *green washing*. Dès lors que ces actions bénéficieraient d'un certificat faisant office de reconnaissance officielle et contrôlée, ce dispositif pourrait jouer un rôle important en faveur de la biodiversité à condition que les limites puissent être claires et contrôlées.

Cette idée a trouvé une formalisation dans la loi relative à l'industrie verte et dans la SNB (mesure 39 : Mobiliser les financements privés en faveur de la biodiversité) mais ses contours restent flous.

Des acteurs de terrain commencent à travailler sur ce sujet.

Pour mettre en place ces dispositifs il est nécessaire de « mesurer » la biodiversité. Or, contrairement au carbone, il est difficile de trouver une unité à laquelle ramener cette mesure ; la Caisse des dépôts et consignations (CDC) travaille actuellement sur des critères de mesure et de normalisation permettant de quantifier l'effort environnemental.

Certains craignent que les certificats conduisent à une forme de spéculation ou remplacent la compensation alors qu'ils doivent permettre des actions additionnelles. Toutefois, ce dispositif présente des intérêts, car on suppose que les finances publiques ne sauraient suffire à relever seules le défi que

**Commenté [A43]:** à préciser: existent ils déjà? qui s'occupent de la reconnaissance et du contrôle? intérêt par rapport aux labels existants, aux ORE?

**Commenté [A44R43]:** les labels LPO?

<sup>9</sup> <https://agriculture.gouv.fr/les-paiements-pour-services-environnementaux-en-agriculture>

pose la protection et la réparation de la biodiversité dans les zones de protection et dans les espaces de nature ordinaire.

□ **Dans sa formulation actuelle, ce levier n'a pas de lien avec le sujet. Mais on pourrait imaginer un redéploiement vers la protection des structures fixes du paysage pour les propriétaires et le complément, dans le temps, de mesures types MAEC pour les exploitants.**

## 1 La fiscalité

C'est un levier puissant dans la relation entre propriétaire, exploitant et biodiversité.

**En France où la rentabilité des terrains agricoles est parfois négative** et souvent très inférieure à la moyenne des autres pays européens on constate un décalage de plus en plus important entre le niveau des fermages et celui des taxations :

- Les loyers de fermage sont les *plus bas* de l'Europe de l'Ouest ;<sup>10</sup>
- La taxation des terres agricoles (taxes foncières, droits de mutation, impôt sur le revenu, impôt sur la fortune, impôt sur les plus-values, prélèvements sociaux) est *la plus élevée* de toute l'Europe — en euros constants — et elle est contraire à la logique climatique et environnementale actuelle.

**Commenté [A45]:** pour quelles raisons? le contexte ici permettrait de mieux comprendre les leviers possibles

1

Les enjeux environnementaux n'ont pas été abordés dans les deux études d'impact réalisées dans le cadre du projet de loi de finances (PLF), la situation s'est donc aggravée en 2018. Elle contribue à expliquer la rapidité de l'artificialisation des sols en France par rapport à la moyenne européenne.

Les baux ruraux environnementaux, dont la réforme a été initiée par Michel Barnier en 2005, sont très intéressants, car ils ne sont pas soumis aux minima des statuts des baux réglementés. L'étendue des terrains concernés a augmenté mais l'imposition du bailleur (taxe sur le foncier non bâti, taxe pour la Chambre d'agriculture, droits de mutation à titre onéreux ou gratuit, IFI, impôt sur le revenu, prélèvement sociaux) n'a pas évolué en proportion de la diminution de ses revenus locatifs.

□ **De plus, la situation actuelle est très défavorable aux herbages pourtant espaces propices à la biodiversité.**

En effet, la répartition de la TFNB repose sur les natures de cultures concernées, lesquelles sont fixées par l'instruction du 31 décembre 1908 — les tourbières sont très imposées, car elles étaient très productives en 1908 et les herbages restent davantage taxés que les aires de culture, dans des proportions importantes.

□ **Il est remarqué également que le PLF 2024** ne comporte aucune mesure fiscale en faveur de la biodiversité et des paysages. Il est à noter que la taxe foncière sur le non bâti (TFNB) ne représente que 1 milliard d'euros sur les 92 milliards récoltés par la taxe foncière. C'est un élément de réflexion à intégrer dans le PLF 2025.

## 4 L'émulation : donner envie, faire adhérer...

<sup>10</sup> Intervention de Mr Sainteny en séance.

Au-delà des leviers techniques ou réglementaires à mobiliser pour améliorer la relation entre propriété privée/exploitants au service de la biodiversité, il est nécessaire d'analyser ce qui « peut donner envie d'agir ».

L'émulation, c'est ce qui crée l'envie et suscite l'action, en l'occurrence, ici, ce qui entraînerait les détenteurs du foncier à agir pour la biodiversité avec plusieurs stades d'implication : soit, directement sur leurs terres seuls ou avec l'aide de conseils, soit, en adhérant à des programmes prédéfinis, soit, en faisant gérer leurs terres par des organismes compétents, soit, en les léguant à des organismes compétents.

Les leviers identifiés, notamment au travers des diverses démarches dont la contractualisation Natura 2000 sont :

- ▶ la connaissance qui nécessite une spécialisation, de l'agrégation de données différentes, du partage, et de la traduction en conseils
- ▶ un rapport subtil entre la voie réglementaire et la voie contractuelle. La première pouvant donner un cadre et être un déclencheur, la seconde étant la méthode pour une véritable adhésion. Le facteur animation est essentiel. Il est étroitement lié à la présence sur le terrain.
- ▶ la reconnaissance des actions faites, qu'elle soit sociale ou financière.

## 1 La connaissance

2

- **Le premier stade de l'émulation est la connaissance ou du moins l'appétit de connaître.**

Pour agir à bon escient, il faut avoir un minimum de connaissances de manière à faire naître l'envie, puis pouvoir apprécier les résultats. Cette compétence peut être liée à une appétence personnelle, encore faut-il pouvoir la développer et l'organiser grâce aux croisements d'informations de provenances diverses.

Les connaissances sur la biodiversité se multiplient et deviennent de plus en plus accessibles en autodidacte ou accompagné : de nombreux portails, publications grand public ou non, sites internet permettent d'y accéder. Mais cette recherche peut vite devenir foisonnante et/ou très technique voire décourageante. On peut manquer de points de repères.

Des outils particulièrement accessibles sont offerts aux spécialistes et au grand public comme les applications Plant net... Elles permettent d'identifier, mais pas toujours de savoir ce qu'il y a autour de soi. Comme mis en avant par la Stratégie Nationale Biodiversité, des initiatives de sensibilisation et de formation sont à développer dès le plus jeune âge.

1

## Construire la connaissance

Rien n'est plus motivant que de participer à la construction de la connaissance de manière individuelle, en transmettant des observations à un organisme chargé de les vérifier, de les consolider de manière collective en groupe de « marathon naturaliste ». On se rend compte ainsi, qu'avec peu de connaissances de base mais un encadrement, on peut rapidement progresser. On se rend compte également des différentes facettes de la biodiversité d'un territoire et l'on peut rapidement apprécier, même de manière intuitive, les conditions qui font qu'un territoire a une diversité plus riche que son voisin.

### 1 Les sciences participatives

Elles se développent rapidement et mobilisent de plus en plus de personnes qui, loin d'être spécialistes, deviennent « ambassadeurs » de la biodiversité dans leur entourage. Elles ont permis un gain considérable dans la production de connaissances. Ces programmes sont portés par des organismes nationaux institutionnels (Muséum d'histoire naturelle par exemple) ou associatifs (Ligue de protection des oiseaux, LPO ou Blairoudeurs, une association de jeunes mobilisés pour la biodiversité).

**Commenté [A46]:** pourquoi cela ne fait pas l'objet d'un point spécifique? c'est un outil important dans la gestion des pratiques notamment sylvicoles... pour différents types de propriétaires. C'est important à développer.

**Commenté [A47]:** Mentionner aussi les outils d'apprentissage collectifs et participatifs comme la fresque de la biodiversité ?

C

## 2 Les ABC (Atlas de la biodiversité communale ou intercommunale) ou outils équivalents

Les ABC sont considérés comme d'excellents outils pour connaître la biodiversité sur une commune, une collectivité territoriale. Leur dimension participative leur confère une valeur pédagogique. Ils ne sont pas obligatoires, les communes décident d'en réaliser un ou non. Les financements peuvent être aidés par l'Office français de la Biodiversité (OFB), certaines régions y contribuent.

Mais ils n'ont pas vocation à proposer un programme d'actions et encore moins d'apporter des conseils à des propriétaires. Par contre ils constituent une base intéressante pour replacer un terrain ou une propriété dans son contexte éco-géographique et ensuite envisager des programmes d'actions.

- Il semble que les communes connaissent encore peu cet outil ; les ORB et l'OFB déploient des moyens importants pour les populariser ; ils font l'objet d'une mesure spécifique dans la stratégie nationale pour la biodiversité 2030 dans l'axe « mobiliser les acteurs ».*
- Toutefois ce déploiement s'appuie encore peu sur une coopération avec les propriétaires, qui n'ont pas le droit de regard sur le déroulement de ces études*

## 3 Sur sa parcelle, son exploitation ou sa propriété

Des réseaux sous forme associatives ou non peuvent aider à produire des diagnostics biodiversité le plus souvent focalisés sur des exploitations, plus rarement sur des propriétés.

4

On citera (liste non exhaustive) :

- Les **Chambres d'agriculture** qui développent ce type de diagnostic agronomie/économie/biodiversité,
- Le **réseau AGRIFAUNE** créé en 2006, regroupe les acteurs du monde agricole et de la chasse. La convention a été signée par l'APCA, la FNSEA, le FNC et OFB (remplaçant l'ONCFS). Il contribue au développement et à la promotion par l'exemple des pratiques agricoles qui concilient économie, agronomie, environnement et faune sauvage. Il a pour ambition de contribuer au développement durable des territoires ruraux. L'association des propriétaires n'est pas représentée en qualité,
- **Hommes et Territoires** développe un outil : le diagnostic biodiversité et pratiques agricoles (DBPA) pour sensibiliser et accompagner les exploitations dans leur transition agroécologique. Il appuie le réseau agri-faune mentionné ci-dessus. Il n'est à priori pas destiné aux propriétaires non exploitants,
- Les **GIEE** sont évoqués comme espaces de partage et d'apprentissage collectif autour de questions qui peuvent être liées (ou non) à la biodiversité ou au lien entre production et biodiversité, on y trouve à la fois de l'accompagnement technique, de l'expérimentation locale et de la réflexion collective ; ils sont reconnus comme créant de l'émulation.  
En regroupant des exploitants d'un secteur géographique donné, ils permettent de passer à une échelle plus large, plus propice à la prise en compte de la biodiversité.
- Le programme **biodiversité de Terre de Liens** : Ce programme se développe de 2022 à 2025, finance des diagnostics et des actions concrètes en faveur de la biodiversité dans 80 fermes. Ces évaluations sont faites régulièrement par la méthode des diagnostics agro-environnementaux DIALECTE et HUMUS.

- **Les conservatoires d'espaces naturels** qui peuvent dans le cadre de programmes spécifiques développer de tels diagnostics, souvent complétés par des diagnostics agro-économiques, de manière à croiser les préoccupations,
- De nombreux organismes proposent ce type de diagnostic sur des bases qui ne sont pas toujours comparables,
- Différentes filières agricoles peuvent également organiser ces diagnostics débouchant sur des conseils destinés aux exploitants,
- Pour la forêt, le CNPF propose un système d'évaluation simple reposant sur des critères scientifiques fiables et robustes (validés par des publications scientifiques). Cet indice de biodiversité potentielle (IBP) permet à chaque propriétaire forestier de prendre conscience des richesses et des manques de son territoire, de mesurer leur évolution en fonction du type de gestion conduit, d'engager des actions pour améliorer progressivement la biodiversité. Le CNPF anime également des démarches territoriales de regroupement de propriétaires. Les enjeux paysagers, de biodiversité, de qualité des eaux y sont fortement représentés. Cela permet de répondre à l'enjeu de la multi petite propriété.

Le besoin d'actions de ce type se fait de plus en plus sentir pour préparer les exploitations à la transition agroécologique. La Stratégie Nationale de la Biodiversité 2030 consacre une mesure (12 axe 1) à la mise en place de diagnostics à destination des exploitants agricoles, au moment de la **transmission** (et non de manière récurrente). Les propriétaires non exploitants ne sont pas concernés.

## 2

### chercher (trouver) le conseil

Une fois le diagnostic posé, il est important de trouver le conseil et de coconstruire les orientations de gestion ; c'est le cas de nombreux diagnostic évoqués qui se concluent par des conseils de gestion.

C'est le cas pour les diagnostics d'exploitation.

5 En revanche, il semble que le conseil soit plus difficile à trouver quand on est seulement propriétaire non exploitant. En effet, il est rappelé que les conseils viennent des filières de production et que les Chambres d'agriculture n'organisent rien pour la branche « propriétaire » car le monde agricole repose sur la séparation entre la propriété et la jouissance du bien par l'exploitant.

- **La situation du propriétaire non exploitant est donc différente, le diagnostic et le conseil sont plus difficiles d'accès. Il semble qu'il y ait là une carence à faire évoluer.**

## 2 Favoriser la voie contractuelle, faire adhérer à un contrat

L'analyse en séance des modalités, permettant de faire adhérer les propriétaires et exploitants à des contrats Natura 2000, a permis de tirer des enseignements sur les freins et leviers de l'adhésion à la voie contractuelle.

À partir de l'analyse de sites Natura 2000, on retiendra les points suivants :

### Les leviers pour aboutir

- **L'attachement** au territoire en lien avec la valeur identitaire du patrimoine foncier en vue de léguer un foncier préservé.
- **La sensibilisation**, l'information, la formation des propriétaires aux enjeux du dispositif. Cela nécessite un travail important **d'animation** pour expliquer les enjeux autour de la biodiversité en général, ou ceux liés au particularisme d'une propriété.

- L'accompagnement des propriétaires dans toutes les étapes et sur tous les volets (montage de dossiers, mise en œuvre des travaux, avantages fiscaux, etc)
- L'identification des **partenaires pertinents**, courroie de transmission avec les propriétaires, peut faciliter ainsi l'accompagnement de ceux-ci dans toutes les étapes de la démarche Natura 2000, notamment celle du montage des dossiers.
- **L'implication** des propriétaires dans les phases de concertation et de prise des décisions pour en faire des acteurs est indispensable à l'appropriation des dispositions à mettre en place. Elle permet de développer une relation de confiance mutuelle.
- **L'incitation** financière : les propriétaires peuvent non seulement bénéficier d'avantages financiers via les contrats et chartes, mais ont également la possibilité de bénéficier de travaux gratuits via des chantiers école.
- **La reconnaissance** sociale : outre ces aspects financiers, la reconnaissance des actions vertueuses des propriétaires via les médias et les réseaux sociaux est un facteur d'émulation important.

Quels sont les freins qui peuvent faire abandonner les projets de contractualisation ? L'exemple des contrats Natura 2000

- La faible appropriation des outils Natura 2000, liée en partie à leur complexité.
- La complexité, le manque de connaissances et la faible attractivité des avantages fiscaux : par exemple, les propriétaires forestiers ont généralement, de par leur réseau, une meilleure connaissance des dispositifs d'exonération liés à la sylviculture, plus intéressants que l'exonération de la TFNB dans le cadre d'une charte Natura 2000.
- La durée trop courte des contrats (5 ans), durée grevée par la complexité et les lourdeurs administratives liées à l'instruction des fonds FEADER, FEDER. Ces financements risquent, de surcroît, d'être remis en cause lors d'un contrôle.
- La défiance à l'égard des politiques concernant l'environnement souvent jugée trop sclérosante, ce qui ne favorise pas la compréhension des enjeux avec des informations et des formations qui ne prennent sans doute pas suffisamment en compte les préoccupations existentielles des propriétaires.
- Certaines contraintes administratives, comme l'identification des parcelles, accentuées par le manque de disponibilité sont clairement un frein au déploiement des contrats sur le terrain. Les formes collectives de propriété, type indivision ou GFA, diluent la responsabilité et la motivation de chacun pour agir autant que celle de l'héritier éloigné qui ne s'est pas approprié son territoire.

Commenté [A48]: à quels égards?

Le risque de modification du cadre légal après la contractualisation est également un frein à la signature des contrats.

Afin de lever ces freins, il sera nécessaire de proposer des contreparties plus stimulantes, qu'elles soient économiques ou sociales, avec des projets menés par des acteurs qui inspirent la **confiance**. **L'animateur doit se positionner en conseiller**. Les Chartes Natura 2000 sont des outils qui permettent aux propriétaires de s'engager sur la base du volontariat et devraient ainsi pouvoir lever les réticences si, par ailleurs, les dossiers sont moins lourds à gérer et les engagements plus souples. Les avantages comme la réduction de TFNB sont un élément facilitateur.

Ces différentes interventions abordent l'ensemble des problématiques de l'émulation, la connaissance, le conseil partagé, l'adhésion et la reconnaissance, ainsi que les modes de rémunération incitative avec un point d'orgue : le **rôle déterminant de l'animateur**.

- *Quelles que soient les origines et les motivations, l'animation reste un levier essentiel.*

### 3 La reconnaissance

La reconnaissance du bienfait de l'action ou de l'attitude vis-à-vis de la biodiversité est un moteur essentiel de la motivation.

#### 1

#### Reconnaissance sociale

Elle peut se traduire par différents aspects : labels, publications diverses...

La question des labels est complexe. Ils sont de plus en plus nombreux et pas toujours lisibles. Le plus souvent, ils sont attribués à des produits ou à la conjugaison produits/terroirs/pratiques, mais plus rarement à la simple conservation de la biodiversité.

La question des labellisations de territoire a été évoquée en prenant comme exemple des labels privés ou comme le label « Territoire de faune sauvage », déclinaison nationale d'un label européen<sup>11</sup>. Il est rappelé la diversité de ces labels qui ne correspondent pas toujours à des modes de gestion garantissant la préservation de la biodiversité d'où la nécessité de croiser territoires, labels et certificats de biodiversité.

Les ORE aujourd'hui ne bénéficient pas de cette reconnaissance sociale ; il serait intéressant qu'elles puissent en bénéficier.

#### 2

#### Reconnaissance financière

Aujourd'hui, il semble que peu de dispositifs concrets et directs, en dehors de la TFNB ou des aides aux travaux dans le cas de contrats Natura 2000, aillent dans le sens de la rémunération pour la protection de la biodiversité sur sa propriété, lorsque l'on est propriétaire non exploitant.

<sup>11</sup> À l'instar du label Wild life estate (territoire de nature sauvage) crée par European Landowners' organization, fédération européenne des propriétaires fonciers et entrepreneurs ruraux, qui se cale sur les principaux objectifs de la stratégie européenne pour la biodiversité de 2020 ; il est présent dans 19 états membres ; plus de 500 territoires sont labélisés sur plus de 2 millions d'ha.



## ➤ Préconisations

Il est expliqué, dans le préambule et la phase introductive, les raisons qui ont conduit à mettre le focus dans ce GT foncier biodiversité sur les interactions, entre la propriété privée et la nature ordinaire. Tirer les leçons des erreurs du passé, et proposer aux politiques publiques des moyens de s'adapter aux contextes locaux, a été le fil conducteur de ce groupe de travail. Le propriétaire privé, échelon de gestion le plus proche du territoire et unique responsable civil conseillé par un tissu associatif compétent, peut avoir un rôle fondamental à cet effet.

Le droit rural actuel formalisé pour l'essentiel dès l'après-guerre à une époque où la préoccupation principale était de nourrir une population meurtrie par des années de disette doit pouvoir évoluer sans pour autant que ses fondements soient obligatoirement remis en question. Un bail 9, 18,25 ou de carrière doit pouvoir bénéficier d'un état des lieux « biodiversité des sols » à l'aide d'un indicateur pertinent avec clause de revoyure tout au long du bail.

Le bail environnemental doit pouvoir être généralisé à l'ensemble de la ferme France car pas un arpent de notre territoire n'a pas un capital biodiversité à exprimer. Le cahier des charges SAFER est une autre voie à explorer et à améliorer

L'émulation par la connaissance l'incitation et l'animation, ainsi que par l'appropriation des orientations à travers des outils et une gouvernance adaptée, sont apparues être des éléments clés pour donner envie d'agir en faveur de la biodiversité efficacement.

La connaissance est un facteur fondamental d'émulation des gestionnaires des propriétaires mais aussi du public. Les diagnostics terrain participent à l'amélioration et l'acquisition des connaissances ; encore faut-il que les gestionnaires du territoire en soient les maîtres d'ouvrage afin qu'ils se les approprient.

L'incitation fiscale et financière est, bien entendu déterminante, dans un pays où la rentabilité sur le foncier est une des plus faibles d'Europe jusqu'à être parfois négative.

On pense « au couple » obligation réelle environnementale TFNB. Ce levier fiscal, dans un pays où nos comptes publics sont dégradés, aura un impact négatif marginal sur les équilibres financiers, sachant que cette taxe ne représente que 1.1% de la totalité de la taxe foncière collectée. Dans ce même esprit, pourrait être envisagée, l'exonération des ¾ sur les successions pour des dispositifs particuliers, comme les baux environnementaux, ORE ou tout dispositif favorable à l'environnement comme la labellisation de territoires.

L'incitation financière passe par une redéfinition des PSE. Les couples PSE-MAEC, PSE-ORE ou PSE propriétaires-BRE (à créer) sont apparus particulièrement pertinents, comme le serait le développement du crédit biodiversité en évitant les écueils liés au risque de spéculation.

L'animation est un élément indispensable à la diffusion de cette connaissance. De nombreuses structures existent le plus souvent sur des territoires dédiés à la biodiversité. Ces structures peuvent être source d'inspiration afin d'étendre la diffusion de la connaissance à l'ensemble des acteurs de notre territoire.

Des différents échanges, il ressort que les chambres d'agriculture n'ont pas pour vocation essentielle à diffuser cette connaissance ne s'intéressant que peu à la gestion d'un bien rural. Elles sont plus orientées vers l'usage agricole du bien.

En revanche, les forestiers, via le Centre National de la Propriété Forestière, ont pris une longueur d'avance dans ce domaine. Les principes du CNPF définis depuis 50 ans constituent un « contrat de confiance » entre l'État et les administrateurs représentants de la forêt privée. L'État est tutelle et participe au conseil d'administration en tant que commissaire du gouvernement. Le CNPF est ainsi un excellent outil de gouvernance, afin de coconstruire des politiques publiques de plus en plus sensibles à la biodiversité. Il participe ainsi au déploiement des orientations et l'acquisition des connaissances grâce à des techniciens dédiés qui les diffusent et favorisent l'émulation pour une gestion respectueuse de l'environnement. C'est un type de fonctionnement efficace qui pourrait faire école chez les propriétaires privés ruraux.

Ces préconisations s'articulent autour de 6 grandes idées :

## 1 – Faire évoluer les outils contractuels pour mieux prendre en compte la biodiversité

### Liés au statut du fermage

Évoluer le bail rural pour améliorer la prise en compte de la biodiversité et le rôle des propriétaires

Il ne s'agit pas de bouleverser le statut du fermage et le bail rural mais de continuer à les adapter pour une meilleure prise en compte de la biodiversité.

- ▶ adjoindre au bail un contrat d'ordre privé indiquant des mesures favorables à la préservation de la biodiversité sur ses parcelles, voire à son amélioration,
- adapter le loyer,
- comparer les états qualitatifs à l'entrée et à la sortie du bail,
- ▶ mettre en place un indicateur de qualité des sols (par ex : quantité de vers de terre sur un volume donné),
- ▶ compléter l'état des lieux d'entrée et de sortie avec des analyses des sols selon des critères prédéterminés,
- ▶ mettre en place des notions de « récompense » (quand l'indicateur à la sortie est meilleur qu'à l'entrée) et / ou des incitations fiscales,
- ▶ prévoir des clauses de « revoyure » à échéances régulières pour faire évoluer les conditions,
- ▶ clarifier dans le Code rural les droits et devoirs de chacun en ce qui concerne les haies, les arbres et les éléments fixes du paysage, porteurs essentiels pour la biodiversité.

**Commenté [A49]:** Important de préciser à qui s'adressent ces recommandations, voire de les organiser par destinataires.

### Faire évoluer le BRE pour qu'il soit plus attractif pour les agriculteurs et les propriétaires

- ▶ étendre son périmètre et ses principes d'application. Le généraliser à l'ensemble du territoire rural à conditions qu'il induise de réelles avancées mesurables pour la biodiversité (et mesurées),
- ▶ actuellement, la signature d'un BRE peut entraîner une décote des loyers versés, ce qui rend l'outil peu attractif pour les propriétaires ; il est proposé de maintenir les loyers au taux normal et de compenser la perte éventuelle de productivité pour les exploitants par un mécanisme élaboré sur le modèle des PSE,
- ▶ avoir des clauses nationales et des clauses plus souples adaptées aux conditions locales,
- ▶ étendre la liste des critères d'acceptabilité à la pratique du « sans labour » qui est un dénominateur commun et précurseur facilement identifiable de l'agriculture de conservation, (et pas seulement l'agriculture bio).

**Commenté [A50]:** Cette proposition ferait porter le 'risque' de la transition sur l'exploitant, alors que c'est souvent le plus fragile financièrement

On part ici du principe qu'une exploitation plus respectueuse de la biodiversité mène à une perte de productivité et ne prévoit pas le scénario inverse (qui est le plus probable sur le temps long)

### 1 Hors statut du fermage

#### Les cahiers de charges SAFER

9

- ▶ augmenter les moyens pour mettre en place, suivre et communiquer sur ce cahier des charges. Il est à noter qu'en cas de non-respect détecté, il paraît complexe de demander à un jeune agriculteur de casser l'attribution. Il doit être alors accompagné pour comprendre en quoi le respect du cahier des charges lui pose problème et proposer des mesures échelonnées dans le temps pour arriver aux objectifs finaux.
- ▶ informer systématiquement les communes des cahiers des charges liés aux parcelles attribuées de manière à ce qu'elles puissent alerter des manquements et par là même contribuer au travail de suivi des SAFER.
- ▶ un travail de fond (déjà engagé) sur la pertinence des modalités contenues dans le cahier des charges avec des environnementalistes et des agronomes.

#### Les Obligations Réelles Environnementales (ORE)

- ▶ rendre l'inventaire des ORE accessible et compatible avec les outils informatiques couramment utilisés en planification et le diffuser aux organismes chargés de la planification. Le rendre accessible au public et aux collectivités afin qu'elles en soient informées pour leurs politiques environnementales et urbanistiques
- ▶ élargir le nombre des organismes garants,
- ▶ Pour les ORE qui seraient, après étude cas par cas, retenues comme aires de protection forte, publication en mairie et inscription dans les annexes des PLUI.
- ▶ amplifier les différentes actions de communication sur cet outil : mieux faire connaître ce dispositif auprès des notaires, des particuliers et des **communes**,
- ▶ rechercher des systèmes de « compensation » partagée entre propriétaires et exploitants dans le cadre d'une signature d'ORE (où l'avis est demandé de toutes les manières à l'exploitant),
- par des systèmes de compensation de type PSE ? Ce lien entre PSE et ORE permettrait d'accélérer le redéploiement des ORE,
- ▶ changer le nom peu engageant pour un propriétaire (les termes « obligation » et « réel » ont un sens juridique qui peut être différent du sens commun).

En complément :

- valider ou invalider l'argument souvent avancé de la dépréciation du foncier sous ORE.

#### Les conventions

- ▶ augmenter le périmètre réglementaire d'utilisation.
- ▶ conserver la souplesse

#### Les labels

Les labels sont nombreux et pas toujours performants pour la biodiversité. Orienter les exploitants ou les propriétaires vers n'est donc pas toujours une garantie de succès. Pourtant la reconnaissance sociale peut passer par l'octroi de ces labels. Il est donc nécessaire de :

- ▶ faire un inventaire
- ▶ analyser leur performance pour la biodiversité
- ▶ préciser les publics auxquels ils s'adressent
- ▶ et le rapport entre leur performance et leur accessibilité par le public visé
- ▶ faire la promotion des plus efficaces

Cf

## 2 - Mobiliser des fonds privés pour aider la biodiversité dans la nature ordinaire, les diriger vers la gestion équilibrée de l'espace rural

**Commenté [A51]:** il faut être plus ambitieux sur les obligations, les ORE sont volontaires, résiliables et il n'y a que des obligations spécifiques (ex gestion de forêt), ça n'est pas suffisant en terme d'efficacité et de cohérence de gestion sur un territoire

## 22.1 - les PSE

Cet outil est encore en phase expérimentale. Si le concept est très intéressant comme faisant lien entre acteurs et la collectivité locale il est aujourd'hui limité par la difficulté de financement. Rappelons que, dans la PAC, ce sont des dispositifs de l'éco-régime qui font office de PSE (donc sur des fonds européens) et une grande partie des PSE sont financés par des fonds publics (agences de l'eau, ou collectivités publiques.)

On pourrait imaginer d'y adjoindre des fonds privés, collectés auprès des citoyens ou des entreprises par le biais de compensation des impacts de leurs activités sur l'environnement local. L'affectation des fonds collectés à l'échelle locale devrait être organisée à l'échelle locale (EPCI ?, Groupements d'EPCI, -à l'échelle d'un SCOT par exemple- PNR ?) sur la base d'un projet de territoire.

**Commenté [A52]:** C'est le principe des crédits biodiversité qui sont très critiqués (compensation monétaire d'un dommage qui ne l'est pas) et ouvrent la porte au greenwashing

- ▶ **Tester, étendre les expérimentations** à des territoires où la protection de la biodiversité est essentielle, typiquement les territoires des aires de protection forte, pour l'étendre ensuite à de territoires candidats, qui se seraient organisés autour de ces actions.

Tester et développer également des expérimentations auprès des propriétaires particulièrement investis et motivés par la biodiversité sur des territoires de nature ordinaire et en faire ainsi des sites pilotes dédiés à la nature ordinaire.

- ▶ Étendre le dispositif aux agriculteurs et propriétaires concernés par des ORE Étendre le dispositif aux agriculteurs et propriétaires concernés par des MAEC en fin de programme ;
- ▶ Mettre en place un PSE « Propriétaire » qui viendrait en appui du contrat privé adjoint au bail et, où serait indiquée la description des dispositions favorables à la biodiversité sur ses parcelles. Ce PSE propriétaire viendrait en compensation de la perte de loyer qu'il consentirait à l'exploitant dans ce cadre. Il viendrait également en compensation de la perte de loyer dans le cadre d'un BRE.
- ▶ Faire appel à des fonds privés locaux ou nationaux, coupler PSE et certificats de biodiversité à l'échelle territoriale pour alimenter financièrement l'extension du dispositif.

En complément :

- attendre le rapport du gouvernement sur les PSE forestiers,
- voir comment on pourrait étendre ces mécanismes de PSE forestiers avec des financements issus du privé à d'autres territoires que la forêt, faire du *benchmarking* (analyse comparative) sur le sujet.

## 2.2 - les certificats de biodiversité

Ces dispositifs ne sont pas encore totalement formalisés. Ils pourraient permettre un redéploiement des actions vis-à-vis de la biodiversité en captant des fonds venant de la société civile. Ils nécessitent des évaluations précises et partagées des gains de biodiversité apportés. Les liens avec notre sujet sont à explorer.

- ▶ étendre les actions éligibles aux certificats de biodiversité pour pouvoir financer les PSE.

En complément

- 1/ Créer un groupe GT sur la financiarisation de la biodiversité et les certificats de biodiversité
- Approfondir la connaissance sur ces nouveaux instruments que sont les certificats de biodiversité,
  - Faire le point sur les réflexions et opérations en cours (notamment avec la Caisse des Dépôts et Consignations)

## 3 – Rééquilibrer la fiscalité sur les terres au profit de la biodiversité

### 3.1 - Étendre la dotation de soutien aux communes

Pour la protection des aménités rurales à l'ensemble des communes rurales (selon définition INSEE) ayant des ENS, des sites RAMSAR et des Réserves naturelles nationales ou régionales sur leur territoire. Augmenter les sommes globales en conséquence pour éviter une dilution démotivante.

### 3.2 - Revoir la TFNB

- ▶ Rendre la mise en place de l'exonération de la TFNB obligatoire

et compenser les communes dès qu'elles appliquent cette règle sur les espaces soumis à ORE, les Natura 2000, les BRE...

- ▶ Revoir les bases d'imposition des terres

Pour éviter le déséquilibre entre prairies et terres labourables ou à défaut, prévoir une catégorie « zones humides » faiblement taxée pour refléter la valeur des terres d'aujourd'hui.

### 3.3 - Mettre en place des dispositions visant à alléger la fiscalité foncière et/ou l'exonération des 3 /4 pour les transmissions à titre gratuit sur des espaces soumis à ORE, les Natura 2000, les BRE...

En complément :

1°/ constituer un groupe de travail dédié à la fiscalité en lien avec l'IEGDD (car des éléments sont déjà disponibles sur ce sujet)

2°/ et compléter ainsi la SNB.

## 4 - Renforcer la représentativité des propriétaires

Il s'agit de redonner meilleure représentation de l'approche patrimoniale ; en effet, les grandes réformes agricoles d'après-guerre qui donnent la prépondérance à la jouissance (c'est-à-dire l'usage du bien) par rapport à la propriété (gestion du bien) ont occulté la dimension patrimoniale, plus favorable à la biodiversité.

**Commenté [A53]:** sont il structurés en syndicats, associations?

### 4.1 - Faire évoluer la représentation des propriétaires

- ▶ Au sein des Chambres d'Agriculture

Cette représentation des propriétaires s'est réduite aujourd'hui à une seule personne dans un collège « propriétaires et usufruitiers ». Cette représentation est loin de refléter le poids de la propriété privée rurale.

- ▶ Toute organisation publique touchant au foncier doit nécessairement comporter la présence de propriétaires nommés ou élus dans les collèges, des institutions représentatives de la ruralité.

### 4.2 – Tester l'opportunité et l'intérêt de la création d'une structure ad hoc

**Cette organisation serait équivalente à celle des propriétaires forestiers pour les propriétaires ruraux, dédiée à la ruralité. Elle serait la cheville ouvrière entre l'État et la propriété rurale et s'adapterait aux spécificités des territoires.**

Ce type d'organisation favoriserait le dialogue direct entre les services de l'État et les propriétaires. Elle regrouperait les propriétaires (avec minorité de blocage), les représentants des collectivités publiques, des associations reconnues d'utilité publique bénéficiant d'un agrément État Région.

Elle permettrait en outre d'assurer des fonctions de diffusion de la connaissance, de formation, d'expertise, d'assistance juridique... pour aider les propriétaires à exercer leurs responsabilités vis-à-vis de la biodiversité sur leur territoire.

## 5 – Favoriser l'émulation

### 35.1 - Améliorer la connaissance pour donner l'envie, co construire la connaissance

- ▶ Favoriser la coconstruction de la connaissance

L'OFB apporte des financements renforcés pour la mise en place d'Atlas de la Biodiversité communale (ABC) (ou outils équivalents). Cet outil favorise la coconstruction de la connaissance et l'implication du (tout) public.

- ▶ Développer, faire connaître les procédures d'évaluation, les indicateurs.
- ▶ Coopérer avec les propriétaires aux diagnostics : pour acquérir de la connaissance l'accès aux propriétés privées est essentiel (comptages, etc). Cette coopération permet en outre de partager les connaissances avec eux et de leur faire connaître la valeur écologique de leur patrimoine. On pourrait envisager des chartes au niveau local signées avec les propriétaires : accès contre connaissance voire conseil.

### 45.2 - Développer et coordonner l'animation territoriale autour de la biodiversité, apporter de l'ingénierie locale sur ces sujets

De nombreuses structures font de l'animation autour de la biodiversité, avec des méthodes, des approches différentes : PNR, associations (FNE, CEN, LPO etc), certaines EPCI. Mais ces actions sont souvent menées de manière non coordonnée et foisonnante ; l'information n'est pas toujours aisément accessible, et les résultats rarement consolidés.

La création de l'OFB et des ARB a amorcé une coordination à l'échelle régionale et le déploiement d'une animation.

Toutefois, à l'échelle locale, le lien avec le grand public est rarement établi : répondre aux questions simples que se pose le grand public dans la diversité de ses composantes (propriétaires, agriculteurs, jardiniers, écoles, élus etc) nécessite une proximité.

Des dispositifs très efficaces de conseils actifs auprès des acteurs locaux ont été mis en place dans le cadre des contrats de territoire des agences de l'eau : les « cellules d'assistance techniques zones humides » (CATZH), qui conseillent sur le terrain les agriculteurs pour la gestion de leurs zones humides, des bords de ruisseaux ; des points d'abreuvement etc. On peut également citer dans le même ordre d'idée les animations autour des contrats Natura 2000.

Il s'agirait de s'inspirer de ces exemples pour apporter du conseil efficace sur la biodiversité dans les territoires.

**Tester** dans un ou deux territoires volontaires et à définir ( hors PNR puisqu'ils le font déjà), la création de structures apportant une ingénierie « biodiversité » dans un cadre contractuel.

Ces structures auraient pour rôle de :

- servir d'intermédiaire entre le cadre réglementaire et les citoyens, collectivités... souvent démunis devant la complexité réglementaire
- organiser le conseil au niveau local, apporter les réponses aux questions que se pose le grand public
- faire de l'animation autour de la biodiversité
- consolider les connaissances au niveau local sous forme d'atlas accessible au public et animer un site internet dédié, diffuser et coordonner les ABC

- Diffuser les techniques des sciences participatives et les applications numériques dédiées,
- Renforcer et coordonner les structures qui font de l'animation locale autour de la biodiversité
- Développer, faire connaître les procédures d'évaluations, les indicateurs

Ces structures pourraient s'appuyer sur des acteurs déjà identifiés comme les associations spécialisées.

Le financement de telles structures pourrait être à la fois public (état, collectivités, agences de l'eau etc ) mais aussi privé par le biais de différents outils du type certificats de biodiversité (adaptés à ce type de programme), apports d'entreprises locales par le biais de leur RSE...

5

### 65.3 - Développer les signes de reconnaissance vis-à-vis des propriétaires qui préservent la biodiversité sur leurs propriétés

- ▶ développer le label Wild Life Estate (territoire de nature sauvage) créé par l'European Landowners' organization (Fédération européenne des propriétaires fonciers et entrepreneurs ruraux) ; se rapprocher de cette organisation.
- ▶ une meilleure diffusion des propriétés labellisées dans les organes officiels de communication.
- ▶ faire le lien entre cette labellisation et la description des volontés des propriétaires jointes au bail à ferme (et /ou au BRE).
- ▶ faire de cette labellisation une condition pour bénéficier du PSE propriétaire.

Cf

### 75.4 - Établir la confiance des propriétaires vis-à-vis des dispositifs réglementaires

Une des craintes des propriétaires est de se trouver exposés à des « contraintes » réglementaires édictées ultérieurement à la signature de contrats qui mettent en place des dispositifs de protection (type contrat Natura 2000). L'idée serait que, dans ces contrats, une clause scellée dans le marbre du droit spécifie l'impossibilité de se voir appliquer des conditions supplémentaires.

Cf

## 3 ANNEXES

### Annexe 1 : les aires protégées

Les aires protégées « simples » : ce sont les territoires qui bénéficient d'un statut de conservation :

- Les PNR
- Les réserves naturelles nationales ou régionales
- Les sites classés ou inscrits
- Les sites gérés par les Conservatoires d'espaces naturels
- Les sites du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres
- Les réserves biologiques
- Les arrêtés préfectoraux de protection
- Les sites du réseau européen Natura 2000
- Les zones de conservation halieutiques

Les aires de protection forte sont définies par le décret 2022 – 527 de 12 avril 2022.

Peuvent être reconnues comme zones de protection forte, sur la base d'une analyse au cas par cas établie selon les modalités définies aux articles 4 et 5, les espaces terrestres présentant des enjeux écologiques d'importance, compris dans :

- des sites bénéficiant d'une obligation réelle environnementale prévus par l'[article L. 132-3 du Code de l'environnement](#) ;
- des zones humides d'intérêt environnemental particulier définies par le a) du 4° du II de l'article L. 211-3 du même code ;
- des cours d'eau définis au 1° du I de l'article L. 214-17 du même code ;
- des sites relevant du domaine du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres au sens de l'article L. 322-9 du même code ;
- des périmètres de protection des réserves naturelles prévus par l'article L. 332-16 du même code ;
- des sites classés prévus par l'article L. 341-1 du même code ;
- des sites prévus par l'article L. 414-11 du même code sur lesquels un conservatoire d'espaces naturels détient une maîtrise foncière ou d'usage ;
- des réserves nationales de chasse et de faune sauvage prévues par l'article L. 422-27 du même code ;
- des espaces naturels sensibles prévus par l'[article L. 113-8 du code de l'urbanisme](#) ;
- la bande littorale prévue à l'article L. 121-16 du même code ;



- des espaces remarquables du littoral prévus par l'article L. 121-23 du même code ;
- des forêts de protection prévues par l'[article L. 141-1 et suivants du code forestier](#), notamment celles désignées pour des raisons écologiques ;
- des sites du domaine foncier de l'État.

## Annexe 2 : les droits et devoirs de chacun concernant les haies, les arbres et les éléments fixes du paysage, porteurs de biodiversité

Analyse produite par le service juridique de la FNPPR

Le bail rural ne traite pas précisément du sort des arbres, toutefois le contrat peut le prévoir et, à défaut, on peut se référer aux usages locaux, par exemple dans l'Allier : le bail type applicable pour le département de l'Allier est issu de l'arrêté préfectoral 3486/ 2008 du 3 septembre 2008 modifié par arrêté 3924/2008 du 14 octobre 2008. Il stipule en son article 10 (charges et conditions locales) : « *Tous les arbres de la propriété appartiennent au bailleur, ce dernier aura le droit de les faire couper. L'abattage et le débardage devront être effectués en temps et saisons convenables sous la responsabilité du bailleur.* Il est interdit au preneur d'abattre un ou plusieurs arbres vifs sans l'autorisation écrite du bailleur. Les preneurs élagueront les arbres destinés à cet effet, en temps et saison convenables, suivant l'usage des lieux. Cet élagage leur appartiendra pour leur chauffage.

Pour les arbres morts, ils devront être enlevés dans le délai d'un an suivant la demande du preneur. Passé ce délai, ces derniers en feront leur affaire.

En cas de doute, il faut savoir que les arbres plantés avant la conclusion du bail appartiennent au propriétaire du sol. Par ailleurs, le Code civil prévoit que le preneur doit rendre les parcelles telles qu'il les a reçus (sauf accord du bailleur). Le preneur ne peut pas couper des arbres sans s'exposer à une sanction. Il appartient au preneur de les entretenir.

Concernant l'article L.411-28 du CRPM :

« Pendant la durée du bail et **sous réserve de l'accord du bailleur**, le preneur peut, **pour réunir et grouper plusieurs parcelles attenantes**, faire disparaître, dans les limites du fonds loué, les talus, haies, rigoles et arbres qui les séparent ou les morcellent, **lorsque ces opérations ont pour conséquence d'améliorer les conditions de l'exploitation.** »

La suppression des haies en limite de parcelle a été longtemps considérée par la politique agricole comme une amélioration (recherche de productivité), cet article conditionne désormais cette amélioration aux éléments surlignés en gras. Pour le reste, en aucun cas, cela ne veut dire que le preneur peut supprimer les arbres d'une parcelle.

D'ailleurs, la jurisprudence condamne de plus en plus ces comportements : la jurisprudence décide qu'encourt la résiliation du bail le fermier qui, par l'intermédiaire d'un coéchangiste, a retourné une parcelle en herbe et arraché une haie mitoyenne avec une autre parcelle. Quand bien même cet arrachage et ce retournement pouvaient présenter une facilité pour l'exploitation mécanique, l'arrachage d'arbres qui sont la propriété du bailleur et dont certains étaient anciens, la disparition de la haie qui formait une clôture naturelle et contribuait à la biodiversité, ainsi que le retournement d'une parcelle en nature d'herbage mieux à même de prévenir les inondations qu'une terre labourable, **compromettaient le fonds tel qu'il avait été donné à bail**". (Cass. 3e civ., 17 nov. 2021, n° 20-10.934: JurisData n° 2021-018750 ; RD rur. 2022, comm. 25). Ainsi, un bail a pu être résilié parce que le preneur a, entre autres, coupé des arbres et arraché une haie.

Dans le cadre de baux environnementaux, le bailleur peut protéger certaines infrastructures écologiques comme les haies. Il faut toutefois qu'il puisse le conclure en répondant aux critères donnés par la loi.

Les parties ne sont pas libres des clauses qu'elles peuvent choisir. Le législateur en fixe la liste limitative (C. rur. art. R. 411-11-9-1) mais il existe celle-ci : "*la création, le maintien et les modalités d'entretien de haies, talus, bosquets, arbres isolés, arbres alignés, bandes tampons le long des cours d'eau ou le long des forêts, mares, fossés, terrasses, murets ;*"

## 5.2 - Développer et coordonner l'animation territoriale autour de la biodiversité, apporter de l'ingénierie locale sur ces sujets

De nombreuses structures font de l'animation autour de la biodiversité, avec des méthodes, des approches différentes : PNR, associations de protection de l'environnement (FNE, CEN, LPO etc) et association d'éducation à la nature et à l'environnement (FRENE, GRAINES, CPIE...), certaines EPCI. Mais le peu de soutiens aux têtes de réseaux font que ces actions sont souvent menées de manière non coordonnée et foisonnante ; l'information n'est pas toujours aisément accessible, et les résultats rarement consolidés.

La création de l'OFB et des ARB a amorcé une coordination à l'échelle régionale et le déploiement d'une animation.

Toutefois, à l'échelle locale, le lien avec le grand public est rarement établi : répondre aux questions simples que se pose le grand public dans la diversité de ses composantes (propriétaires, agriculteurs, jardiniers, écoles, élus etc) nécessite une proximité.

Des dispositifs très efficaces de conseils actifs auprès des acteurs locaux ont été mis en place dans le cadre des contrats de territoire des agences de l'eau : les « cellules d'assistance techniques zones humides » (CATZH), qui conseillent sur le terrain les agriculteurs pour la gestion de leurs zones humides, des bords de ruisseaux ; des points d'abreuvement etc. On peut également citer dans le même ordre d'idée les animations autour des contrats Natura 2000.

Il s'agirait de s'inspirer de ces exemples pour apporter du conseil efficace sur la biodiversité dans les territoires.

Tester dans un ou deux territoires volontaires et à définir ( hors PNR puisqu'ils le font déjà), la création de structures apportant une ingénierie « biodiversité » dans un cadre contractuel.

Ces structures auraient pour rôle de :

- servir d'intermédiaire entre le cadre réglementaire et les citoyens, collectivités... souvent démunis devant la complexité réglementaire
- organiser le conseil au niveau local, apporter les réponses aux questions que se pose le grand public
- faire de l'animation autour de la biodiversité soutenir et développer les actions existantes d'éducation à la nature et à l'environnement
- consolider les connaissances au niveau local sous forme d'atlas accessible au public et animer un site internet dédié, diffuser et coordonner les ABC
- Diffuser les techniques des sciences participatives et les applications numériques dédiées,
- Renforcer et coordonner les têtes de réseaux territoriales associatives qui les structures qui font de l'animation locale autour de la biodiversité
- Développer, faire connaître les procédures d'évaluations, les indicateurs

Ces structures pourraient s'appuyer sur des acteurs déjà identifiés comme les associations spécialisées du champ de l'éducation à la nature et à l'environnement.

Le financement de telles structures pourrait être à la fois public (état, collectivités, agences de l'eau etc ) mais aussi privé par le biais de différents outils du type certificats de biodiversité (adaptés à ce type de programme), apports d'entreprises locales par le biais de leur RSE...

## **7° collège des gestionnaires d'espaces naturels**

**CNB Projet d'avis foncier et biodiversité**  
**Contribution de la Fédération des PNR (1.1)**

**Avis du CNB sur le foncier et la biodiversité : résumé exécutif**

**I. Le contexte de l'avis du CNB sur le foncier et la biodiversité**

Conscient des interactions fortes entre biodiversité et foncier, le CNB a, sur ce sujet, développé une analyse propre et formulé des recommandations. Celles-ci sont exposées dans le présent avis, adopté en séance plénière du 18 septembre 2014, et préparé par un groupe de travail dédié, animé par Eliane AUBERGER et Yann DUBOIS DE LA SABLONNIERE.

Ce n'est pas la propriété en elle-même, mais l'usage qui en est fait qui conditionne l'évolution de la biodiversité. Le propriétaire, **quant, à lui**-responsable civil de ces usages, les coordonne sans en avoir forcément la maîtrise. Face à la multiplicité des réglementations, dispositifs, acteurs, intérêts en présence, à la diversité des enjeux écologiques, sociaux et économiques à prendre en considération, le groupe de travail a choisi de concentrer ses réflexions sur les rapports de la propriété privée à la nature dite « ordinaire », en se limitant à l'espace rural, aux espaces agricoles, forestiers et naturels.

**II. Les principaux points d'analyse**

En matière de foncier et biodiversité, des outils réglementaires comme le statut du fermage et les aires protégées apparaissent comme structurants. Pour autant, l'approche réglementaire peut aussi s'avérer trop abrupte pour les propriétaires, gestionnaires du foncier, alors qu'ils sont à même de proposer d'autres formes de solutions locales pouvant être plus souples et mieux adaptées.

Les attributions et les droits respectifs des propriétaires et exploitants, ou encore les appuis auxquels ils sont éligibles, ne sont pas aujourd'hui optimaux pour la biodiversité. En effet, Le propriétaire, n'a pas le plus souvent la maîtrise des usages, encadrés par la réglementation, **la contractualisation** ou favorisés par des aides qui, souvent, lui échappent. Il ne peut faire valoir le gain ou la perte productive ou de biodiversité sur sa propriété, lors d'un changement de locataire. Mais par ailleurs, des objectifs comme la bonne qualité du sol, **bénéfiques pour la biodiversité**, peuvent fédérer les motivations des propriétaires et exploitants, **tout en étant bénéfiques pour la biodiversité**.

L'intérêt du bail rural pour la biodiversité reste à approfondir. Le bail rural à clauses environnementales est une avancé pour la biodiversité et l'agro-écologie, mais il conviendrait de le rendre accessible à tous et plus attractif, en favorisant une meilleure adaptation aux conditions locales, et en compensant les baisses de revenus qu'il suscite **souvent**, notamment pour les propriétaires.

D'autres dispositifs sont à explorer voire à transformer pour une meilleure prise en compte de la biodiversité, comme les conventions hors statut du fermage, (pour s'adapter aux usages locaux), ou les cahiers des charges SAFER.

L'activité forestière privée paraît bien encadrée, avec un rôle spécifique des commissions régionales de la forêt et du bois (CRFB) qui valident les schémas régionaux de gestion sylvicoles (SRGS), révisés tous les 15 ans. Pour autant, les SRGS ont une portée prescriptive et environnementale encore limitée.

Les obligations réelles environnementales (ORE) constituent un dispositif de nature contractuelle. L'ORE reste attachée au bien, et non au propriétaire. Son adoption relève du propriétaire et non de l'exploitant mais ne peut être mise en place sans l'accord de ce dernier. Elle se prête à des

**Commenté [TM1]:** Définition ? Celle qui n'est pas l'objet d'une réglementation particulière ?

**Commenté [TM2]:** Le statut du fermage n'est pas contractuel plutôt que réglementaire ?  
En tout cas, « outils réglementaires » ne peut pas être associé à « aires protégées » dans leur ensemble, puisqu'une majorité d'entre elles, en surfaces, sont contractuelles.

**Commenté [EB3]:** Nous comprenons parfaitement l'intention exprimée dans le passage  
Il nous paraît important de faire valoir les enjeux de la réglementation vis-à-vis de la propriété privée, et la perception que ces propriétaires en ont. Néanmoins, concernant spécifiquement la réglementation relative aux aires protégées, elle est très rarement mise en place sans accord du propriétaire. Ce n'est en revanche pas le cas des autres réglementation de droit commun (dans et hors des aires protégées) qui portent sur la préservation de l'environnement. Il y'a peut-être une confusion entre les deux ? a clarifier ?

**Commenté [TM4]:** Certains BRE ne se traduisent pas par une baisse du montant du fermage.

engagements de protection environnementale dans la durée, mais rencontre encore peu de succès, pour des raisons d'attractivité financière notamment.

Des leviers financiers potentiels existent, et sont encore à adapter ou déployer. La [Politique agricole commune \(PAC\)](#) est l'un des principaux, mais ses aides, notamment celles qui sont conditionnées par des critères environnementaux, ne bénéficient pas aux propriétaires, et la motivation de l'exploitant n'est pas nécessairement la préservation de la biodiversité.

Les paiements pour services environnementaux (PSE) font leurs preuves, mais sont dans une phase encore expérimentale, avec des financements souvent publics (agences de l'eau), et avec des rémunérations qui vont aux [exploitants et non aux propriétaires](#).

Les « certificats de biodiversité » permettent de reconnaître des actions de protection de biodiversité financés par des groupes privés, mais ils paraissent encore éloignés du sujet foncier/biodiversité, alors qu'ils pourraient sans doute être redéployés pour protéger des structures fixes du paysage (en appui aux propriétaires) ou compléter des mesures de type MAEC (en appui aux exploitants).

La fiscalité joue un rôle important dans l'interaction propriétaire/exploitant/biodiversité, d'autant que la rentabilité des terrains agricoles est parfois négative, ce qui n'incite pas à préserver la biodiversité.

Au-delà des dispositifs techniques, financiers, [contractuels](#) ou réglementaires, susciter « ce qui peut donner envie d'agir » est un autre levier essentiel.

Le premier stade de l'émulation est la connaissance ou du moins l'appétit de connaître. Sciences participatives, atlas de la biodiversité communale (ABC), sont des leviers pertinents, mais peu connus, et [n'impliquant pas les propriétaires](#). De même, des [réseaux](#) peuvent aider à produire des diagnostics biodiversité, et le conseil et l'animation apparaissent également comme des ingrédients dynamisant l'émulation. Mais ces dispositifs sont davantage tournés vers les exploitations que vers les propriétés.

L'analyse de Natura 2000 est riche d'enseignements sur les freins et leviers de l'adhésion par voie contractuelle à une démarche de préservation de la biodiversité. L'attachement au territoire, l'existence d'une force d'animation et d'accompagnement, l'implication amont des acteurs, notamment des propriétaires, l'incitation financière et la reconnaissance sociale sont autant de facteurs d'attractivité. Mais à l'inverse, la complexité des outils Natura 2000, la faible attractivité de la fiscalité associée, la durée trop courte des contrats (cinq ans), la défiance à l'égard des politiques environnementales liée à l'évolution fréquente du cadre réglementaire, les contraintes administratives freinent l'intérêt pour les contrats Natura 2000.

Enfin, la reconnaissance sociale et financière des engagements pris reste une source importante de motivation.

### III. Les recommandations

Les recommandations sont sous-tendues par le rôle fondamental que peut jouer le propriétaire privé, échelon de gestion le plus proche du territoire et unique responsable civil, s'il est conseillé par un tissu [associatif](#) compétent.

**Recommandation 1 : faire évoluer les outils contractuels de gestion des terres rurales pour mieux prendre en compte la biodiversité**

**1.1 Faire évoluer le bail rural pour améliorer la prise en compte de la biodiversité et le rôle des propriétaires :**

*Indiquer les mesures favorables à la biodiversité, adapter le loyer, introduire des modulations de rémunération ou fiscales liées aux résultats, s'appuyer sur un état des lieux et des indicateurs de qualité*

**Commenté [TM5]:** Si on parle bien des PSE en général, certains vont à des propriétaires forestiers ou à des propriétaires de terrains ni agricoles ni forestiers.

**Commenté [TM6]:** Il n'est pas exact d'être aussi catégorique. Exemple : les 3 ABC publiés sur 3 EPCI de la Côte d'Opale en 2005 ont impliqués directement et fortement les propriétaires, notamment de forêts et de dunes.

**Commenté [TM7]:** Des réseaux ?

**Commenté [TM8]:** Être plus inclusif. Par exemple : le CNPF est un établissement public, les PNR sont des groupements de collectivités territoriales, etc.

des sols, clarifier dans le Code rural les droits et devoirs de chaque partie en ce qui concerne les haies, les arbres et les éléments fixes du paysage.

### 1.2. Faire évoluer le bail rural à clauses environnementales (BRE) pour qu'il soit plus attractif pour les agriculteurs et les propriétaires

L'assortir d'un dispositif de « mesure » des avancées en termes de biodiversité; compenser la perte de productivité par un mécanisme de type PSE; adapter les clauses aux conditions locales; étendre les critères d'acceptabilité à la pratique du « sans labour ».

### 1.3. Faire évoluer les cahiers des charges SAFER

Accroître la promotion des cahiers des charges ainsi que la pédagogie et l'accompagnement pour mieux les faire respecter; informer les communes pour qu'elles puissent alerter des manquements et contribuer au suivi des SAFER; approfondir le travail de fond sur leur contenu.

### 1.4 Améliorer le recours aux Obligations Réelles Environnementales (ORE)

Promouvoir les ORE, leur attribuer une dénomination plus engageante, et rendre l'inventaire des ORE accessible à tous; élargir l'éventail des organismes garants, inscrire dans les documents d'urbanisme les ORE reconnues comme aire-zones de protection forte; établir des « compensations » partagées entre propriétaires et exploitants dans le cadre d'une ORE, le cas échéant par des mécanismes de type PSE, objectiver l'argument de dépréciation du foncier sous ORE.

### 1.5. Élargir le périmètre et accroître la souplesse des conventions de gestion

### 1.6. Promouvoir les labels « biodiversité » les plus efficaces et porteurs de reconnaissance sociale :

Évaluer préalablement les labels : inventaire; analyse de leur performance pour la biodiversité; publics visés; rapport entre leur performance et leur accessibilité par le public visé.

**Recommandation 2 - Mobiliser des fonds privés pour favoriser la biodiversité dans la nature ordinaire, les diriger vers la gestion équilibrée de l'espace rural**

### 2.1 – Promouvoir les paiements pour services environnementaux (PSE)

Adjoindre aux PSE des fonds privés, issus de la compensation d'impacts environnementaux; organiser localement l'affectation des fonds sur la base d'un projet de territoire; étendre les expérimentations à différents types de territoires et d'acteurs : territoires riches en biodiversité, propriétaires investis et motivés sur des territoires de nature « ordinaire », agriculteurs et propriétaires concernés par des ORE ou MAEC en fin de programme; créer un PSE « Propriétaire » en appui du contrat privé adjoint au bail en compensation d'une perte de loyer consentie ou de la perte de loyer dans le cadre d'un BRE; coupler PSE et certificats de biodiversité; exiger le rapport gouvernemental sur les PSE forestiers prévu par la loi résilience climat, et étudier l'extension de ses recommandations aux territoires non forestiers.

### 2.2 – Évaluer le dispositif des certificats de biodiversité

Créer un couplage entre certificats de biodiversité et financement des PSE; créer un groupe de travail sur la financiarisation de la biodiversité et l'évaluation des certificats de biodiversité.

### Recommandation 3 – Rééquilibrer la fiscalité sur les terres au profit de la biodiversité

**3.1 – Augmenter et étendre la dotation de soutien aux communes, pour une meilleure protection des aménités rurales au profit des communes rurales ayant tout ou partie de leur territoire endes espaces aire protégés riches en biodiversité.**

**3.2 – Réformer la taxe sur le foncier non bâti (TFNB) pour inciter à la préservation de la biodiversité**

**Commenté [TM9]:** Haies et arbres isolés ou bosquets sont des éléments fixes du paysage.

**Commenté [EB10]:** Il nous semble effectivement important de souligner que le potentiel des ORE, dispositif qui complète parfaitement les outils existants, est amoindri du fait de l'absence de dispositif financier en faveur du propriétaire et le cas échéant de l'utilisateur. Il est fait mention de PSE, mais cette recommandation pourrait être accentuée.

**Commenté [TM11]:** Est-ce possible pour des contrats de droit privé ?

**Commenté [TM12]:** De quoi s'agit-il ? S'agit-il toujours de labels, ou plus globalement de signes de reconnaissance (incluant labels, marques, certifications, etc.) ?

**Commenté [TM13]:** Il peut y avoir pertinence à proposer des PSE « mixtes » avec financements publics/privés, mais aussi des PSE uniquement avec des financements privés, mais pas forcément liés à la compensation écologique (= liés à une volonté hors obligations légales).

**Commenté [TM14]:** Expliciter. Il existe déjà des GT liés au programme de recherche en cours sur les certificats de biodiversité porté par MNHN/FRB/Carbone 4 = préciser donc ce que peut apporter un nouveau GT.

**Commenté [EB15]:** le rapport semble ignorer la réforme de la dotation conduite en 2024 qui a considérablement fait évoluer le montant global et les aires protégées bénéficiaires (en y ajoutant notamment les ZPF). Il nous semble prioritaire de trouver les moyens d'assurer une bonne mobilisation de ces fonds pour la biodiversité en améliorant l'information des communes et l'animation locale pour la mise en place d'actions. C'est le cas dans les Parcs naturels régionaux et nous en mesurons l'importance. Le dispositif actuel pourrait à minima faire l'objet d'une évaluation avant évolution. A noter que ce dispositif ne répond pas directement à la notion centrale du rapport (foncier et biodiversité).

Rendre l'exonération et la compensation aux communes systématiques en présence d'une gestion écologique reconnue (ORE, Natura 2000, BRE) ; réviser les bases d'imposition des terres pour éviter le déséquilibre entre prairies et terres labourables, et introduire une catégorie « zones humides ».

### 3.3 - Alléger la fiscalité foncière et/ou l'exonération des 3 /4 pour les transmissions à titre gratuit sur des espaces soumis à ORE, Natura 2000, BRE...

Compléter la SNB à l'issue d'un travail à conduite avec les inspections générales.

#### Recommandation 4 - Renforcer la représentativité des propriétaires dans les instances traitant de biodiversité dans le domaine rural

##### 4.1 – Renforcer la représentation des propriétaires au sein des Chambres d'Agriculture et au sein de toute organisation publique touchant au foncier.

##### 4.2 – Tester l'opportunité et l'intérêt de la création d'une structure ad hoc des propriétaires ruraux, sur le modèle de celle des propriétaires forestiers.

#### Recommandation 5 – Favoriser l'émulation en matière de biodiversité en milieu rural

##### 5.1 - Améliorer et co construire la connaissance en associant organismes publics et acteurs de terrain

Associer tout public dans la mise en place d'Atlas de la Biodiversité communale (ABC) ou outils équivalents avec l'appui de l'Office français pour la biodiversité (OFB) ; développer, faire connaître les procédures d'évaluation, les indicateurs ; impliquer les propriétaires aux diagnostics, au conseil et au partage de connaissance, via des chartes de niveau local signées avec eux.

##### 5.2 - Développer l'ingénierie locale et coordonner l'animation territoriale autour de la biodiversité, avec les structures d'animation (parcs régionaux et nationaux, associations, collectivités, structures privées), en renforçant le lien ou le conseil de proximité entre OFB, ARB, propriétaires et en y associant également le grand public et les différents usagers du territoire.

S'inspirer des « cellules d'assistance techniques zones humides » des agences de l'eau ou des animations Natura 2000 ; tester chez des propriétaires volontaires hors PNR la création de structures apportant une ingénierie « biodiversité » dans un cadre contractuel, en recherchant des financements publics et privés (y compris via les certificats de biodiversité, ou encore la RSE des entreprises locales).

##### 5.3 - Développer les signes de reconnaissance vis-à-vis des propriétaires qui préservent la biodiversité sur leurs propriétés

Développer, entre autres, le label Wild Life Estate créé par la Fédération européenne des propriétaires fonciers et entrepreneurs ruraux) ; faire connaître les propriétés labellisées dans les organes officiels de communication ; établir le lien entre cette labellisation et les attentes des propriétaires jointes au bail à ferme ou BRE ; faire de cette labellisation une condition pour bénéficier du PSE propriétaire.

##### 5.4 - Renforcer la confiance des propriétaires vis-à-vis des dispositifs réglementaires

Introduire dans le droit l'impossibilité d'appliquer aux propriétaires des conditions supplémentaires à celles acceptées dans des engagements de type contrat Natura 2000.

**Commenté [EB16]:** Malgré le fait que nous trouvons ce dispositif relativement pertinent et efficace vis-à-vis des propriétaires concernés, nous sommes opposés à son extension en raison de l'impact sur les recettes des communes. Le coefficient de minoration introduit par l'Etat, diminue progressivement la compensation. Les communes rurales, dont les budgets sont souvent très limités, se retrouvent pénalisées et financent au final les mesures de préservation de la biodiversité. Ce qui ne favorise pas leur ancrage local. La dotation biodiversité est venue « corriger » partiellement cet impact. Mais cela ne devrait pas être son objectif premier.

**Commenté [TM17]:** Expliciter le lien entre les deux parties de la phrase : la seconde partie de la phrase peut laisser entendre un souhait d'échanges directs entre OFB/ARB (donc à l'échelle à priori régionale) et propriétaires, alors que la 1ère partie de la phrase propose de s'appuyer sur les animateurs de territoires à un niveau plus local, infra-régional.

**Commenté [TM18]:** L'exemple des CATZH est très pertinent puisqu'il s'agit de structures dédiées à l'assistance aux propriétaires et gestionnaires de l'espace. Si on élargit à des structures qui ont des missions plus larges que l'assistance aux propriétaires et gestionnaires de l'espace, alors on peut citer les animateurs de chartes forestières de territoires, les animateurs de commissions locales de l'eau, etc. (En plus des animateurs Natura 2000)

**Commenté [TM19]:** Il faudrait élargir la liste, à minima aux parcs nationaux.

**Commenté [TM20]:** Cela veut dire que le droit général ne s'appliquerait pas dès lors que l'on a signé un contrat Natura 2000 ? Sur un tel positionnement, il peut difficilement y avoir un flou (qu'y a-t-il précisément derrière la formule « de type » ?).



# Avis du Comité national de la biodiversité sur le foncier et la biodiversité : rapport

La question du rapport à la terre s'est fortement complexifiée dans la combinaison d'usages variés du foncier, de réglementations diverses et d'acteurs aux intérêts divergents. Cette évolution se traduit par l'existence de multiples instances et niveaux de régulation : organisations agricoles, collectivités territoriales, associations, organismes paritaires... Devant cet enchevêtrement nous avons choisi de concentrer les réflexions du groupe de travail sur les rapports de la propriété privée à la nature ordinaire, majoritairement présente sur l'ensemble du territoire.

NOTE : Ce signe renvoie à la préconisation correspondante en annexe

## Cadrer le sujet

Mettre en rapport les notions de biodiversité et de foncier peut sembler simple à priori, pourtant chacune d'entre elles s'avère plus complexe qu'il n'y paraît : les croiser, a fortiori, ouvre de multiples directions que nous n'avons pas pu toutes suivre dans ce groupe de travail, aussi est-il important de bien cerner celles que nous avons prises.

### Quelques définitions

Pour cela quelques définitions préalables :

#### **Biodiversité**

D'après le Robert, c'est l'ensemble des espèces vivantes (micro-organismes, végétaux, animaux) présentes dans un milieu y compris l'homme. Ce terme s'étend aux interactions entre elles et avec leurs milieux.

#### **Foncier**

La définition est plus complexe ; elle s'est enrichie avec le temps de nombreuses nuances.

D'après le même Dictionnaire Robert : le foncier est ce qui constitue un bien-fonds. Le mot désigne ce qui est relatif à un fonds de terre, à son exploitation, à son imposition ; d'où les notions de propriétaire foncier, propriété foncière, taxe foncière.

On comprend ainsi que cette notion est relative à une surface en deux dimensions, et n'a pas en elle-même l'épaisseur de la troisième dimension qui porte la vie du sol. Elle peut aussi désigner la nature de l'activité portée par ce sol (on parle par exemple de « foncier agricole », « foncier industriel » etc.). Le foncier et le sol restent en interaction à l'égard de la biodiversité.

Par extension, on pourra parler de « stratégies foncières » mises en place par les collectivités, où la terminologie de foncier aborde la question de l'organisation du territoire.

Qu'il soit du domaine privé ou public et dès lors que l'on y rajoute la « troisième dimension », le foncier est le support d'un ensemble de fonctions comme la biodiversité, le paysage, la production nourricière, le cadre de vie, etc.

De ce fait, il se retrouve porteur d'enjeux forts, parfois contradictoires, donc au cœur de conflits portés par des acteurs multiples avec des logiques et des prérogatives différentes.

Dès lors, il paraît intéressant **d'identifier les freins et les leviers** permettant de sensibiliser les propriétaires à la biodiversité.

En effet, certaines injonctions externes limitent les actions des propriétaires privés, pouvant aller en ce sens.

De fait, les droits liés à l'exploitation importent davantage que les droits liés à la propriété. Le fermier qui utilise le sol pour produire agit différemment sur la biodiversité selon son mode d'exploitation, **l'orientation des politiques agricoles revêt une grande importance.**

## Croiser biodiversité et foncier

Plusieurs acceptations possibles du foncier dans ce croisement avec la biodiversité :

- Le foncier, en tant que sol, support de vie, d'activités et là, ce sont les conditions de mise en valeur du sol qui sont explorées, les effets des pressions,
- Le foncier, en tant qu'organisation du territoire,

Cette approche imposerait d'adopter un point de vue surélevé, qui montre un palimpseste en perpétuelle recomposition, où se croisent traces de l'histoire, héritage des économies et savoir-faire anciens, données géologiques, topographiques, écologiques, climatiques, enjeux et activités contemporains. Ce foncier-là devient objet de planification. Cette approche permet d'envisager la biodiversité sous un aspect plus large, en termes de connexions, de mosaïques de milieux, et aussi d'adaptation au changement climatique.

- Le foncier, en tant que propriété ; ce sont les relations entre la propriété (donc, les propriétaires) et la biodiversité qui sont explorées.

De ce fait, les pratiques et les contraintes sont de natures différentes, selon que l'on se situe en milieu rural ou en milieu urbain. Elles relèvent de codes différents (Code rural, Code de l'urbanisme, Code de l'environnement, Code forestier...) sans qu'il n'y ait de passerelles, elles doivent donc être abordées séparément.

**➔ En raison du temps imparti (et de productions bibliographiques accessibles) il a été décidé d'aller dans cette direction en la restreignant à l'espace rural (espaces agricoles, forestiers et naturels).**

**➔ Les objectifs assignés sont les suivants :**

- Clarifier les rôles et les responsabilités de chacun et les questions fondamentales vis-à-vis de la propriété et des enjeux de biodiversité,
- Préciser les problématiques et les tensions en présence, évaluer leur prégnance,
- Faire un point sur les dispositifs existants, leur efficacité et leurs évolutions souhaitables
- Proposer des outils ou des leviers qui permettraient d'encourager les collaborations et les incitations positives pour la biodiversité.
- Focaliser sur les leviers à activer, là où les marges de progrès sont les plus importantes, c'est-à-dire dans la nature dite ordinaire.

***Ce choix, qui peut paraître restrictif, a également l'avantage de mettre en avant la parole de catégories sociales moins audibles dans le débat public, comme celle des propriétaires privés ruraux.***

---

1 Notamment Guide Méthodologique Stratégies Foncières locales et mobilisation des outils fonciers ([https://agriculture.gouv.fr/sites/default/files/documents/pdf/Guide\\_Methodologique\\_Mars\\_2013\\_cle0febb3.pdf](https://agriculture.gouv.fr/sites/default/files/documents/pdf/Guide_Methodologique_Mars_2013_cle0febb3.pdf));

Cette définition du sujet ne saurait nier l'intérêt des autres directions possibles qui pourraient également faire l'objet de GT comme :

- Foncier/sol, biodiversité et nature en ville
- Organisation de l'espace
- Foncier, fiscalité et biodiversité (à approfondir)

## Relations entre biodiversité et propriétaires / usagers du terrain.

➔ *Ce n'est pas la propriété en elle-même, mais l'usage qui en est fait qui conditionne la biodiversité.*

Ce sujet foncier / biodiversité interpelle 3 types d'acteurs, ayant des inter-relations entre eux et avec la biodiversité : les propriétaires, les usagers, notamment ceux qui exploitent le terrain (qui peuvent être ou non les propriétaires) et la puissance publique au travers du cadrage réglementaire.

### La biodiversité :

#### Quelles caractéristiques pour une biodiversité optimale.

Le groupe s'est attaché à définir de manière schématique les facteurs qui favorisent potentiellement le développement de la biodiversité. (Il est rappelé que les écosystèmes sont évolutifs par définition et que la dynamique de biodiversité ne saurait être réduite aux seules pratiques agricoles ou forestières). Cette liste, même schématique, permettra ensuite d'évaluer les effets potentiels des liens contractuels existants et des outils sur ces critères :

- Disposer d'une variété des milieux offrant différentes potentialités de nourriture, de déplacements, d'habitats et de cachettes, l'existence de connexions permettant aux groupes faunistiques et floristiques de communiquer pour se reproduire, s'abriter et trouver de la nourriture,
- Préserver des surfaces suffisantes pour assurer le brassage génétique
- Préserver des points d'eau,
- Préserver des sols vivants,
  
- Limiter la fragmentation par des infrastructures ou des modes d'occupation des sols perturbants,
- Conserver des parcelles compatibles avec la biodiversité sans entraver l'activité agricole
- Garder un équilibre faunistique (éviter le développement excessif d'un groupe qui viendrait supplanter un autre, typiquement les plantes invasives, ou l'excès d'herbivores en forêt).
- Diminuer les pressions : produits phytopharmaceutiques (une des causes essentielles de la baisse de la biodiversité), aléas climatiques, simplification des paysages, altération des sols, etc ; qui reste l'enjeu principal.
- Favoriser les synergies entre productions agricoles et biodiversité.

On remarquera que ces caractères n'excluent pas une utilisation économique du foncier pour production agricole et forestière.

Une vision complémentaire et un peu différente est proposée par la propriété rurale et forestière ; il s'agit de considérer la biodiversité comme compatible avec la **multifonctionnalité** des forêts et les espaces agricoles.

Dans cette optique, les incitations aux méthodes vertueuses n'enferment pas les espaces dans une protection forte qui limite les initiatives ; au contraire, elles permettent de développer une **gestion sensible aux enjeux de biodiversité**. Ainsi, les enjeux économiques ne s'opposent pas à la biodiversité.

### La nature dite ordinaire

Cette notion peut paraître intuitive, (« une nature non protégée et proche », « une nature hybride », « un mélange de nature sauvage et domestique », « une nature imbriquée dans de nombreuses activités ») mais elle est plus complexe qu'il n'y paraît et sa définition n'est pas harmonisée.

Opposée à la nature remarquable qui renferme les espèces rares, la nature ordinaire est plus familière, plus proche, assure un continuum entre des espaces sauvages et des espaces très anthropisés. Elle a longtemps échappé au regard des scientifiques, concentrés sur les espaces remarquables et les espèces « rares ». Mais le constat de la perte de biodiversité dans ces espaces proches (cf suivi STOC<sup>2</sup> : qui montre la chute de certaines espèces d'oiseaux familiers), le rôle qu'elle joue dans l'équilibre des territoires et le besoin social de nature, ont ramené le regard vers elle. Et, de fait, maintenant on ne peut la considérer comme un « vide » sans intérêt, mais comme des espaces porteurs d'enjeux croisés essentiels.

La nature ordinaire n'est pas codifiée, contrairement aux aires protégées qui sont définies notamment dans la stratégie nationale de la biodiversité et la stratégie des aires protégées.

### Évaluer la biodiversité d'un territoire, d'une propriété, d'une parcelle.

➔ ***Dans tous les cas, la qualité de la biodiversité dépend d'un contexte territorial global. Elle ne saurait se résumer à l'état d'une parcelle ou d'un ensemble de parcelles sur une exploitation.***

➔ ***Afin d'exercer pleinement leurs responsabilités, les propriétaires, les gestionnaires du territoire, tout comme leurs locataires exploitants, souhaitent pouvoir apprécier la biodiversité sur la base d'indicateurs scientifiques rigoureux, permettant notamment de distinguer la biodiversité ordinaire de la biodiversité remarquable.***

Cette question est légitime, car elle conditionne les stratégies à développer et le rôle des acteurs.

La qualité de la biodiversité s'apprécie à plusieurs échelles emboîtées, allant de la parcelle à l'espace élargi : un territoire à l'échelle d'un ensemble géographique comme une vallée, un coteau, etc, peut avoir globalement une qualité de biodiversité intéressante, tout en comportant des sous-espaces plus dégradés, alors qu'il est plus difficile de maintenir une biodiversité de qualité sur un ensemble réduit de parcelles dans un large contexte dégradé.

Cf Préco 4

Plusieurs méthodologies peuvent être mobilisées ; elles fonctionnent par échantillonnage et prospections des espèces (observation, piégeage, bio-acoustique, ADN environnemental, etc) pour déterminer les espèces et leur abondance.

Elles sont conduites par des experts naturalistes, des sciences participatives ou en auto-évaluation (cas de l'IBP des forestiers par exemple). Elles sont rarement à la portée du citoyen non spécialiste et non accompagné.

Ces données peuvent être traduites en différents indices qui permettent des comparaisons (indices de Simpson, de Hill, etc...). On s'intéresse également à la structuration de l'espace, à la matrice paysagère, aux effets de lisière, aux mosaïques de milieux.

---

2 « Suivi temporel des oiseaux communs » coordonné par la LPO et l'OFB

La taille du territoire évalué est déterminante, car le recueil de ces données peut être long et fastidieux, rarement exhaustif, mais une portion trop limitée de l'espace ne donne pas une idée fiable.

En l'absence d'accompagnement ou de compétences ad hoc, on peut également se référer à des travaux investiguant sur une plus large échelle et traduits dans des documents de cadrage, comme les SRCE<sup>3</sup> (schémas régionaux de cohérence écologique) ou dans des diagnostics de territoires, comme les états initiaux des SCOT, PLUI ou chartes de PNR. On n'aura alors pas de données précises sur sa parcelle.

Des agrégations de données comme INPN<sup>4</sup> (inventaire national du patrimoine naturel) ou des atlas communaux de biodiversité permettent de cerner davantage. (cf partie sur « la connaissance et l'émulation »)

## La puissance publique responsable de l'intérêt général, le cadrage réglementaire

Le cadrage réglementaire reste nécessaire et les politiques publiques jouent un rôle structurant en fixant des caps et en donnant des moyens et des outils pour les atteindre.

On rappellera ici que la puissance publique n'est pas force de vérité, mais tend à mettre en œuvre l'intérêt général appréhendé à plus ou moins long terme, grâce à ses pouvoirs d'expertise et d'analyse, et au travail législatif parlementaire qui permet de définir un cadre.

Les décisions sont prises en fonction de ce que la société perçoit de l'intérêt général au temps T ou dans des échelles de temps prévisibles. Si on prend l'exemple du changement climatique : des décisions prises il y a une cinquantaine d'années pouvaient être pertinentes à l'époque, mais s'avèrent contre-productives aujourd'hui.

Une réglementation trop précise, ou trop brutale, peut entraver la recherche de solutions locales adaptées. La tension entre ces deux pôles peut se résoudre en disant qu'il est nécessaire de travailler sur un cadre clair et de laisser la main aux acteurs locaux, tout en cherchant un équilibre.

Il faut donc à la fois clarté du cap à donner et souplesse dans l'adaptation locale, avec des moyens d'agir grâce à des outils adaptés et sans ouvrir la porte à des dérogations de renoncement.

➔ ***Afin d'atténuer ces changements de cap parfois brutaux, le législateur doit travailler en relation plus étroite avec les gestionnaires du foncier, échelon le plus proche du territoire et facteur de modération.***

Cf Préco 7

## Deux dispositifs importants du cadrage réglementaire dans l'espace rural : statut du fermage et aires protégées

### Le statut du fermage : il est structurant

Mis en place par les lois de 1946, le statut du fermage renforce les droits du fermier face au propriétaire ; il sécurise l'accès des fermiers à leur outil de production dans la durée et met en place le bail rural, qui redéfinit les places relatives du propriétaire et de l'exploitant, les droits et devoirs de chacun.

### Les aires protégées réglementaires

Ces zones de protection de la biodiversité sont de plusieurs natures.

3 Document cadre élaboré dans chaque région qui vise à identifier, préserver, et remettre en bon état les milieux nécessaires aux continuités écologiques. Ils ont été intégrés aux SRADDET.

4 L'Inventaire national du patrimoine naturel (INPN) est le portail de la biodiversité et de la géodiversité françaises, de métropole et d'outre-mer. Il diffuse la connaissance sur les espèces animales, végétales et la fonge, les milieux naturels, les espaces protégés et le patrimoine géologique. L'ensemble de ces données de référence, validées par des réseaux d'experts, sont mises à la disposition de tous, professionnels, amateurs et citoyens. Ce portail s'inscrit dans le cadre du Système d'information de la biodiversité (SIB) et du Système d'information de l'inventaire du patrimoine naturel (SINP) et s'intègre dans l'écosystème Naturefrance.

Il existe de nombreux dispositifs réglementaires de protection des espaces, répondant aux caractéristiques définies dans différentes procédures émanant de politiques échelonnées dans le temps.

La Stratégie Nationale de 2022 pour les aires protégées a pour objectif de les coordonner par un programme d'actions, destiné à lutter contre l'érosion de la biodiversité, sans changer les règles spécifiques émanant des dispositifs qui les ont mises en place. Elle définit deux niveaux de protection :

- Des espaces-aires protégés (30 %) qui constituent la trame de protection du territoire,
- Des espaces-zones de protection forte (10 %) avec un niveau de protection réglementaire plus élevé.

Elle vise à ce que ces zones « soient représentatives des écosystèmes, bien gérées et interconnectées et disposent des moyens nécessaires pour créer un réseau résilient aux changements globaux en cours ». (On est actuellement à 30 % en agrégeant territoire métropolitain et ultra marin, la Guyane portant un pourcentage significatif).

(voir détail en annexe)

## Les acteurs de l'espace rural

### Le binôme propriétaires / exploitants

Rappelons que près de 70 %<sup>5</sup> des surfaces de l'espace rural sont affermées et que 80 % relèvent de la propriété privée.

Le propriétaire du foncier n'est donc pas toujours l'utilisateur du sol et ce critère détermine ses marges d'actions sur la biodiversité sur ses propres terrains. **De fait, les droits liés à l'exploitation important davantage que les droits liés à la propriété.** Le fermier qui utilise le sol pour produire agit différemment sur la biodiversité selon son mode d'exploitation. Plusieurs cas de figure selon les types de contrats que le propriétaire a avec son exploitant :

### Le propriétaire

Il y a un peu plus de 4 millions de propriétaires privés ruraux en France d'une très grande diversité liée au statut juridique : propriété en nom propre (personne physique) ou en association (personne morale), type groupement familial agricole (GFA), société civile immobilière (SCI).

Cette grande diversité peut être également due à la taille de la propriété de quelques hectares à plusieurs centaines, à ses écosystèmes, à ses modes de faire-valoir...

Les propriétaires peuvent avoir des approches différentes mais, dans cette pluralité, on peut trouver des points de convergence :

- Le propriétaire a une vision patrimoniale ; sa logique profonde est de chercher à pérenniser son patrimoine, en lui conservant sa valeur (monétaire, symbolique, écologique, productive, etc),
- Il tire un revenu de ses locations et paye des impôts et des taxes sur ses terres à l'équilibre économique incertain. C'est en cela qu'un propriétaire gère son foncier, même s'il ne l'exploite pas directement : Le propriétaire privé, quel qu'il soit, est le gestionnaire de son territoire et de ses différents usages,
- Il en est le seul et unique responsable civil,
- Il arrive bien souvent qu'il délègue certains usages comme l'agriculture, l'exploitation forestière très exceptionnellement et la chasse. Environ 70 % du territoire privé est affermé. Le fermier gère alors l'exploitation agricole et en est responsable. Cette gestion croisée peut enrichir les

---

<sup>5</sup> Ce chiffre est une approximation qui recouvre les locations par le biais de sociétés

expériences et être source d'initiatives et de créativité. A contrario, le cadre réglementaire qui régit les relations entre l'usager et le gestionnaire limite la capacité d'action des propriétaires en faveur des écosystèmes. Et pourtant, les propriétaires ont des préoccupations patrimoniales sur le temps long, dont l'environnement est une composante fondamentale,

- Il a donc la responsabilité de la gestion durable de l'espace et des éléments qui structurent l'espace comme les arbres, les haies, et plus généralement, de l'ensemble des usages sur son territoire.

Le propriétaire est au cœur des conflits d'usage (agriculture, chasse, pêche, tourisme, sport de nature). Il doit trouver les meilleurs arbitrages entre les dimensions socio-économiques et environnementales de son territoire pour transmettre aux générations suivantes un bien à la fois vivant et préservé au service de l'intérêt général.

**➔ Or, différents codes, notamment le Code rural, interdisent généralement la maîtrise de l'usage. Le propriétaire reste responsable, alors qu'il n'est pas coupable.**

**➔ En revanche, il n'a aujourd'hui, aucun moyen de faire valoir le gain ou la perte de valeur productive ou de biodiversité sur sa propriété, lors d'un changement de locataire.**

### L'usage agricole

- Un exploitant gère son exploitation agricole : sa logique profonde est de créer de la valeur pour vivre de son exploitation.
- Il prend soin des éléments structurants par obligation contractuelle et/ou par nécessité bien comprise de préserver son outil de production. Toutes modifications de ces éléments doivent avoir l'accord du propriétaire. En qualité d'agriculteur, la dimension environnementale n'est pas au centre de ses préoccupations, sous réserve que la dégradation des écosystèmes ne puisse limiter son potentiel de production, ou que des mesures incitatives l'y encouragent.
- On peut constater toutefois qu'une utilisation intensive du potentiel agronomique du sol peut limiter, sur le moyen terme, sa fertilité. Dans un souci de bonne gestion de son exploitation, il prendra alors les mesures correctives pour restaurer la qualité du sol qu'il exploite
- L'exploitant a la maîtrise de l'usage via le Code rural, tandis que le propriétaire garde la responsabilité civile sur le foncier
- Il a été rappelé, lors des discussions de groupe, que la nécessité de produire une alimentation la moins onéreuse possible pour les Français a conduit les agriculteurs à développer des pratiques intensives, pour améliorer la rentabilité de leurs exploitations. Par la suite, la rentabilité du capital français a été affectée par leur incapacité à payer des loyers élevés.
- On peut constater toutefois qu'une utilisation du potentiel agronomique du sol peut limiter, sur le moyen terme, sa fertilité. Dans un souci de bonne gestion de son exploitation, il prendra alors les mesures correctives pour restaurer la qualité du sol qu'il exploite. Les agriculteurs travaillant sur le long terme n'ont pas intérêt à abîmer la capacité des sols à produire.

**➔ C'est par cet argument que se rejoignent les logiques des propriétaires et des exploitants, et que des passerelles peuvent se conforter.**

### La forêt

Les propriétaires forestiers sont également très nombreux (près de 3.5M).

Le propriétaire forestier gère seul sa forêt ou mandate une entreprise à laquelle sont confiées les actions de gestion (coupes et travaux).

Le code forestier (précurseur par rapport à d'autres pays) encadre fortement la gestion forestière afin qu'elle soit multifonctionnelle et durable. Ainsi l'Etat, les collectivités et les propriétaires privés doivent se doter (selon des seuils) de documents de gestion durable approuvés par les services de l'Etat et conformes aux orientations nationales et régionales qui font notamment l'objet d'une évaluation environnementale.

L'ONF gère les forêts publiques et le CNPF accompagne et forme les propriétaires privés à la gestion forestière durable.

### Les types de configuration des liens entre propriétaires et exploitants et leurs effets différenciés sur la biodiversité (dans l'espace agricole)

La propriété rurale est de forme multiple et le poids des acteurs vis-à-vis de la biodiversité est différent selon les conditions.

On peut en schématiser plusieurs types dont voici les plus courants :

		Effets sur la biodiversité
Propriétaire non exploitant	Il délègue l'usage sur l'exploitation agricole et/ou garde le reste pour d'autres usages ou passion	Quand il délègue l'usage agricole, il perd sa capacité de gestion. Il la garde sur le reste.
Propriétaire exploitant (agricole ou forestier) sur un ensemble géographique regroupé	L'ensemble des décisions est aux mains d'une même entité, il est le seul décisionnaire.	Effet sensible sur la biodiversité. Dépend de la taille de l'espace concerné
Propriétaire exploitant des superficies dispersées	Les intentions du propriétaire exploitant peuvent être limitées ou diluées	Effet limité en fonction du contexte plus ou moins favorable.
Propriétaires regroupés dans une association foncière	Les objectifs du regroupement en association foncière peuvent interférer avec les volontés du propriétaire. Il faut distinguer les associations volontaires de celles qui ne le sont pas (ACCA par exemple).	Dépend des objectifs du groupement
Foncier appartenant à des sociétés non directement agricoles	Le recours au travail à façon peut prendre de larges proportions. Sans généraliser, il est fréquent de constater une simplification des paysages agraires par l'agrandissement des parcelles et la <b>suppression des structures paysagères</b> , supports de biodiversité, allant de pair avec une intensification.	Effet souvent négatif
Propriétaire personne morale de droit public ou agréée de protection de l'environnement ou dédiée à l'intérêt	Les terres exploitées sont le plus souvent louées à bail. Il y a rarement de gestion directe par la personne morale propriétaire elle-même.	L'effet sur la biodiversité dépend de l'objet de l'institution et de la nature des conventions passées avec les gestionnaires.



général (de type fondation, foncière ou association, par exemple)		
Propriété des collectivités	Les terres exploitées sont le plus souvent louées à bail. il y a rarement de gestion directe par la collectivité elle-même, sauf intention particulière (protection de milieux, installation d'agriculteurs).	L'effet sur la biodiversité dépend de l'objet de l'achat par la collectivité et de la nature des conventions passées avec les gestionnaires ou exploitants.
Exploitant non propriétaire ou partiellement propriétaire	Le contrat (bail ou autre) définit un cadre qui a un impact sur la gestion et donc sur la biodiversité. Le caractère d'ordre public du bail limite les adaptations au contexte local.	

En fonction du type de propriété, les impacts sur la biodiversité seront plus ou moins forts. C'est ainsi qu'une propriété très morcelée se prêtera plus difficilement à une gestion efficiente de la biodiversité. Le propriétaire n'ayant que des leviers limités à son échelle risquera de se désintéresser de ce sujet. Des regroupements volontaires ayant pour objectif de favoriser la biodiversité seraient alors à envisager.

Une dynamique pour susciter l'intérêt à l'égard de la biodiversité est à trouver pour chacune des configurations. L'animation terrain par une structure adaptée est un élément clé de la réussite.

### Des cas particuliers

#### ➤ les biens vacants et sans maîtres...

Sont considérés comme n'ayant pas de maître, les immeubles qui n'ont pas de propriétaire connu et pour lesquels, depuis plus de trois ans, les taxes foncières n'ont pas été acquittées ou ont été acquittées par un tiers. Suite à une enquête diligentée par la commune (ou l'EPCI sur délibération du Conseil municipal), celle-ci peut récupérer ces biens, pour en faire l'usage qu'elle souhaite. Les privés peuvent également les acquérir auprès de la commune.

Si la commune renonce à exercer ses droits, la propriété est transférée de plein droit au Conservatoire du littoral ou au Conservatoire régional des espaces naturels compétent.

Or, ces délaissés de gestion ont souvent été laissés en libre évolution et, de ce fait, ont pu acquérir des potentialités écologiques intéressantes.

**➔ Ils peuvent être des espaces potentiels d'intervention de la puissance publique ; les communes peuvent les acquérir pour pérenniser des connexions écologiques par exemple. Ils doivent être considérés comme un potentiel.**

#### ➤ les friches...

Ces espaces délaissés sont de natures très différentes et ont un potentiel écologique variable.

Certains peuvent même avec le temps avoir acquis un intérêt écologique inattendu. On cite, par exemple, le cas de carrières où des espèces pionnières ont pu s'installer et ainsi, devenir des milieux abritant des espèces rares. Laissés en libre évolution, d'autres sont devenus les éléments constitutifs de corridors écologiques.

**➔ Il est donc important de bien repérer leur potentiel écologique.**

**➔ Ces espaces sont très convoités : potentiels espaces de renaturation dans le cadre du ZAN ou espaces de déploiement des ENR, des forêts, sans oublier leur vocation initiale et les possibilités de retour à celle-ci.**

## Les outils contractuels : quels liens avec la biodiversité ?

La location de biens agricoles est régie de manière spécifique par le Code Rural et il existe différentes modalités de mise à bail, qui ont des implications différentes pour le propriétaire et l'exploitant, et indirectement, pour la biodiversité.

### Issus du statut du fermage

#### ➤ Le bail rural ou bail à ferme

Le maintien des activités agricoles s'accompagne nécessairement du **maintien de l'espace rural, naturel et forestier**. Le bail rural a été créé pour protéger les exploitations par rapport aux contraintes de la production.

Il régit environ **70 %** de l'espace agricole français que ce soit vis-à-vis de personnes physiques ou morales. Quelle que soit sa durée 9, 18, 25 ans ou de carrière, il est soumis à l'ordre public du statut du fermage datant de 1946. *De ce fait, tout accord contractuel non prévu par l'ordre public peut être attaqué au tribunal paritaire des baux ruraux.*

➔ *En 1946, les questions environnementales n'étaient pas centrales. Il n'en demeure pas moins que la rédaction des baux prévoyait déjà la notion de consistance et de pratiques respectueuses (sous l'intitulé « agissements de nature à compromettre la bonne exploitation »).*

L'état des lieux fait à l'entrée et à la sortie décrit avec précision l'état des bâtiments et des terres, leur degré d'entretien et leurs rendements moyens au cours des 5 dernières années. Une visite conjointe peut permettre de lister l'ensemble des éléments notables sur les terres notamment les infrastructures écologiques (haies, arbres, zones humides...) <sup>6</sup> qui sont des facteurs favorisant la biodiversité. Toutefois cet inventaire ne va pas jusqu'à évaluer l'état des sols.

De fait, le bail à ferme, à l'exception du bail rural environnemental (BRE), ne prend que peu en compte la biodiversité, sauf pour la préservation théorique des haies, dont l'arrachage est subordonné à l'autorisation du propriétaire.

Avec le statut du fermage, le propriétaire perd la maîtrise de l'usage : il ne peut pas faire valoir ses éventuelles ambitions environnementales et, une fois le bail signé, n'a plus aucun droit de regard sur les pratiques agricoles du fermier, sauf le maintien des haies et arbres dont la coupe est soumise à son autorisation.

➔ *Il ne s'agit pas de remettre en cause l'existence du statut du fermage mais d'envisager comment le faire évoluer au service de la biodiversité*

➔ *La protection de ces éléments a évolué au cours des dernières décennies. Des dispositions à l'égard de la biodiversité, non prévues par le Code rural, font parfois jurisprudence. C'est un droit évolutif dont les contours ne sont pas toujours bien définis.*

*(voir en annexe le détail des droits et devoirs de chacun concernant les haies et les arbres dans le cadre d'un bail rural).*

#### ➤ Le bail rural à clauses environnementales :

Créé en 2006, le bail rural à clauses environnementales permet d'intégrer des clauses protectrices de l'environnement et des infrastructures agroécologiques (intégrant murettes, mares, etc). Seize clauses peuvent être choisies.

<sup>6</sup> Sources : Terre de Liens ; Guide de la propriété foncière agricole (<https://ressources.terredeliens.org/les-ressources/guide-de-la-proprieté-foncière-agricole-responsable>)

Les lois de 2014 étendent le BRE aux propriétaires privés (qui ne peuvent l'imposer au fermier). Les clauses sont négociées entre les deux parties. Trois conditions sont à respecter en fonction du bailleur, de la localisation et des pratiques agricoles en cours :<sup>7</sup>

- Pour tout bailleur et dans tout type d'espace : le maintien de pratiques mises en œuvre par le précédent exploitant ayant pour objet la préservation de la ressource en eau, de la biodiversité, des paysages, etc (par exemple agriculture biologique),
- Pour tout bailleur situé dans une zone de fort intérêt écologique (article L 411-27, alinéa 6 du Code Rural) et pour toutes les clauses prévues à cet article répondant aux préoccupations du lieu de situation du bien loué,
- Pour un bailleur personne morale de droit public sur tout type d'espace et pour toutes les clauses conformes au document de gestion officiel de l'espace protégé considéré.

Le loyer du BRE peut être inférieur au minimum mentionné dans l'arrêté préfectoral annuel fixant la valeur locative du fermage.

Très **rigide au départ**, le cadre de ces obligations tend à s'assouplir au fil des réformes. Ce contrat implique toujours une jouissance exclusive du locataire et, par définition, exclut l'exploitation par des tiers d'autres usages sous réserve d'éventuelles tolérances admises par la Cour de Cassation.

➔ **le BRE représente manifestement une avancée pour la biodiversité et l'agroécologie, mais il présente aux yeux des deux parties des inconvénients à travailler**

- Les conditions du BRE sont fixées par la loi. Elles peuvent être dissuasives pour certains. Un choix plus large de clauses pourrait être plus attractif en s'adaptant mieux aux conditions locales,
- La baisse des revenus peut détourner certains propriétaires,
- L'introduction de clauses environnementales risque de contraindre l'activité agricole et de ce fait être moins attractif pour le preneur. **Des modalités de compensation pérenne pourraient améliorer le modèle du BRE,**
- La difficulté de faire évoluer les clauses adoptées au cours de la durée du bail.

➤ Cahier des charges par le biais de programmes spécifiques (exemple : Terre de liens)

À rattacher au BRE : le programme biodiversité de Terre de liens

Par le biais d'un BRE les fermes Terre de Liens adoptent des pratiques répondant au label de l'agriculture bio et même au-delà. Ce programme qui se développe de 2022 à 2025, finance des diagnostics et des actions concrètes en faveur de la biodiversité dans 80 fermes. Ces évaluations sont faites régulièrement par la méthode des diagnostics agro-environnementaux DIALECTE et HUMUS.

### Les conventions hors statut du fermage

Elles sont issues directement du Code civil. Il existe de nombreux types de conventions adaptées aux usages **locaux**.

- Commodats ou prêts à usage,
- Les conventions d'usage comme les conventions pluriannuelles de pâturage,

---

<sup>7</sup> Source : CEREMA le BRE : 10 questions 10 réponses

— Conventions d'occupation précaire.

Cf Préco 13

Toutes ces conventions ont pour dénominateur commun de ne pas être soumises au statut du fermage. Elles ne confèrent pas nécessairement au preneur une jouissance exclusive et continue des terres louées : cette formule locative laisse la liberté au propriétaire d'utiliser les terres louées à *d'autres fins qu'agricoles* pendant certaines périodes de l'année définies. Cela permet d'éviter que les agriculteurs qui souscrivent des engagements quinquennaux, en particulier en mesure agro-environnementales, ne soient mis en difficulté par une reprise par les propriétaires des espaces qu'ils utilisent. La convention pluriannuelle de pâturage est utile au pastoralisme et aux zones où l'agriculture est moins compétitive. Elle évite la déprise agricole et favorise une agriculture à caractère extensif favorable à l'environnement.

➔ ***Ces types de convention ne peuvent, à eux seuls, suffirent à garantir la pérennité agricole. Néanmoins, ils sont très intéressants, de manière limitée, pour s'adapter à des usages locaux, avec des conditions définies de manière contractuelle et négociées entre les propriétaires et les loueurs. Leur souplesse fait leur avantage.***

➤ Les cahiers des charges des SAFER

Cf Préco 13

Ce cahier des charges permet d'orienter l'usage d'un bien attribué par les SAFER, en garantissant le respect d'enjeux environnementaux. Il est établi lors de la vente entre l'acheteur du bien et la SAFER. Il est notifié dans l'acte de vente. La durée légale de l'engagement est d'un minimum de 10 ans pouvant aller jusqu'à 30 ans.

Si l'acquéreur du bien n'est pas l'exploitant, les clauses prévues dans le cahier des charges sont à faire figurer dans un bail environnemental.

En cas de non-respect du cahier des charges, les sanctions peuvent aller jusqu'à l'annulation de la vente.

➔ ***le cahier des charges SAFER constitue un levier important pour la biodiversité, mais il présente des lacunes à parfaire :***

Même si les cahiers des charges d'installation restent très contrôlés, le renouvellement des générations constituant un enjeu majeur du territoire, il demeure des failles dans les exécutions, car l'évaluation de ceux-ci demande un travail important de contrôle terrain. Or, il manque des relais de terrain.

- La pertinence des contenus de ces cahiers des charges est en cours de reformulation entre naturalistes, agronomes et techniciens.
- Les attributions des SAFER sont des informations publiques, affichées et validées par les commissaires de tutelle. Les représentants des maires du département participent aux comités techniques. Mais le contenu des cahiers des charges ne sont pas systématiquement disponibles sur les sites internet des SAFER et les collectivités qui sont censées connaître la mise en place de ces cahiers des charges, ne les connaissent, de fait, que très rarement. Là encore, on manque de relais sur le terrain.

### Cas de la propriété forestière

Dans le cas de la propriété forestière, l'implication des différents acteurs vis-à-vis de la biodiversité s'articule différemment.<sup>8</sup>

➔ ***L'encadrement est très organisé.***

- L'État règlemente et encadre la gestion des forêts (Code forestier, Code de l'environnement).
- L'Office national des forêts (ONF) **gère** les forêts publiques.

<sup>8</sup> D'après l'intervention de Mr de Berthier en séance

- Le Centre national de la propriété forestière (CNPF) agrée les documents de gestion durable et accompagne les propriétaires de forêts privées vers une gestion durable ; il veille à la mise en œuvre et au respect des consignes régionales et nationales. Il est organisé en directions régionales (anciennement appelées CRPF) qui peuvent, outre les missions premières, renforcer les conseils aux propriétaires et exploitants forestiers. Ils peuvent également passer des conventions particulières avec des territoires pour animer des programmes spécifiques (sensibilisation, voiries et dessertes etc),
- Les directions départementales des territoires contrôlent la gestion forestière,
- Les commissions régionales de la forêt et du bois (CRFB) **pilotent** la gestion des forêts et valident les schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS) pour les forêts privées et les DRA (directive régionale d'aménagement) pour les forêts d'Etat et les SRA (schéma régional d'aménagement) pour les forêts des collectivités. Le cycle de révision des SRGS de 15 ans prend fin et ils seront validés prochainement. C'est au niveau de ces SRGS que les considérations relatives à la biodiversité sont prises en compte et mises en regard des considérations économiques, climatiques etc,
- De nombreux acteurs locaux proposent leurs services aux propriétaires, mais ils n'ont pas la légitimité ni la vocation à intervenir directement dans la gestion d'une parcelle forestière. Qu'entendez-vous par là ?

**➔ *L'articulation entre le foncier et la biodiversité n'est pas directe, elle s'organise au travers de divers documents de gestion durable émanant des procédures cadrées par la loi.***

#### Défrichement

Le foncier forestier et donc la biodiversité forestière sont protégés par les lois et règlement sur les défrichements.

#### Gestion forestière

La forêt présente la particularité d'être le milieu naturel dont la gestion est le plus encadrée, depuis très longtemps et selon un principe de multifonctionnalité (production, protection et aspect sociaux). Cet équilibre entre les trois fonctions est complexe à maintenir au regard des nombreuses demandes contradictoires de la société vis-à-vis de la forêt.

La forêt privée (75% de la forêt française) est encadrée notamment par le plan national forêt bois mais aussi par de nombreuses autres stratégies (Carbone, biodiversité, qualité des eaux de surface et d'alimentation, protection contre les risques naturels...)

En région cela se décline par le programme régional forêt bois.

Les itinéraires de gestion forestière autorisée au sein des documents de gestion durable sont définis dans le schéma régional de gestion sylvicole élaboré par le CNPF mais co construit avec les acteurs de la filière forêt-bois, les associations de protection de la Nature, les chasseurs... Une évaluation environnementale est réalisée. On y retrouve des itinéraires de production mais aussi de libre évolution. La commission régionale forêt-bois donne un avis ainsi que les PNR. Une consultation publique est organisée. Le ministère en charge des forêts approuve les SRGS.

Pour simplifier la gestion forestière et unifier les procédures tant forestières qu'environnementales il existe des annexes vertes aux SRGS. La procédure est identique aux SRGS et est complétée par une autorisation des autorités compétentes selon la réglementation. Le ministre de l'environnement co-valide ces annexes vertes.

**Les autres liens entre propriétaires et biodiversité qui ne passent pas par l'exploitant : le cas**

## des obligations réelles environnementales (ORE).

C'est un dispositif foncier de protection de l'environnement reposant sur la liberté contractuelle de ses acteurs et qui est **attaché au bien, et non au propriétaire**. Elle engage les propriétaires ultérieurs jusqu'au terme de l'engagement. Il s'agit d'un contrat par lequel un propriétaire de biens ruraux met à sa charge des obligations de faire, ou de ne pas faire, à finalité écologique. Cette obligation se concrétise par un acte notarié. Une personne morale publique ou privée (association de protection de la nature, commune...) cosigne et **se porte garant** du suivi. L'exploitant éventuel de la parcelle doit donner son accord.

Il est précisé que 90 ORE ont été signées depuis juillet 2022 : aujourd'hui, environ 1 200 hectares sont sous ORE. Une base nationale a été récemment mise en place, mais elle n'est pas rétroactive.

L'ORE n'est un contrat **opposable qu'aux parties qui la signent**, ce qui a permis son déploiement, mais limite sa portée.

- Elle n'est pas opposable aux documents d'urbanisme.
- Le contrat est dispensé de l'essentiel des taxes et autres frais d'enregistrement, mais ne dispose pas d'incitations financières stimulantes, si ce n'est que depuis 2017, la commune peut dispenser de la taxe sur les propriétés foncières non bâties les parcelles concernées par les ORE.

➔ **Sa portée paraît limitée. Néanmoins, son intérêt est d'encourager le propriétaire à s'engager sur un temps long, au-delà de sa propre vie.**

➔ **Les porteurs de projet ont souvent des difficultés à trouver des propriétaires intéressés faute de rémunération motivante (subvention ou exonération de taxes).**

## Les autres usagers de l'espace

### La population, organisée ou non en associations

Les simples citoyens, les associations de sports de nature, de randonneurs, de pêcheurs sont des consommateurs de cet espace. Il est établi le plus souvent des conventions d'usage, rémunérées ou non, mais déchargeant partiellement le gestionnaire du territoire de sa responsabilité civile. Des conflits d'usage peuvent naître avec les agriculteurs ou les chasseurs. Les pêcheurs, par exemple, peuvent être des lanceurs d'alerte sur une pollution diffuse. Le gestionnaire du territoire et la puissance publique, si nécessaire, interviennent pour arbitrer ces conflits d'usage.

### Les chasseurs

Ce sont des usagers de l'espace privé qui agissent soit au travers d'une ACCA soit d'un bail sous seing privé. Ils ont un rôle essentiel pour maintenir un équilibre compatible avec l'activité agricole et forestière et la préservation des écosystèmes. Les proliférations de plus en plus fréquentes des sangliers, chevreuils et cervidés nuisent à la fois à la production agricole, à la gestion durable des forêts mais également aux écosystèmes. Le respect des équilibres n'est malheureusement pas toujours appréhendé au travers d'indicateurs (indices de changement écologiques, démarche Brossier-Pallu) ce qui ouvre la porte à de multiples interprétations sources de conflits. La restauration des équilibres agro sylvo cynégétiques est un enjeu majeur de la préservation de la biodiversité.

### Les associations environnementalistes

Elles ont un rôle important de collecte de données à caractère scientifique et de diffusion des connaissances sous forme de restitutions, d'animations, etc.

Il est déterminant de travailler en collaboration intelligente avec le propriétaire, ce qui pose le problème de l'accès à la propriété privée, parfois délicat et porteur d'incompréhensions. Cela engendre

une défiance des propriétaires à l'égard d'interventions parfois inopinées sur les propriétés privées, préjudiciables aux objectifs communs recherchés.

## Les leviers financiers existants et potentiels à faire évoluer

### La PAC

La question du rôle de la PAC dans ce sujet foncier / biodiversité par le prisme de la propriété est revenue plusieurs fois dans les échanges du groupe de travail.

Force est de constater qu'il y a très peu de liens directs entre la PAC et la propriété du foncier dans le premier pilier, car les propriétaires ne bénéficient pas des aides PAC.

Toutefois il peut y avoir un lien Indirect par le biais de dispositions concernant les éléments fixes du paysage dont l'exploitant n'a pas la maîtrise.

Dans le second pilier, les bénéficiaires des aides sont plus diversifiés et intègrent des propriétaires privés, associations foncières pastorales, syndicats de propriétaires... Ils concernent les investissements pastoraux (cabanes...) et forestiers (dessertes, exploitation par câble...)

En revanche, la PAC a un lien direct avec la biodiversité par le biais des aides versées aux exploitants. Via l'éco-régime, la PAC intervient directement ou indirectement sur tous les critères listés comme favorisant la biodiversité

➔ ***Cette attribution réservée aux exploitants pose pour certains le problème de l'efficacité de la conditionnalité.***

Lors des discussions sur ce thème, il a été émis l'opinion suivante : le bénéfice biodiversité de la conditionnalité n'est pas toujours la préoccupation majeure de l'agriculteur. Il cherchera l'effet d'aubaine le plus souvent pour son exploitation, qui n'est pas forcément optimum pour la biodiversité. Les haies continuent à être arrachées, malgré la conditionnalité et les diverses réglementations.

➔ ***La temporalité réduite (programme sur 5 années) et le faible taux de rémunération altèrent la pertinence de ces mesures qui ont le mérite d'exister.***

### Un outil à déployer : le Paiement pour Services Environnementaux (PSE)

Cet outil est récent. Les PSE<sup>9</sup> en agriculture rémunèrent les agriculteurs pour les actions qui contribuent à restaurer ou maintenir des écosystèmes, dont la société tire des bénéfices (qualité de l'eau, stockage carbone, protection des paysages, de la biodiversité...). Ils engagent des financeurs, en principe les bénéficiaires directs des avantages comme des entreprises, des individus, parfois représentés par des associations ou des acteurs publics. Ce peut être, par exemple :

- des acteurs agroalimentaires qui exploitent des ressources naturelles : de nombreux PSE ont été financés par les industriels qui exploitent des sources d'eau potable avec les agriculteurs dans les bassins versants des sources,

- des collectivités territoriales qui souhaitent protéger des paysages dans leur territoire pour leur valeur culturelle, récréative...

- des gestionnaires de milieux qui souhaitent restaurer des continuités écologiques pour favoriser la protection de la biodiversité.

Les PSE engagent également des agriculteurs, considérés comme fournisseurs d'un service environnemental, et qui reçoivent en échange de ce service, un paiement conditionné à l'atteinte de résultats sur l'écosystème.

Alors que l'agriculture fait face aux enjeux de la transition agroécologique, les PSE en agriculture attirent l'attention des acteurs privés, des collectivités territoriales et de l'État.

<sup>9</sup> <https://agriculture.gouv.fr/les-paiements-pour-services-environnementaux-en-agriculture>

Pour le moment, les PSE sont dans une phase expérimentale ; ils restent financés par les Agences de l'eau, rémunèrent l'entretien, le maintien, voire la création d'éléments fixes du paysage selon un dispositif territorialisé adapté au bassin et inscrit dans les programmes des agences. Des adaptations locales peuvent être proposées lors de la mise en œuvre par les opérateurs (associations, PNR...). Ces rémunérations vont là encore aux exploitants et non aux propriétaires qui ont pourtant la maîtrise sur les éléments fixes du paysage, déterminants pour la biodiversité.

➔ ***Cet outil est potentiellement très intéressant pour son caractère local, ancré dans le terroir, mais son champ d'application reste limité. Les PSE en forêt sont quasi inexistantes et gagneraient à être développés. On pourrait envisager un déploiement conséquent associant les acteurs économiques du territoire.***

### Les certificats de biodiversité

Le mécanisme est de permettre à des groupes privés de financer des actions de protection de la biodiversité (par le biais de leur RSE ou autre) et ainsi montrer qu'ils ne font pas de *green washing*. Dès lors que ces actions bénéficieraient d'un certificat faisant office de reconnaissance officielle et contrôlée, ce dispositif pourrait jouer un rôle important en faveur de la biodiversité à condition que les limites puissent être claires et contrôlées.

Cette idée a trouvé une formalisation dans la loi relative à l'industrie verte et dans la SNB (mesure 39 : Mobiliser les financements privés en faveur de la biodiversité) mais ses contours restent flous.

Des acteurs de terrain commencent à travailler sur ce sujet.

Pour mettre en place ces dispositifs il est nécessaire de « mesurer » la biodiversité. Or, contrairement au carbone, il est difficile de trouver une unité à laquelle ramener cette mesure ; la Caisse des dépôts et consignations (CDC) travaille actuellement sur des critères de mesure et de normalisation permettant de quantifier l'effort environnemental.

Certains craignent que les certificats conduisent à une forme de spéculation ou remplacent la compensation alors qu'ils doivent permettre des actions additionnelles. Toutefois, ce dispositif présente des intérêts, car on suppose que les finances publiques ne sauraient suffire à relever seules le défi que pose la protection et la réparation de la biodiversité dans les zones de protection et dans les espaces de nature ordinaire.

➔ ***Dans sa formulation actuelle, ce levier n'a pas de lien avec le sujet. Mais on pourrait imaginer un redéploiement vers la protection des structures fixes du paysage pour les propriétaires et le complément, dans le temps, de mesures types MAEC pour les exploitants.***

### **La fiscalité**

C'est un levier puissant dans la relation entre propriétaire, exploitant et biodiversité.

**En France où la rentabilité des terrains agricoles est parfois négative** et souvent très inférieure à la moyenne des autres pays européens on constate un décalage de plus en plus important entre le niveau des fermages et celui des taxations :

- Les loyers de fermage sont les *plus bas* de l'Europe de l'Ouest ; <sup>10</sup>
- La taxation des terres agricoles (taxes foncières, droits de mutation, impôt sur le revenu, impôt sur la fortune, impôt sur les plus-values, prélèvements sociaux) est *la plus élevée* de toute l'Europe — en euros constants — et elle est contraire à la logique climatique et environnementale actuelle.

<sup>10</sup> Intervention de Mr Sainteny en séance.



Les enjeux environnementaux n'ont pas été abordés dans les deux études d'impact réalisées dans le cadre du projet de loi de finances (PLF), la situation s'est donc aggravée en 2018. Elle contribue à expliquer la rapidité de l'artificialisation des sols en France par rapport à la moyenne européenne.

Les baux ruraux environnementaux, dont la réforme a été initiée par Michel Barnier en 2005, sont très intéressants, car ils ne sont pas soumis aux minima des statuts des baux réglementés. L'étendue des terrains concernés a augmenté mais l'imposition du bailleur (taxe sur le foncier non bâti, taxe pour la Chambre d'agriculture, droits de mutation à titre onéreux ou gratuit, IFI, impôt sur le revenu, prélèvement sociaux) n'a pas évolué en proportion de la diminution de ses revenus locatifs.

→ **De plus, la situation actuelle est très défavorable aux herbages pourtant espaces propices à la biodiversité.**

En effet, la répartition de la TFNB repose sur les natures de cultures concernées, lesquelles sont fixées par l'instruction du 31 décembre 1908 — les tourbières sont très imposées, car elles étaient très productives en 1908 et les herbages restent davantage taxés que les aires de culture, dans des proportions importantes.

→ **Il est remarqué également que le PLF 2024** ne comporte aucune mesure fiscale en faveur de la biodiversité et des paysages. Il est à noter que la taxe foncière sur le non bâti (TFNB) ne représente que 1 milliard d'euros sur les 92 milliards récoltés par la taxe foncière. C'est un élément de réflexion à intégrer dans le PLF 2025.

## L'émulation : donner envie, faire adhérer...

Au-delà des leviers techniques ou réglementaires à mobiliser pour améliorer la relation entre propriété privée/exploitants au service de la biodiversité, il est nécessaire d'analyser ce qui « peut donner envie d'agir ».

L'émulation, c'est ce qui crée l'envie et suscite l'action, en l'occurrence, ici, ce qui entraînerait les détenteurs du foncier à agir pour la biodiversité avec plusieurs stades d'implication : soit, directement sur leurs terres seuls ou avec l'aide de conseils, soit, en adhérant à des programmes prédéfinis, soit, en faisant gérer leurs terres par des organismes compétents, soit, en les léguant à des organismes compétents.

Les leviers identifiés, notamment au travers des diverses démarches dont la contractualisation Natura 2000 sont :

- ▶ la connaissance qui nécessite une spécialisation, de l'agrégation de données différentes, du partage, et de la traduction en conseils
- ▶ un rapport subtil entre la voie réglementaire et la voie contractuelle. La première pouvant donner un cadre et être un déclencheur, la seconde étant la méthode pour une véritable adhésion. Le facteur **animation** est essentiel. Il est étroitement lié à la présence sur le terrain.
- ▶ la reconnaissance des actions faites, qu'elle soit sociale ou financière.

### La connaissance

→ **Le premier stade de l'émulation est la connaissance ou du moins l'appétit de connaître.**

Pour agir à bon escient, il faut avoir un minimum de connaissances de manière à faire naître l'envie, puis pouvoir apprécier les résultats. Cette compétence peut être liée à une appétence personnelle,

encore faut-il pouvoir la développer et l'organiser grâce aux croisements d'informations de provenances diverses.

Les connaissances sur la biodiversité se multiplient et deviennent de plus en plus accessibles en autodidacte ou accompagné : de nombreux portails, publications grand public ou non, sites internet permettent d'y accéder. Mais cette recherche peut vite devenir foisonnante et/ou très technique voire décourageante. On peut manquer de points de repères.

Des outils particulièrement accessibles sont offerts aux spécialistes et au grand public comme les applications Plant net... Elles permettent d'identifier, mais pas toujours de savoir ce qu'il y a autour de soi.

## Coconstruire la connaissance

Rien n'est plus motivant que de participer à la construction de la connaissance de manière individuelle, en transmettant des observations à un organisme chargé de les vérifier, de les consolider de manière collective en groupe de « marathon naturaliste ». On se rend compte ainsi, qu'avec peu de connaissances de base mais un encadrement, on peut rapidement progresser. On se rend compte également des différentes facettes de la biodiversité d'un territoire et l'on peut rapidement apprécier, même de manière intuitive, les conditions qui font qu'un territoire a une diversité plus riche que son voisin.

### Les sciences participatives

Elles se développent rapidement et mobilisent de plus en plus de personnes qui, loin d'être spécialistes, deviennent « ambassadeurs » de la biodiversité dans leur entourage. Elles ont permis un gain considérable dans la production de connaissances. Ces programmes sont portés par des organismes nationaux institutionnels (Muséum d'histoire naturelle par exemple) ou associatifs (Ligue de protection des oiseaux (LPO)).

### Les ABC (Atlas de la biodiversité communale ou intercommunale) ou outils équivalents

Les ABC sont considérés comme d'excellents outils pour connaître la biodiversité sur une commune, une collectivité territoriale. Leur dimension participative leur confère une valeur pédagogique. Ils ne sont pas obligatoires, les communes décident d'en réaliser un ou non. Les financements peuvent être aidés par l'Office français de la Biodiversité (OFB), certaines régions y contribuent.

Mais ils n'ont pas vocation à proposer un programme d'actions et encore moins d'apporter des conseils à des propriétaires. Par contre ils constituent une base intéressante pour replacer un terrain ou une propriété dans son contexte éco-géographique et ensuite envisager des programmes d'actions.

➔ *Il semble que les communes connaissent encore peu cet outil ; les ORB et l'OFB déploient des moyens importants pour les populariser ; ils font l'objet d'une mesure spécifique dans la stratégie nationale pour la biodiversité 2030 dans l'axe « mobiliser les acteurs ».*

➔ *Toutefois ce déploiement s'appuie encore peu sur une coopération avec les propriétaires, qui n'ont pas le droit de regard sur le déroulement de ces études*

### Sur sa parcelle, son exploitation ou sa propriété

Des réseaux sous forme associatives ou non peuvent aider à produire des diagnostics biodiversité le plus souvent focalisés sur des exploitations, plus rarement sur des propriétés.

On citera (liste non exhaustive) :

- Les **Chambres d'agriculture** qui développent ce type de diagnostic agronomie/économie/biodiversité,
- Le **réseau AGRIFAUNE** créé en 2006, regroupe les acteurs du monde agricole et de la chasse. La convention a été signée par l'APCA, la FNSEA, le FNC et OFB (remplaçant l'ONCFS). Il contribue au développement et à la promotion par l'exemple des pratiques agricoles qui concilient économie, agronomie, environnement et faune sauvage. Il a pour ambition de contribuer au développement durable des territoires ruraux. L'association des propriétaires n'est pas représentée en qualité,
- **Hommes et Territoires** développe un outil : le diagnostic biodiversité et pratiques agricoles (DBPA) pour sensibiliser et accompagner les exploitations dans leur transition agroécologique. Il appuie le réseau agri-faune mentionné ci-dessus. Il n'est à priori pas destiné aux propriétaires non exploitants,
- Les **GIEE** sont évoqués comme espaces de partage et d'apprentissage collectif autour de questions qui peuvent être liées (ou non) à la biodiversité ou au lien entre production et biodiversité, on y trouve à la fois de l'accompagnement technique, de l'expérimentation locale et de la réflexion collective ; ils sont reconnus comme créant de l'émulation.  
En regroupant des exploitants d'un secteur géographique donné, ils permettent de passer à une échelle plus large, plus propice à la prise en compte de la biodiversité.
- Le programme **biodiversité de Terre de Liens** : Ce programme se développe de 2022 à 2025, finance des diagnostics et des actions concrètes en faveur de la biodiversité dans 80 fermes. Ces évaluations sont faites régulièrement par la méthode des diagnostics agro-environnementaux DIALECTE et HUMUS.
- Les **conservatoires d'espaces naturels** qui peuvent dans le cadre de programmes spécifiques développer de tels diagnostics, souvent complétés par des diagnostics agro-économiques, de manière à croiser les préoccupations,
- De nombreux organismes proposent ce type de diagnostic sur des bases qui ne sont pas toujours comparables,
- Différentes filières agricoles peuvent également organiser ces diagnostics débouchant sur des conseils destinés aux exploitants,
- Pour la forêt, le CNPF propose un système d'évaluation simple reposant sur des critères scientifiques fiables et robustes (validés par des publications scientifiques). Cet indice de biodiversité potentielle (IBP) permet à chaque propriétaire forestier de prendre conscience des richesses et des manques de son territoire, de mesurer leur évolution en fonction du type de gestion conduit, d'engager des actions pour améliorer progressivement la biodiversité. Le CNPF anime également des démarches territoriales de regroupement de propriétaires. Les enjeux paysagers, de biodiversité, de qualité des eaux y sont fortement représentés. Cela permet de répondre à l'enjeu de la multi petite propriété.

Le besoin d'actions de ce type se fait de plus en plus sentir pour préparer les exploitations à la transition agroécologique. La Stratégie Nationale de la Biodiversité 2030 consacre une mesure (12 axe 1) à la mise en place de diagnostics à destination des exploitants agricoles, au moment de la **transmission** (et non de manière récurrente). Les propriétaires non exploitants ne sont pas concernés.

### Chercher (trouver) le conseil

Une fois le diagnostic posé, il est important de trouver le conseil et de coconstruire les orientations de gestion ; c'est le cas de nombreux diagnostic évoqués qui se concluent par des conseils de gestion.

C'est le cas pour les diagnostics d'exploitation.

En revanche, il semble que le conseil soit plus difficile à trouver quand on est seulement propriétaire non exploitant. En effet, il est rappelé que les conseils viennent des filières de production et que les Chambres d'agriculture n'organisent rien pour la branche « propriétaire » car le monde agricole repose sur la séparation entre la propriété et la jouissance du bien par l'exploitant.

➔ ***La situation du propriétaire non exploitant est donc différente, le diagnostic et le conseil sont plus difficiles d'accès. Il semble qu'il y ait là une carence à faire évoluer.***

### **Favoriser la voie contractuelle, faire adhérer à un contrat**

L'analyse en séance des modalités, permettant de faire adhérer les propriétaires et exploitants à des contrats Natura 2000, a permis de tirer des enseignements sur les freins et leviers de l'adhésion à la voie contractuelle.

À partir de l'analyse de sites Natura 2000, on retiendra les points suivants :

#### Les leviers pour aboutir

- **L'attachement** au territoire en lien avec la valeur identitaire du patrimoine foncier en vue de léguer un foncier préservé.
- **La sensibilisation**, l'information, la formation des propriétaires aux enjeux du dispositif. Cela nécessite un travail important **d'animation** pour expliquer les enjeux autour de la biodiversité en général, ou ceux liés au particularisme d'une propriété.
- L'accompagnement des propriétaires dans toutes les étapes et sur tous les volets (montage de dossiers, mise en œuvre des travaux, avantages fiscaux, etc)
- L'identification des **partenaires pertinents**, courroie de transmission avec les propriétaires, peut faciliter ainsi l'accompagnement de ceux-ci dans toutes les étapes de la démarche Natura 2000, notamment celle du montage des dossiers.
- **L'implication** des propriétaires dans les phases de concertation et de prise des décisions pour en faire des acteurs est indispensable à l'appropriation des dispositions à mettre en place. Elle permet de développer une relation de confiance mutuelle.
- **L'incitation** financière : les propriétaires peuvent non seulement bénéficier d'avantages financiers via les contrats et chartes, mais ont également la possibilité de bénéficier de travaux gratuits via des chantiers école.
- **La reconnaissance** sociale : outre ces aspects financiers, la reconnaissance des actions vertueuses des propriétaires via les médias et les réseaux sociaux est un facteur d'émulation important.

#### Quels sont les freins qui peuvent faire abandonner les projets de contractualisation ? L'exemple des contrats Natura 2000

- La faible appropriation des outils Natura 2000, liée en partie à leur complexité.
- La complexité, le manque de connaissances et la faible attractivité des avantages fiscaux : par exemple, les propriétaires forestiers ont généralement, de par leur réseau, une meilleure connaissance des dispositifs d'exonération liés à la sylviculture, plus intéressants que l'exonération de la TFNB dans le cadre d'une charte Natura 2000.
- La durée trop courte des contrats (5 ans), durée grevée par la complexité et les lourdeurs administratives liées à l'instruction des fonds FEADER, FEDER. Ces financements risquent, de surcroît, d'être remis en cause lors d'un contrôle.
- La défiance à l'égard des politiques concernant l'environnement souvent jugée trop sclérosante, ce qui ne favorise pas la compréhension des enjeux avec des informations et des formations qui ne prennent sans doute pas suffisamment en compte les préoccupations existentielles des propriétaires.

- Certaines contraintes administratives, comme l'identification des parcelles, accentuées par le manque de disponibilité sont clairement un frein au déploiement des contrats sur le terrain. Les formes collectives de propriété, type indivision ou GFA, diluent la responsabilité et la motivation de chacun pour agir autant que celle de l'héritier éloigné qui ne s'est pas approprié son territoire.  
Le risque de modification du cadre légal après la contractualisation est également un frein à la signature des contrats.

Afin de lever ces freins, il sera nécessaire de proposer des contreparties plus stimulantes, qu'elles soient économiques ou sociales, avec des projets menés par des acteurs qui inspirent la **confiance**. **L'animateur doit se positionner en conseiller**. Les Chartes Natura 2000 sont des outils qui permettent aux propriétaires de s'engager sur la base du volontariat et devraient ainsi pouvoir lever les réticences si, par ailleurs, les dossiers sont moins lourds à gérer et les engagements plus souples. Les avantages comme la réduction de TFNB sont un élément facilitateur.

Ces différentes interventions abordent l'ensemble des problématiques de l'émulation, la connaissance, le conseil partagé, l'adhésion et la reconnaissance, ainsi que les modes de rémunération incitative avec un point d'orgue : **le rôle déterminant de l'animateur**.

➔ ***Quelles que soient les origines et les motivations, l'animation reste un levier essentiel.***

### La reconnaissance

La reconnaissance du bienfait de l'action ou de l'attitude vis-à-vis de la biodiversité est un moteur essentiel de la motivation.

### Reconnaissance sociale

Elle peut se traduire par différents aspects : labels, publications diverses...

La question des labels est complexe. Ils sont de plus en plus nombreux et pas toujours lisibles. Le plus souvent, ils sont attribués à des produits ou à la conjugaison produits/terroirs/pratiques, mais plus rarement à la simple conservation de la biodiversité.

La question des labellisations de territoire a été évoquée en prenant comme exemple des labels privés ou comme le label « Territoire de faune sauvage », déclinaison nationale d'un label européen<sup>11</sup>. Il est rappelé la diversité de ces labels qui ne correspondent pas toujours à des modes de gestion garantissant la préservation de la biodiversité d'où la nécessité de croiser territoires, labels et certificats de biodiversité.

Les ORE aujourd'hui ne bénéficient pas de cette reconnaissance sociale ; il serait intéressant qu'elles puissent en bénéficier.

### Reconnaissance financière

Aujourd'hui, il semble que peu de dispositifs concrets et directs, en dehors de la TFNB ou des aides aux travaux dans le cas de contrats Natura 2000, aillent dans le sens de la rémunération pour la protection de la biodiversité sur sa propriété, lorsque l'on est propriétaire non exploitant.

---

11 À l'instar du label Wild life estate (territoire de nature sauvage) créé par European Landowners' organization, fédération européenne des propriétaire fonciers et entrepreneurs ruraux, qui se cale sur les principaux objectifs de la stratégie européenne pour la biodiversité de 2020 ; il est présent dans 19 états membres ; plus de 500 territoires sont labélisés sur plus de 2 millions d'ha.

# Préconisations

Il est expliqué, dans le préambule et la phase introductive, les raisons qui ont conduit à mettre le focus dans ce GT foncier biodiversité sur les interactions, entre la propriété privée et la nature ordinaire. Tirer les leçons des erreurs du passé, et proposer aux politiques publiques des moyens de s'adapter aux contextes locaux, a été le fil conducteur de ce groupe de travail. Le propriétaire privé, échelon de gestion le plus proche du territoire et unique responsable civil conseillé par un tissu associatif compétent, peut avoir un rôle fondamental à cet effet.

Le droit rural actuel formalisé pour l'essentiel dès l'après-guerre à une époque où la préoccupation principale était de nourrir une population meurtrie par des années de disette doit pouvoir évoluer sans pour autant que ses fondements soient obligatoirement remis en question. Un bail 9, 18,25 ou de carrière doit pouvoir bénéficier d'un état des lieux « biodiversité des sols » à l'aide d'un indicateur pertinent avec clause de révocation tout au long du bail.

Le bail environnemental doit pouvoir être généralisé à l'ensemble de la ferme France car pas un arpent de notre territoire n'a pas un capital biodiversité à exprimer. Le cahier des charges SAFER est une autre voie à explorer et à améliorer

L'émulation par la connaissance l'incitation et l'animation, ainsi que par l'appropriation des orientations à travers des outils et une gouvernance adaptée, sont apparues être des éléments clés pour donner envie d'agir en faveur de la biodiversité efficacement.

La connaissance est un facteur fondamental d'émulation des gestionnaires des propriétaires mais aussi du public. Les diagnostics terrain participent à l'amélioration et l'acquisition des connaissances ; encore faut-il que les gestionnaires du territoire en soient les maîtres d'ouvrage afin qu'ils se les approprient.

L'incitation fiscale et financière est, bien entendu déterminante, dans un pays où la rentabilité sur le foncier est une des plus faibles d'Europe jusqu'à être parfois négative.

On pense « au couple » obligation réelle environnementale TFNB. Ce levier fiscal, dans un pays où nos comptes publics sont dégradés, aura un impact négatif marginal sur les équilibres financiers, sachant que cette taxe ne représente que 1.1% de la totalité de la taxe foncière collectée. Dans ce même esprit, pourrait être envisagée, l'exonération des  $\frac{3}{4}$  sur les successions pour des dispositifs particuliers, comme les baux environnementaux, ORE ou tout dispositif favorable à l'environnement comme la labellisation de territoires.

L'incitation financière passe par une redéfinition des PSE. Les couples PSE-MAEC, PSE-ORE ou PSE propriétaires-BRE (à créer) sont apparus particulièrement pertinents, comme le serait le développement du crédit biodiversité en évitant les écueils liés au risque de spéculation.

L'animation est un élément indispensable à la diffusion de cette connaissance. De nombreuses structures existent le plus souvent sur des territoires dédiés à la biodiversité. Ces structures peuvent être source d'inspiration afin d'étendre la diffusion de la connaissance à l'ensemble des acteurs de notre territoire.

Des différents échanges, il ressort que les chambres d'agriculture n'ont pas pour vocation essentielle à diffuser cette connaissance ne s'intéressant que peu à la gestion d'un bien rural. Elles sont plus orientées vers l'usage agricole du bien.

En revanche, les forestiers, via le Centre National de la Propriété Forestière, ont pris une longueur d'avance dans ce domaine. Les principes du CNPF définis depuis 50 ans constituent un « contrat de confiance » entre l'État et les administrateurs représentants de la forêt privée. L'État est tutelle et participe au conseil d'administration en tant que commissaire du gouvernement. Le CNPF est ainsi un excellent outil de gouvernance, afin de coconstruire des politiques publiques de plus en plus sensibles à la biodiversité. Il participe ainsi au déploiement des orientations et l'acquisition des connaissances grâce à des techniciens

dédiés qui les diffusent et favorisent l'émulation pour une gestion respectueuse de l'environnement. C'est un type de fonctionnement efficace qui pourrait faire école chez les propriétaires privés ruraux.

Ces préconisations s'articulent autour de 6 grandes idées :

## 1 – Faire évoluer les outils contractuels pour mieux prendre en compte la biodiversité

### Liés au statut du fermage

#### Faire évoluer le bail rural pour améliorer la prise en compte de la biodiversité et le rôle des propriétaires

Il ne s'agit pas de bouleverser le statut du fermage et le bail rural mais de continuer à les adapter pour une meilleure prise en compte de la biodiversité.

- ▶ adjoindre au bail un contrat d'ordre privé indiquant des mesures favorables à la préservation de la biodiversité sur ses parcelles, voire à son amélioration,
- adapter le loyer,
- comparer les états qualitatifs à l'entrée et à la sortie du bail,
- ▶ mettre en place un indicateur de qualité des sols (par ex : quantité de vers de terre sur un volume donné),
- ▶ compléter l'état des lieux d'entrée et de sortie avec des analyses des sols selon des critères prédéterminés,
- ▶ mettre en place des notions de « récompense » (quand l'indicateur à la sortie est meilleur qu'à l'entrée) et / ou des incitations fiscales,
- ▶ prévoir des clauses de « revoyure » à échéances régulières pour faire évoluer les conditions,
- ▶ clarifier dans le Code rural les droits et devoirs de chacun en ce qui concerne les haies, les arbres et les éléments fixes du paysage, porteurs essentiels pour la biodiversité.

1

#### Faire évoluer le BRE pour qu'il soit plus attractif pour les agriculteurs et les propriétaires

- ▶ étendre son périmètre et ses principes d'application. Le généraliser à l'ensemble du territoire rural à conditions qu'il induise de réelles avancées mesurables pour la biodiversité (et mesurées),
- ▶ actuellement, la signature d'un BRE peut entraîner une décote des loyers versés, ce qui rend l'outil peu attractif pour les propriétaires ; il est proposé de maintenir les loyers au taux normal et de compenser la perte éventuelle de productivité pour les exploitants par un mécanisme élaboré sur le modèle des PSE,
- ▶ avoir des clauses nationales et des clauses plus souples adaptées aux conditions locales,
- ▶ étendre la liste des critères d'acceptabilité à la pratique du « sans labour » qui est un dénominateur commun et précurseur facilement identifiable de l'agriculture de conservation, (et pas seulement l'agriculture bio).

8

## Hors statut du fermage

### Les cahiers de charges SAFER

- ▶ augmenter les moyens pour mettre en place, suivre et communiquer sur ce cahier des charges. Il est à noter qu'en cas de non-respect détecté, il paraît complexe de demander à un jeune agriculteur de casser l'attribution. Il doit être alors accompagné pour comprendre en quoi le respect du cahier des charges lui pose problème et proposer des mesures échelonnées dans le temps pour arriver aux objectifs finaux.
- ▶ informer systématiquement les communes des cahiers des charges liés aux parcelles attribuées de manière à ce qu'elles puissent alerter des manquements et par là même contribuer au travail de suivi des SAFER.
- ▶ un travail de fond (déjà engagé) sur la pertinence des modalités contenues dans le cahier des charges avec des environnementalistes et des agronomes.

### Les Obligations Réelles Environnementales (ORE)

- ▶ rendre l'inventaire des ORE accessible et compatible avec les outils informatiques couramment utilisés en planification et le diffuser aux organismes chargés de la planification. Le rendre accessible au public et aux collectivités afin qu'elles en soient informées pour leurs politiques environnementales et urbanistiques
- ▶ élargir le nombre des organismes garants,
- ▶ Pour les ORE qui seraient, après étude cas par cas, retenues comme aires de protection forte, publication en mairie et inscription dans les annexes des PLUI.
- ▶ amplifier les différentes actions de communication sur cet outil : mieux faire connaître ce dispositif auprès des notaires, des particuliers et des **communes**,
- ▶ rechercher des systèmes de « compensation » partagée entre propriétaires et exploitants dans le cadre d'une signature d'ORE (où l'avis est demandé de toutes les manières à l'exploitant),
  - par des systèmes de compensation de type PSE ? Ce lien entre PSE et ORE permettrait d'accélérer le redéploiement des ORE,
- ▶ changer le nom peu engageant pour un propriétaire (les termes « obligation » et « réel » ont un sens juridique qui peut être différent du sens commun).

En complément :

- valider ou invalider l'argument souvent avancé de la dépréciation du foncier sous ORE.

### Les conventions

- ▶ augmenter le périmètre réglementaire d'utilisation.
- ▶ conserver la souplesse

### Les labels

Les labels sont nombreux et pas toujours performants pour la biodiversité. Orienter les exploitants ou les propriétaires vers n'est donc pas toujours une garantie de succès. Pourtant la reconnaissance sociale peut passer par l'octroi de ces labels. Il est donc nécessaire de :

- ▶ faire un inventaire
- ▶ analyser leur performance pour la biodiversité
- ▶ préciser les publics auxquels ils s'adressent



- ▶ et le rapport entre leur performance et leur accessibilité par le public visé
- ▶ faire la promotion des plus efficaces

## Cf Préc o 5 2 - Mobiliser des fonds privés pour aider la biodiversité dans la nature ordinaire, les diriger vers la gestion équilibrée de l'espace rural

### 2.1 - les PSE

Cet outil est encore en phase expérimentale. Si le concept est très intéressant comme faisant lien entre acteurs et la collectivité locale il est aujourd'hui limité par la difficulté de financement. Rappelons que, dans la PAC, ce sont des dispositifs de l'éco-régime qui font office de PSE (donc sur des fonds européens) et une grande partie des PSE sont financés par des fonds publics (agences de l'eau, ou collectivités publiques.)

On pourrait imaginer d'y adjoindre des fonds privés, collectés auprès des citoyens ou des entreprises par le biais de compensation des impacts de leurs activités sur l'environnement local. L'affectation des fonds collectés à l'échelle locale devrait être organisée à l'échelle locale (EPCI ?, Groupements d'EPCI, -à l'échelle d'un SCOT par exemple- PNR ?) sur la base d'un projet de territoire.

- ▶ **Tester, étendre les expérimentations** à des territoires où la protection de la biodiversité est essentielle, typiquement les territoires des aires de protection forte, pour l'étendre ensuite à des territoires candidats, qui se seraient organisés autour de ces actions.  
Tester et développer également des expérimentations auprès des propriétaires particulièrement investis et motivés par la biodiversité sur des territoires de nature ordinaire et en faire ainsi des sites pilotes dédiés à la nature ordinaire.
- ▶ Étendre le dispositif aux agriculteurs et propriétaires concernés par des ORE Étendre le dispositif aux agriculteurs et propriétaires concernés par des MAEC en fin de programme ;
- ▶ Mettre en place un PSE « Propriétaire » qui viendrait en appui du contrat privé adjoint au bail et, où serait indiquée la description des dispositions favorables à la biodiversité sur ses parcelles. Ce PSE propriétaire viendrait en compensation de la perte de loyer qu'il consentirait à l'exploitant dans ce cadre. Il viendrait également en compensation de la perte de loyer dans le cadre d'un BRE.
- ▶ Faire appel à des fonds privés locaux ou nationaux, coupler PSE et certificats de biodiversité à l'échelle territoriale pour alimenter financièrement l'extension du dispositif.

En complément :

- attendre le rapport du gouvernement sur les PSE forestiers,
- voir comment on pourrait étendre ces mécanismes de PSE forestiers avec des financements issus du privé à d'autres territoires que la forêt, faire du *benchmarking* (analyse comparative) sur le sujet.

### 2.2 - les certificats de biodiversité

Ces dispositifs ne sont pas encore totalement formalisés. Ils pourraient permettre un redéploiement des actions vis-à-vis de la biodiversité en captant des fonds venant de la société civile. Ils nécessitent des évaluations précises et partagées des gains de biodiversité apportés. Les liens avec notre sujet sont à explorer.

- ▶ étendre les actions éligibles aux certificats de biodiversité pour pouvoir financer les PSE.

En complément

1/ Créer un groupe GT sur la financiarisation de la biodiversité et les certificats de biodiversité

- Approfondir la connaissance sur ces nouveaux instruments que sont les certificats de biodiversité,
- Faire le point sur les réflexions et opérations en cours (notamment avec la Caisse des Dépôts et Consignations)

### 3 – Rééquilibrer la fiscalité sur les terres au profit de la biodiversité

11

#### 3.1 - Étendre la dotation de soutien aux communes

Pour la protection des aménités rurales à l'ensemble des communes rurales (selon définition INSEE) ayant des ENS, des sites RAMSAR et des Réserves naturelles nationales ou régionales sur leur territoire. Augmenter les sommes globales en conséquence pour éviter une dilution démotivante.

#### 3.2 - Revoir la TFNB

- ▶ Rendre la mise en place de l'exonération de la TFNB obligatoire

et compenser les communes dès qu'elles appliquent cette règle sur les espaces soumis à ORE, les Natura 2000, les BRE...

- ▶ Revoir les bases d'imposition des terres

Pour éviter le déséquilibre entre prairies et terres labourables ou à défaut, prévoir une catégorie « zones humides » faiblement taxée pour refléter la valeur des terres d'aujourd'hui.

#### 3.3 - Mettre en place des dispositions visant à alléger la fiscalité foncière et/ou l'exonération des 3 /4 pour les transmissions à titre gratuit sur des espaces soumis à ORE, les Natura 2000, les BRE...

En complément :

1°/ constituer un groupe de travail dédié à la fiscalité en lien avec l'IEGDD (car des éléments sont déjà disponibles sur ce sujet)

2°/ et compléter ainsi la SNB.

12

### 4 - Renforcer la représentativité des propriétaires

Il s'agit de redonner meilleure représentation de l'approche patrimoniale ; en effet, les grandes réformes agricoles d'après-guerre qui donnent la prépondérance à la jouissance (c'est-à-dire l'usage du bien) par rapport à la propriété (gestion du bien) ont occulté la dimension patrimoniale, plus favorable à la biodiversité.

13

#### 4.1 - Faire évoluer la représentation des propriétaires

- ▶ Au sein des Chambres d'Agriculture

Cette représentation des propriétaires s'est réduite aujourd'hui à une seule personne dans un collège « propriétaires et usufruitiers ». Cette représentation est loin de refléter le poids de la propriété privée rurale.

- ▶ Toute organisation publique touchant au foncier doit nécessairement comporter la présence de propriétaires nommés ou élus dans les collèges, des institutions représentatives de la ruralité.

14

#### 4.2 – Tester l'opportunité et l'intérêt de la création d'une structure ad hoc

**Cette organisation serait équivalente à celle des propriétaires forestiers pour les propriétaires ruraux, dédiée à la ruralité. Elle serait la cheville ouvrière entre l'État et la propriété rurale et s'adapterait aux spécificités des territoires.**

Ce type d'organisation favoriserait le dialogue direct entre les services de l'État et les propriétaires. Elle regrouperait les propriétaires (avec minorité de blocage), les représentants des collectivités publiques, des associations reconnues d'utilité publique bénéficiant d'un agrément État Région.

Elle permettrait en outre d'assurer des fonctions de diffusion de la connaissance, de formation, d'expertise, d'assistance juridique... pour aider les propriétaires à exercer leurs responsabilités vis-à-vis de la biodiversité sur leur territoire.

## 5 – Favoriser l'émulation

### 5.1 - Améliorer la connaissance pour donner l'envie, co construire la connaissance

- ▶ Favoriser la coconstruction de la connaissance

L'OFB apporte des financements renforcés pour la mise en place d'Atlas de la Biodiversité communale (ABC) (ou outils équivalents). Cet outil favorise la coconstruction de la connaissance et l'implication du (tout) public.

- ▶ Développer, faire connaître les procédures d'évaluation, les indicateurs.
- ▶ Coopérer avec les propriétaires aux diagnostics : pour acquérir de la connaissance l'accès aux propriétés privées est essentiel (comptages, etc). Cette coopération permet en outre de partager les connaissances avec eux et de leur faire connaître la valeur écologique de leur patrimoine. On pourrait envisager des chartes au niveau local signées avec les propriétaires : accès contre connaissance voire conseil.

### 5.2 - Développer et coordonner l'animation territoriale autour de la biodiversité, apporter de l'ingénierie locale sur ces sujets

De nombreuses structures font de l'animation autour de la biodiversité, avec des méthodes, des approches différentes : PNR, associations (FNE, CEN, LPO etc), certaines EPCI. Mais ces actions sont souvent menées de manière non coordonnée et foisonnante ; l'information n'est pas toujours aisément accessible, et les résultats rarement consolidés.

La création de l'OFB et des ARB a amorcé une coordination à l'échelle régionale et le déploiement d'une animation.

Toutefois, à l'échelle locale, le lien avec le grand public est rarement établi : répondre aux questions simples que se pose le grand public dans la diversité de ses composantes (propriétaires, agriculteurs, jardiniers, écoles, élus etc) nécessite une proximité.

Des dispositifs très efficaces de conseils actifs auprès des acteurs locaux ont été mis en place dans le cadre des contrats de territoire des agences de l'eau : les « cellules d'assistance techniques zones humides » (CATZH), qui conseillent sur le terrain les agriculteurs pour la gestion de leurs zones humides, des bords de ruisseaux ; des points d'abreuvement etc. On peut également citer dans le même ordre d'idée les animations autour des contrats Natura 2000.

Il s'agirait de s'inspirer de ces exemples pour apporter du conseil efficace sur la biodiversité dans les territoires.

**Tester** dans un ou deux territoires volontaires et à définir ( hors PNR puisqu'ils le font déjà), la création de structures apportant une ingénierie « biodiversité » dans un cadre contractuel.

Ces structures auraient pour rôle de :

- servir d'intermédiaire entre le cadre réglementaire et les citoyens, collectivités... souvent démunis devant la complexité réglementaire
- organiser le conseil au niveau local, apporter les réponses aux questions que se pose le grand public
- faire de l'animation autour de la biodiversité
- consolider les connaissances au niveau local sous forme d'atlas accessible au public et animer un site internet dédié, diffuser et coordonner les ABC
- Diffuser les techniques des sciences participatives et les applications numériques dédiées,
- Renforcer et coordonner les structures qui font de l'animation locale autour de la biodiversité
- Développer, faire connaître les procédures d'évaluations, les indicateurs

Ces structures pourraient s'appuyer sur des acteurs déjà identifiés comme les associations spécialisées.

Le financement de telles structures pourrait être à la fois public (état, collectivités, agences de l'eau etc ) mais aussi privé par le biais de différents outils du type certificats de biodiversité (adaptés à ce type de programme), apports d'entreprises locales par le biais de leur RSE...

### 5.3 - Développer les signes de reconnaissance vis-à-vis des propriétaires qui préservent la biodiversité sur leurs propriétés

- ▶ développer le label Wild Life Estate (territoire de nature sauvage) créé par l'European Landowners' organization (Fédération européenne des propriétaires fonciers et entrepreneurs ruraux) ; se rapprocher de cette organisation.
- ▶ une meilleure diffusion des propriétés labellisées dans les organes officiels de communication.
- ▶ faire le lien entre cette labellisation et la description des volontés des propriétaires jointes au bail à ferme (et /ou au BRE).
- ▶ faire de cette labellisation une condition pour bénéficier du PSE propriétaire.

### 5.4 - Établir la confiance des propriétaires vis-à-vis des dispositifs réglementaires

Une des craintes des propriétaires est de se trouver exposés à des « contraintes » réglementaires édictées ultérieurement à la signature de contrats qui mettent en place des dispositifs de protection (type contrat Natura 2000). L'idée serait que, dans ces contrats, une clause scellée dans le marbre du droit spécifie l'impossibilité de se voir appliquer des conditions supplémentaires.

Cf  
Préco  
1

Cf  
Préco  
13

# ANNEXES

## Annexe 1 : les aires protégées

Les aires protégées « simples »: ce sont les territoires qui bénéficient d'un statut de conservation :

- Les PNR
- Les réserves naturelles nationales ou régionales
- Les sites classés ou inscrits
- Les sites gérés par les Conservatoires d'espaces naturels
- Les sites du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres
- Les réserves biologiques
- Les arrêtés préfectoraux de protection
- Les sites du réseau européen Natura 2000
- Les zones de conservation halieutiques

Les aires de protection forte sont définies par le décret 2022 – 527 de 12 avril 2022.

Peuvent être reconnues comme zones de protection forte, sur la base d'une analyse au cas par cas établie selon les modalités définies aux articles 4 et 5, les espaces terrestres présentant des enjeux écologiques d'importance, compris dans :

- des sites bénéficiant d'une obligation réelle environnementale prévus par l'[article L. 132-3 du Code de l'environnement](#) ;
- des zones humides d'intérêt environnemental particulier définies par le a) du 4° du II de l'article L. 211-3 du même code ;
- des cours d'eau définis au 1° du I de l'article L. 214-17 du même code ;
- des sites relevant du domaine du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres au sens de l'article L. 322-9 du même code ;
- des périmètres de protection des réserves naturelles prévus par l'article L. 332-16 du même code ;
- des sites classés prévus par l'article L. 341-1 du même code ;
- des sites prévus par l'article L. 414-11 du même code sur lesquels un conservatoire d'espaces naturels détient une maîtrise foncière ou d'usage ;
- des réserves nationales de chasse et de faune sauvage prévues par l'article L. 422-27 du même code ;
- des espaces naturels sensibles prévus par l'[article L. 113-8 du code de l'urbanisme](#) ;
- la bande littorale prévue à l'article L. 121-16 du même code ;
- des espaces remarquables du littoral prévus par l'article L. 121-23 du même code ;
- des forêts de protection prévues par l'[article L. 141-1 et suivants du code forestier](#), notamment celles désignées pour des raisons écologiques ;
- des sites du domaine foncier de l'État.

## Annexe 2 : les droits et devoirs de chacun concernant les haies, les arbres et les éléments fixes du paysage, porteurs de biodiversité

Analyse produite par le service juridique de la FNPPR

Le bail rural ne traite pas précisément du sort des arbres, toutefois le contrat peut le prévoir et, à défaut, on peut se référer aux usages locaux, par exemple dans l'Allier : le bail type applicable pour le département de l'Allier est issu de l'arrêté préfectoral 3486/ 2008 du 3 septembre 2008 modifié par arrêté 3924/2008 du 14 octobre 2008. Il stipule en son article 10 (charges et conditions locales) : « *Tous les arbres de la propriété appartiennent au bailleur, ce dernier aura le droit de les faire couper. L'abattage et le débardage devront être effectués en temps et saisons convenables sous la responsabilité du bailleur.*

Il est interdit au preneur d'abattre un ou plusieurs arbres vifs sans l'autorisation écrite du bailleur. Les preneurs élagueront les arbres destinés à cet effet, en temps et saison convenables, suivant l'usage des lieux. Cet élagage leur appartiendra pour leur chauffage.

Pour les arbres morts, ils devront être enlevés dans le délai d'un an suivant la demande du preneur. Passé ce délai, ces derniers en feront leur affaire.

En cas de doute, il faut savoir que les arbres plantés avant la conclusion du bail appartiennent au propriétaire du sol. Par ailleurs, le Code civil prévoit que le preneur doit rendre les parcelles telles qu'il les a reçus (sauf accord du bailleur). Le preneur ne peut pas couper des arbres sans s'exposer à une sanction. Il appartient au preneur de les entretenir.

Concernant l'article L.411-28 du CRPM :

« Pendant la durée du bail et **sous réserve de l'accord du bailleur**, le preneur peut, **pour réunir et grouper plusieurs parcelles attenantes**, faire disparaître, dans les limites du fonds loué, les talus, haies, rigoles et arbres qui les séparent ou les morcellent, **lorsque ces opérations ont pour conséquence d'améliorer les conditions de l'exploitation.** »

La suppression des haies en limite de parcelle a été longtemps considérée par la politique agricole comme une amélioration (recherche de productivité), cet article conditionne désormais cette amélioration aux éléments surlignés en gras. Pour le reste, en aucun cas, cela ne veut dire que le preneur peut supprimer les arbres d'une parcelle.

D'ailleurs, la jurisprudence condamne de plus en plus ces comportements : la jurisprudence décide qu'encourt la résiliation du bail le fermier qui, par l'intermédiaire d'un coéchangiste, a retourné une parcelle en herbe et arraché une haie mitoyenne avec une autre parcelle. Quand bien même cet arrachage et ce retournement pouvaient présenter une facilité pour l'exploitation mécanique, l'arrachage d'arbres qui sont la propriété du bailleur et dont certains étaient anciens, la disparition de la haie qui formait une clôture naturelle et contribuait à la biodiversité, ainsi que le retournement d'une parcelle en nature d'herbage mieux à même de prévenir les inondations qu'une terre labourable, **compromettaient le fonds tel qu'il avait été donné à bail**". (Cass. 3e civ., 17 nov. 2021, n° 20-10.934: JurisData n° 2021-018750 ; RD rur. 2022, comm. 25). Ainsi, un bail a pu être résilié parce que le preneur a, entre autres, coupé des arbres et arraché une haie.

Dans le cadre de baux environnementaux, le bailleur peut protéger certaines infrastructures écologiques comme les haies. Il faut toutefois qu'il puisse le conclure en répondant aux critères donnés par la loi.

Les parties ne sont pas libres des clauses qu'elles peuvent choisir. Le législateur en fixe la liste limitative (C. rur. art. R. 411-11-9-1) mais il existe celle-ci : "*la création, le maintien et les modalités d'entretien de haies, talus, bosquets, arbres isolés, arbres alignés, bandes tampons le long des cours d'eau ou le long des forêts, mares, fossés, terrasses, murets ;*"





## Remarques de la mission inter-réseaux Natura 2000 et territoires

### Avis du Comité national de la biodiversité sur le foncier et la biodiversité : rapport

#### 1. Taxe foncière sur les propriétés non bâties

La proposition visant à rendre obligatoire l'exonération de la TFNB pour les espaces soumis à des Obligations Réelles Environnementales (ORE), Natura 2000, les zones de biodiversité remarquable (BRE), et autres, avec une compensation par l'État des pertes fiscales pour les communes, est intéressante. Cependant, cette proposition dépend fortement de la volonté de l'État de compenser ces pertes de revenus fiscaux.

Depuis 2009, l'expérience du réseau Natura 2000 a démontré que, malgré les bonnes intentions, cette mesure a souvent causé plus de problèmes qu'elle n'a apporté de bénéfiques, en raison du désengagement progressif de l'État et de l'insuffisance des compensations financières.

L'exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB) pour les parcelles engagées en contrat ou charte Natura 2000 représente un outil intéressant pour encourager la conservation de la biodiversité. Cependant, la mise en œuvre de cette mesure rencontre un enjeu majeur : les problèmes de trésorerie rencontrés par de nombreuses communes.

Initialement, l'État avait prévu de compenser intégralement (à 100%) les pertes de recettes fiscales subies par les communes en raison de l'exonération de la TFNB pour les parcelles sous contrat ou charte Natura 2000. Cette compensation visait à garantir que les communes ne soient pas financièrement pénalisées pour soutenir des initiatives de conservation de la biodiversité. Cependant, au fil du temps, l'État a progressivement réduit sa participation, transférant une part croissante de la charge financière aux collectivités locales (la compensation est aujourd'hui de 22,39 %).

Le désengagement de l'État a eu plusieurs conséquences :

- Face à l'absence de compensation complète, certaines communes sont devenues réticentes à soutenir ou à encourager de nouvelles adhésions aux contrats ou chartes Natura 2000.
- De nombreuses structures animatrices ne font plus la promotion de l'outil charte auprès des propriétaires privés pour éviter d'impacter les budgets des communes.



Dans le cadre de la loi 3DS, la Fédération des Parcs naturels régionaux de France et la mission inter-réseaux Natura 2000 et territoires avaient fait une proposition d'amendement sur l'article 167 de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages qui prévoit qu'une compensation à 100 % de l'exonération de la TFNB soit possible pour les communes et les EPCI à fiscalité propre dont le budget de fonctionnement est impacté à plus de 10 %.

En l'état, cet article, qui au demeurant ouvre des perspectives d'amoindrissement des pertes de recettes fiscales, n'est pas applicable : à notre connaissance, il n'existe pas de commune ou d'EPCI à fiscalité propre dont le montant de l'exonération de la TFNB représente au moins 10 % du budget de fonctionnement et aucune étude permettant de justifier le seuil des 10% n'a été réalisée au niveau national.

La proposition visait à corriger les préjudices financiers subis par les communes rurales engagées dans des politiques environnementales en abaissant le seuil à 5 % des recettes réelles de fonctionnement annuelles. Bien que cette proposition ait été soutenue par certains parlementaires, elle n'a pas été retenue lors du vote à l'Assemblée.

## 2. Les leviers financiers existants et potentiels à faire évoluer

### Leviers financiers qui pourraient figurer dans le texte :

Obligation d'autofinancement des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales pour les projets d'investissements

**L'article L1111-10 du code général des collectivités territoriales (version en vigueur depuis le 31 mars 2024) prévoit des dérogations pour permettre aux collectivités territoriales ou aux groupements de collectivités territoriales de déroger à la participation minimale de 20 %, en tant que maître d'ouvrage, au financement de projets subventionnés par l'État intégrant des opérations d'investissement.**

Pour les projets d'investissement destinés à restaurer la biodiversité au sein d'un site Natura 2000 exclusivement terrestre, cette participation minimale du maître d'ouvrage peut faire l'objet de dérogations accordées par le représentant de l'État dans le département, au vu de l'importance de la dégradation des habitats et des espèces et des orientations fixées dans le document d'objectifs mentionné à l'article L. 414-2 du code de l'environnement, lorsque le représentant de l'État estime que la participation minimale est disproportionnée au vu de la capacité financière du maître d'ouvrage. Cette dérogation est applicable aux projets d'investissement qui sont entièrement compris sur le territoire d'une commune de moins de 3 500 habitants ou d'un groupement de collectivités territoriales de moins de 40 000 habitants qui en assure la maîtrise d'ouvrage.

### Dotation aménités rurales

Créée dans le cadre de la loi de finances pour 2019, la dotation biodiversité vise à soutenir financièrement les communes rurales dont une part importante du territoire est consacrée à la protection de la biodiversité. Initialement destinée aux communes concernées par un site Natura 2000, elle a peu à peu été modifiée et élargie à d'autres aires protégées (PNR, PN, PNM). Ce sont ainsi 6388 communes qui ont pu bénéficier de la dotation en 2023 et 8921 en 2024. L'augmentation à 100 millions d'euros de la dotation en 2024 contre 41 millions d'euros en 2023 confirme la volonté du gouvernement de mettre en avant et de soutenir les territoires ruraux. Cette reconnaissance offre de nouvelles opportunités mais cela implique d'orienter les communes sur l'utilisation de ces nouveaux moyens financiers afin qu'ils participent pleinement à l'intégration de l'enjeu écologique dans les territoires.

Contrairement à ce qu'indique le rapport, la loi de finances pour 2024 a largement étendu le champ d'application de cette dotation qui concerne désormais les communes rurales dont une partie significative du territoire comprend une aire protégée ou jouxte une aire marine protégée. Le décret n°2022-527 du 12 avril 2022 précise la liste des aires protégées concernées dont font partie les zones de protection forte. La dotation est un dispositif novateur et ambitieux instauré par l'État, nécessitant un accompagnement adéquat et des efforts de communication pour encourager les investissements locaux en faveur de la biodiversité. Il serait également pertinent de réaliser un retour détaillé sur son utilisation afin d'évaluer comment les communes se sont appropriées cet outil.

**Le texte suivant doit être modifié afin de prendre en compte le décret portant application de l'article 243 de la loi de finances pour 2024 :** « 3.1. *Étendre la dotation de soutien aux communes pour la protection des aménités rurales à l'ensemble des communes rurales (selon définition INSEE) ayant des ENS, des sites RAMSAR et des Réserves naturelles nationales ou régionales sur leur territoire. Augmenter les sommes globales en conséquence pour éviter une dilution démotivante.* »

### 3. Les freins qui peuvent faire abandonner les projets de contractualisation - exemple des contrats Natura 2000

**Il manque les freins suivants :**

- Avances de trésorerie

L'un des premiers freins à la contractualisation des contrats Natura 2000 est l'exigence d'avances de trésorerie. Les propriétaires privés doivent souvent avancer les fonds nécessaires pour la réalisation des travaux prévus dans le cadre du contrat. Ces travaux peuvent inclure des plantations d'arbres, l'installation de clôtures, la création de zones humides, et d'autres mesures favorisant la biodiversité. Pour de nombreux propriétaires, mobiliser ces fonds représente un investissement financier significatif, surtout lorsque les délais de remboursement des aides financières peuvent être longs et incertains. Cette contrainte financière initiale constitue un obstacle majeur à l'engagement dans les contrats Natura 2000.

- Peur des contrôles et des remboursements en cas d'anomalies

La peur des contrôles administratifs et des éventuels remboursements en cas d'anomalies constatées est un autre frein important. Les propriétaires contractants doivent se conformer à des exigences strictes et sont sujets à des contrôles réguliers pour vérifier le respect des engagements pris. Si des anomalies ou des non-conformités sont détectées, les propriétaires peuvent être contraints de rembourser les aides perçues, souvent avec des pénalités. Cette perspective de devoir faire face à des remboursements imprévus et potentiellement élevés dissuade de nombreux propriétaires de s'engager dans ces contrats, même s'ils sont initialement favorables aux objectifs de conservation.

- Frais de gestion non prévus

Un autre frein concerne les frais à prévoir pour maintenir en place les investissements prévus dans le cadre d'un contrat. Par exemple, pour un contrat Natura 2000 de plantation d'arbres ou d'installation de clôture, si durant les cinq ans du contrat ou pendant une période de plusieurs années après sa fin, les arbres meurent ou que la clôture est vandalisée, le propriétaire doit remettre en état à ses frais ce qui a été dégradé. Cette obligation de maintenir les investissements en place, même en cas de dommages imprévus ou de forces extérieures, représente un risque financier important pour les propriétaires. Il faudrait permettre l'intégration de ces frais dans les demandes de subvention.