

COMITE NATIONAL DE LA BIODIVERSITÉ

Avis relatif au foncier et à la biodiversité

Séance du 18 septembre 2024

ANNEXE 1 de l'avis 2024-06 : Rapport du groupe de travail

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.

Pour des raisons de temps imparti, d'ampleur du sujet, nous avons choisi également de centrer la réflexion sur les espaces agricoles, naturels et forestiers, excluant ainsi les espaces urbanisés (soit 20% du territoire) où les rapports entre foncier et biodiversité sont de nature différente. Il semble nécessaire qu'une réflexion ultérieure complémentaire soit développée sur ceux-ci. Ce rapport ne concerne que les territoires métropolitains et non ceux d'Outre Mer.

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 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, en milieu agricole, il se retrouve au cœur d'enjeux forts, parfois contradictoires, et donc au centre 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 agricole 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 acceptions 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 les propriétaires et la biodiversité qui sont explorées.

Les pratiques et les contraintes sont de nature différente, 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) ¹ il a été décidé d'aller dans cette direction en la restreignant à l'espace rural (espaces agricoles, forestiers et naturels au sens des Codes de l'urbanisme).*

➔ *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,

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);

- 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.

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 interrelations 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,

- Conserver une diversité spécifique,
- Garder 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 et fertilisants (causes essentielles de la baisse de la biodiversité), changement climatique, simplification des paysages, altération des sols, etc. ; qui reste l'enjeu principal,
- Favoriser les synergies entre productions agricoles, 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 systématiquement 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 STOC² : 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.

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

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 prospection des espèces (observation, piégeage, bioacoustique, 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, ou de l'observatoire agricole de la biodiversité). 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.³

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 SRCE⁴ (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, entre autres l'INPN⁵ (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, cadrages législatif et réglementaire

Ces cadrages restent nécessaires 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 a pour rôle de 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 contreproductives aujourd'hui.

³ Vu le coût potentiel de ces évaluations, on considère à défaut les évaluations "prédictives" qui, sur la base de l'évaluation de la structure paysagère et de l'intensivité des pratiques, peuvent donner une approche

⁴ 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.

⁵ 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.

Une réglementation trop précise, ou trop 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 aux acteurs locaux, tout en cherchant un équilibre.

Il faut donc à la fois une clarté du cap à donner et une 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 bien souvent 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 leurs outils de production dans la durée et met en place le bail rural d'ordre public qui redéfinit les places relatives du propriétaire et de l'exploitant, les droits et devoirs de chacun.

Les aires protégées

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

Il existe de nombreux dispositifs 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 aires protégées (30 %) qui constituent la trame de protection du territoire,
- Des zones de protection forte (10 % inclus dans les 30% précédant) 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 territoires métropolitains et ultra marins).

(voir annexe)

Les acteurs de l'espace rural

Le binôme propriétaires / exploitants

Rappelons que près de 70 %⁶ 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.

⁶ 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 tout 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 est le seul responsable civil de sa propriété et s'en décharge si les dommages sont causés par les actions ou les négligences du locataire,
- 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 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, sports 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, sans pouvoir nécessairement exercer sa responsabilité.

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 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,

- L’exploitant a la maîtrise de l’usage agricole via le Code rural,
- 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 agriculteurs à développer des pratiques intensives, pour améliorer la rentabilité de leurs exploitations,
- On peut constater toutefois qu’une utilisation intensive du potentiel agronomique du sol peut altérer, sur le moyen terme, sa fertilité. Dans un souci de bonne gestion de son exploitation, l’agriculteur prendra alors les mesures correctives pour restaurer la qualité du sol : travaillant sur le moyen long terme, il n’a pas intérêt à amoindrir la capacité des sols à produire.

➔ C’est ainsi que les logiques des propriétaires et des exploitants se rejoignent à travers des objectifs communs sur le long terme

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 passions	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.	Effet souvent négatif : 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.
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 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 sans maître, les immeubles (hors cas de succession ouverte) 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 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, ...) ⁷ qui sont des facteurs favorisant la biodiversité. Toutefois cet inventaire ne va pas systématiquement ⁸ 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 ⁹ :

- 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

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

⁸ L'analyse de sol 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 mises à bail trop petites et fragmentées pour que les parties s'y retrouvent financièrement.

⁹ Source : CEREMA le BRE : 10 questions 10 réponses

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. Le code rural prévoit 16 types de clauses dont la rédaction peut laisser part à une certaine liberté. Toutefois 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 révision des clauses en cours de bail est possible à condition d'avoir l'accord de toutes les parties ce qui reste complexe.
- 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 ou du Code rural . 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.

Certaines de ces conventions ne sont que partiellement soumises au statut du fermage. Les conventions de pâturage excluent par principe, 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 souvent plus extensif favorable à l'environnement.

→ Ces types de conventions ne peuvent, à eux seuls, suffire à garantir la pérennité agricole. Néanmoins, ils peuvent être 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 locataires. Leur souplesse est un des avantages.

➤ Les Safer, leur rôle dans la préservation de l'environnement et le cahier des charges

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.

Le cahier des charges Safer

Ce cahier des charges a pour objectif de maintenir l'usage agricole d'un bien attribué par les Safer, en se préoccupant de garantir le respect d'enjeux environnementaux. Il est établi lors de la vente entre l'acheteur du bien, la Safer et les acteurs concernés (ex : départements, collectivités, ...). Il est annexé à 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 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.

- 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 départements, 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 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 ¹⁰.

➔ *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.

➔ *Les interactions entre le foncier et la biodiversité s'articulent à travers des 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 règlements 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 aspects 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

¹⁰ D'après l'intervention de M. de Berthier en séance

coconstruit 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-: 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 se réfère à l'usage du sol et non à sa constructibilité ; de ce fait elle ne figure pas dans les documents d'urbanisme et perd une partie de sa visibilité pour le public et les décideurs.
- 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).***

➔ ***Si le terrain est loué, le locataire après avoir donné son accord mettra en œuvre les obligations de l'ORE.***

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 de 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 non exploitants 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 par certains l'opinion suivante : le bénéfice biodiversité de la conditionnalité n'est pas toujours la préoccupation majeure de l'agriculteur. Il cherchera le plus souvent, dans un contexte économique particulièrement tendu, l'effet d'aubaine 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.

Faute de financements adéquats de la transition agroécologique, il est difficile pour les agriculteurs de pérenniser certaines avancées pourtant favorables à la biodiversité.

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

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

Cet outil est récent. Les PSE¹¹ 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'État¹².

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 par son ancrage territorial , 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 avec 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.

¹¹ <https://agriculture.gouv.fr/les-paiements-pour-services-environnementaux-en-agriculture>

¹² On peut citer ici des exemples de structures faisant le lien entre agriculture , structures privées et publiques telles que Epiterre, Symbiose et Solenat et qui participent au déploiement des PSE.

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 les associer dans les processus d'élaboration).***

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 ; ¹³
- 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, créés par la loi d'orientation agricole de 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.***

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.

Co-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.

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, Noé conservation, etc.)

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 à 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 ».***

➔ ***Malgré des exemples, notamment dans les PNR, on constate que 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 PNR, dont l'ingénierie crée du lien entre public et privé et s'appuie sur une diffusion de la connaissance,
- Les Chambres d'agriculture, qui développent ce type de diagnostic agronomie/économie/biodiversité,
- Le réseau AGRIFAUNE, créé en 2006, regroupant les acteurs du monde agricole et de la chasse. La convention a été signée par les CDAF, 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. Les propriétaires ne sont pas représentés 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 agrifaune 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 agroéconomiques, 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, ornithologues et écologues des sols (indépendants, associations, bureaux d'études, chambres d'agriculture, etc.) sont représentés sur 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 jouissance du bien par l'exploitant et le propriétaire. La contribution de ce dernier est pourtant indispensable, au minimum au renouvellement d'un bail pour envisager des dispositions bénéfiques à la biodiversité.

➔ *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 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,
- L'absence ou la faiblesse des avances de trésorerie pour les travaux liés à une contractualisation,
- La crainte de remboursements en cas d'anomalies constatées suite à des contrôles,
- Frais de gestion non prévus,

- 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 territoires a été évoquée en prenant comme exemple des labels privés ou comme le label « Territoire de faune sauvage », déclinaison nationale d'un label européen¹⁴. 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.

¹⁴ 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.

Le nouveau dispositif France ruralité revitalisation (refonte des zones de revitalisation rurale) consacre un élargissement des aménités rurales prises en compte. Malgré l'augmentation de dotation globale, il y a un risque de dispersion. Il serait nécessaire d'envisager deux améliorations. Consacrer un quota à la biodiversité dans les dispositifs, voir comment les propriétaires pourraient s'y inscrire.

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 responsable civil de sa propriété, aidé par des conseils compétents, 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 au renouvellement du bail.

Le bail rural environnemental devrait pouvoir être accessible à tous car l'ensemble des terroirs a un capital biodiversité à faire progresser. 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 grands axes :

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 sur la base du volontariat indiquant des mesures favorables à la préservation de la biodiversité sur ses parcelles, voire à son amélioration,
- ▶ Favoriser la mise en place d'un indicateur de qualité des sols (par ex : quantité de vers de terre sur un volume donné, taux de matière organique, équilibre microbien, fongique etc) et comparer les états qualitatifs à l'entrée et à la sortie du bail,
- ▶ Mettre, si possible, en place des notions de « récompense » (quand l'indicateur à la sortie est meilleur qu'à l'entrée) et / ou des incitations fiscales,
- ▶ Pouvoir envisager des clauses de « revoyure » 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

- ▶ Etendre son périmètre et ses principes d'application. Le rendre accessible à l'ensemble du territoire rural à condition 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 corrélant les deux outils pour assurer une stabilité dans le temps entre rentabilité et protection de la biodiversité,
- ▶ Avoir des clauses plus souples adaptées aux conditions locales,

Hors statut du fermage

Les cahiers de charges Safer

- ▶ Augmenter les moyens pour mettre en place, suivre 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. 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,
- ▶ 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,
- ▶ Améliorer la pertinence des modalités contenues dans le cahier des charges avec l'ensemble des parties prenantes (monde agricole, environnementalistes, 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)

- ▶ Rechercher des incitations financières pour développer les ORE avec une implication de l'Etat à étudier,
- ▶ 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. Rendre accessible au public et aux collectivités les données non confidentielles afin qu'elles en soient informées pour leurs politiques environnementales et urbanistiques,
- ▶ Elargir 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 mention dans le PLUI sous une forme à déterminer,
- ▶ 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) en s'assurant d'une bonne information de celui-ci,
- 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, en concertation avec les acteurs locaux 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 (s'appuyer sur 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.

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.).

Les coûts afférents sont souvent conséquents (animation territoriale, suivi-évaluation) et pèsent sur la capacité à mettre en place des indications financières suffisantes.

On pourrait imaginer d'y adjoindre des fonds privés, collectés auprès des citoyens ou des entreprises. 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 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,
- ▶ Dans le cadre d'appels d'offre pour fixer les tarifs de rachat, envisager une articulation avec un meilleur partage de la valeur entre les propriétaires, sociétés productrices, ... sachant que la loi APER (accélération pour la production d'énergie renouvelable) prévoit le financement d'un fond biodiversité,
- ▶ Etudier la possibilité d'établir des PSE tripartites liant le bénéficiaire, le propriétaire et l'exploitant,
- ▶ Faire la promotion de structures 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.

- ▶ Etendre 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

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 - Réformer la TFNB

- ▶ Rendre la mise en place de l'exonération de la TFNB obligatoire ¹⁵

MAIS **compenser durablement les communes** dès qu'elles appliquent cette règle sur les espaces soumis à ORE, les sites 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 » (si celles-ci sont préalablement rigoureusement définies et repérées) 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...

Ainsi pourraient être étudiées les propositions suivantes :

- ▶ Obligation d'autofinancement des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales pour les projets d'investissements : extension de la dérogation accordée aux communes maître d'ouvrage pour les projets d'investissement destinés à restaurer la biodiversité au sein d'un site Natura 2000 exclusivement terrestre

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, jugée 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 un seul élu dans le collège « propriétaires et usufruitiers » sur 33 élus dans cet hémicycle. Cette représentation est loin de refléter le poids de la propriété privée rurale d'autant plus que la taxe foncière chambre d'agriculture représente 35% du budget des chambre d'agriculture,

¹⁵ L'exonération de la TFNB dans les sites Natura 2000 a été positive. Mais le coefficient de minoration introduit a progressivement diminué la compensation que l'Etat apportait aux communes qui, notamment en secteur forestiers, s'en sont trouvées très pénalisées. Il faut donc être prudent avec ce type de dispositif s'il n'y a pas compensation.

- 
- ▶ 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 co-construction de la connaissance.

L’OFB apporte des financements renforcés pour la mise en place d’un Atlas de la Biodiversité communale (ABC) (ou outils équivalents). Cet outil favorise la co-construction 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 de protection de l’environnement (FNE, CEN, LPO, etc.), certaines EPCI, structures d’éducation populaire etc. Mais on constate que, sans structure coordinatrice et sans soutien aux têtes de réseaux comme par exemple les PNR, ces actions sont souvent menées de manière dispersée 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 territoires 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,
- Développer les actions existantes (ou à créer) d'éducation à l'environnement et à la nature,
- Renforcer et coordonner les structures qui font de l'animation locale 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,
- 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

- ▶ 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,
- ▶ Développer des labels comme par exemple 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.

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.

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 ;*".