



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



COMITE NATIONAL DE LA BIODIVERSITÉ

Séance du 18 septembre 2024

Avis du Comité national de la biodiversité sur le foncier et la biodiversité : résumé exécutif

DÉLIBÉRATION N°2024-06

I. Le contexte de l'avis du CNB sur le foncier et la biodiversité

Le présent avis ne concerne que les territoires métropolitains et non l'Outre-mer.

Conscient des interactions fortes entre biodiversité et foncier, le CNB a, sur ce sujet, développé une analyse propre et formulé des recommandations. Celles-ci sont exposées dans le présent avis, adopté en séance plénière du 18 septembre 2024, et préparé par un groupe de travail dédié, animé par Eliane AUBERGER et Yann DUBOIS de LA SABLONNIÈRE.

Ce n'est pas la propriété en elle-même, mais l'usage qui en est fait, qui conditionne l'évolution de la biodiversité. Le propriétaire responsable civil de ces usages, les coordonne sans en avoir forcément la maîtrise. Face à la multiplicité des réglementations, dispositifs, acteurs, intérêts en présence, à la diversité des enjeux écologiques, sociaux et économiques à prendre en considération, le groupe de travail a choisi de concentrer ses réflexions sur les rapports de la propriété privée à la nature dite « ordinaire », en se limitant à l'espace rural, aux espaces agricoles, forestiers et naturels, et en excluant de fait les aspects spécifiques aux espaces urbains, qui devront faire l'objet d'une réflexion à part.

II. Les principaux points d'analyse

En matière de foncier et biodiversité, des outils réglementaires ou contractuels (statut du fermage, les aires protégées, etc.) apparaissent comme structurants. Pour autant, l'approche réglementaire peut aussi s'avérer trop abrupte pour les propriétaires, gestionnaires du foncier, alors qu'ils sont à même de proposer d'autres formes de solutions locales pouvant être plus souples et mieux adaptées.

Les attributions et les droits respectifs des propriétaires et exploitants, ou encore les appuis auxquels ils sont éligibles, ne sont pas aujourd'hui optimaux pour la biodiversité. En effet, le propriétaire, n'a pas le plus souvent la maîtrise des usages, encadrés par la réglementation, la contractualisation, ou favorisés par des aides qui, souvent, lui échappent¹. Il ne peut faire valoir le gain ou la perte productive ou de biodiversité sur sa propriété, lors d'un changement de locataire. Mais par ailleurs, des objectifs comme la bonne qualité du sol, bénéfiques pour la biodiversité, peuvent fédérer les motivations des propriétaires et exploitants.

L'intérêt du bail rural à l'égard de la biodiversité reste à approfondir. Le bail rural à clauses environnementales est une avancée pour la biodiversité et l'agroécologie, mais il conviendrait de le rendre accessible à tous et plus attractif, en favorisant une meilleure adaptation aux conditions locales et en compensant les baisses de revenus qu'il suscite la plupart du temps, notamment pour les propriétaires.

D'autres dispositifs sont à explorer voire à transformer pour une meilleure prise en compte de la biodiversité, comme les conventions hors statut du fermage, (pour s'adapter aux usages locaux), ou les cahiers des charges Safer.

L'activité forestière privée paraît bien encadrée, avec un rôle spécifique des commissions régionales de la forêt et du bois (CRFB) qui valident les schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS), révisés tous les 15 ans. Pour autant, les SRGS ont une portée prescriptive et environnementale encore limitée.

Les obligations réelles environnementales (ORE) constituent un dispositif de nature contractuelle. L'ORE reste attachée au bien, et non au propriétaire. Son adoption relève du propriétaire et non de l'exploitant mais ne peut être mise en place sans l'accord de ce dernier. Elle se prête à des engagements de protection environnementale dans la durée mais rencontre encore peu de succès, pour des raisons d'attractivité financière notamment.

Des leviers financiers potentiels existent, et sont encore à adapter ou déployer. La Politique agricole commune (PAC) est l'un des principaux, mais ses aides, notamment celles qui sont conditionnées par des critères environnementaux, ne bénéficient pas aux propriétaires, et la motivation de l'exploitant n'est pas nécessairement la préservation de la biodiversité.

Les paiements pour services environnementaux (PSE) font leurs preuves, mais sont dans une phase encore expérimentale, avec des financements souvent publics (agences de l'eau), et avec des rémunérations qui vont le plus souvent aux exploitants et non aux propriétaires.

Les « certificats de biodiversité » permettent de reconnaître des actions de protection de biodiversité financés par des groupes privés, mais ils paraissent encore éloignés du sujet foncier/biodiversité, alors qu'ils pourraient sans doute être redéployés pour protéger des structures fixes du paysage (en appui aux propriétaires) ou compléter des mesures de type « mesures agroenvironnementales et Climatiques » (MAEC) (en appui aux exploitants).

La fiscalité joue un rôle important dans l'interaction propriétaire/exploitant/biodiversité, d'autant que la rentabilité des terrains agricoles est parfois négative, ce qui n'incite pas à préserver la biodiversité.

Au-delà des dispositifs techniques, financiers, contractuels ou réglementaires, susciter « ce qui peut donner envie d'agir » est un autre levier essentiel.

Le premier stade de l'émulation est la connaissance ou du moins l'appétit de connaître. Sciences participatives, atlas de la biodiversité communale (ABC) pour les plus utilisés, sont des leviers

¹ Il est à noter que la réglementation relative aux aires protégées est rarement mise en œuvre sans l'accord du propriétaire, ce qui n'est pas le cas d'autres réglementations environnementales.

pertinents, mais peu connus, et n'impliquant pas fréquemment les propriétaires. De même, des réseaux peuvent aider à produire des diagnostics biodiversité, et le conseil et l'animation apparaissent également comme des ingrédients dynamisant l'émulation. Mais ces dispositifs sont davantage tournés vers les exploitations que vers les propriétés.

L'analyse des sites Natura 2000 est riche d'enseignements sur les freins et leviers de l'adhésion par voie contractuelle à une démarche de préservation de la biodiversité. L'attachement au territoire, l'existence d'une force d'animation et d'accompagnement, l'implication en amont des acteurs, notamment des propriétaires, l'incitation financière et la reconnaissance sociale, sont autant de facteurs d'attractivité. Mais à l'inverse, la complexité des outils Natura 2000, la faible attractivité de la fiscalité associée, la durée trop courte des contrats (cinq ans), la défiance à l'égard des politiques environnementales liée à l'évolution fréquente du cadre réglementaire, les contraintes administratives freinent l'intérêt pour les contrats Natura 2000.

Enfin, la reconnaissance sociale et financière des engagements pris reste une source importante de motivation.

III. Les recommandations

Les recommandations sont sous-tendues par le rôle fondamental que peut jouer le propriétaire privé, échelon de gestion le plus proche du territoire et unique responsable civil de sa propriété, s'il bénéficie de conseils compétents venant de collectivités locales, d'associations, de structures privées ou d'établissements publics.

Recommandation 1 : faire évoluer les outils contractuels de gestion des terres rurales pour mieux prendre en compte la biodiversité

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

Indiquer les mesures favorables à la biodiversité, adapter le loyer, introduire des modulations de rémunération ou fiscales liées aux résultats, s'appuyer sur un état des lieux et des indicateurs de qualité des sols, clarifier dans le Code rural les droits et devoirs de chaque partie en ce qui concerne les éléments fixes du paysage. Adjoindre au bail un contrat d'ordre privé sur la base du volontariat indiquant des mesures favorables à la préservation de biodiversité.

1.2. Faire évoluer le bail rural à clauses environnementales (BRE) pour qu'il soit plus attractif pour les agriculteurs et les propriétaires

L'assortir d'un dispositif de « mesure » des avancées en termes de biodiversité ; compenser la perte de productivité par un mécanisme de type PSE ; adapter les clauses aux conditions locales .

1.3. Adapter et rénover les missions des Safer

1.3.1. Faire évoluer les cahiers des charges Safer, améliorer le suivi

Accroître la promotion des cahiers des charges ainsi que la pédagogie et l'accompagnement pour mieux les faire respecter ; informer les communes pour qu'elles puissent alerter des manquements et contribuer au suivi des Safer ; approfondir le travail de fond sur leur contenu, identifier les partenaires disposant d'informations nécessaires pour assurer un suivi .

L'introduction du point suivant dans le résumé exécutif a fait l'objet d'un vote spécifique : :

« 1.3.2. adapter et renouveler les missions des SAFER, conforter leur mission environnementale »

Votes exprimés : 73

Votes pour : 47

Votes contre : 4

Abstentions : 22

L'intégration du point suivant dans le résumé exécutif a fait l'objet d'un vote spécifique:

« 1.3.2. Faire évoluer l'assiette et les objectifs du droit de préemption environnementale des Safer »

Votes exprimés : 73

Votes pour : 47

Votes contre : 5

Abstentions : 21

1.4. Améliorer le recours aux Obligations réelles environnementales (ORE)

Promouvoir les ORE, leur attribuer une dénomination plus engageante, et rendre l'inventaire des ORE accessible à tous ; élargir l'éventail des organismes garants, mentionner dans les documents d'urbanisme les ORE reconnues comme zones de protection forte ; établir des « compensations » partagées entre propriétaires et exploitants dans le cadre d'une ORE, le cas échéant par des mécanismes de type « paiements pour services environnementaux », objectiver l'argument de dépréciation du foncier sous ORE.

1.5. Élargir le périmètre et accroître la souplesse des conventions de gestion

1.6. Promouvoir les labels et signes de reconnaissance « biodiversité » les plus efficaces et porteurs de reconnaissance sociale :

Évaluer préalablement les labels : inventaire ; analyse de leur performance pour la biodiversité ; publics visés ; rapport entre leur performance et leur accessibilité par le public visé.

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

2.1. Promouvoir les paiements pour services environnementaux (PSE)

Adjoindre aux PSE des fonds privés, ; organiser localement l'affectation des fonds sur la base d'un projet de territoire ; étendre les expérimentations à différents types de territoires et d'acteurs : territoires riches en biodiversité, propriétaires investis et motivés sur des territoires de nature « ordinaire », agriculteurs et propriétaires concernés par des ORE ou MAEC en fin de programme ; créer un PSE « Propriétaire » en appui du contrat privé adjoint au bail en compensation d'une perte de loyer consentie ou de la perte de loyer dans le cadre d'un BRE ; coupler PSE et certificats de biodiversité ; exiger le

rapport gouvernemental sur les PSE forestiers prévu par la loi résilience climat, et étudier l'extension de ses recommandations aux territoires non forestiers.

2.2. Évaluer le dispositif des certificats de biodiversité

Créer un couplage entre certificats de biodiversité et financement des PSE ; créer un groupe de travail sur la financiarisation de la biodiversité et l'évaluation des certificats de biodiversité.

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

3.1. Mieux cibler les aménités rurales

- 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 la dotation globale, il y a un risque de dispersion. Il serait nécessaire d'envisager deux améliorations :

- 1/Pérenniser un quota à la biodiversité dans les dispositifs,
- 2/voir comment les propriétaires pourraient s'y inscrire.

Dans le cadre des aménités rurales, éviter la dispersion et maintenir **des aides suffisantes** pour les communes ayant tout ou partie de leur territoire en aire protégée.

-Améliorer l'information sur les dispositifs et l'animation locale afin de mobiliser les fonds pour la biodiversité.

3.2. Réformer la taxe sur le foncier non bâti (TFNB) pour inciter à la préservation de la biodiversité

*Rendre l'exonération (-là condition de **compensation** aux communes)- systématique en présence d'une gestion écologique reconnue (ORE, Natura 2000, BRE) ; réviser les bases d'imposition des terres pour éviter le déséquilibre entre prairies et terres labourables, et introduire une catégorie « zones humides ».*

3.3 - Alléger la fiscalité foncière et/ou l'exonération des 3 /4 pour les transmissions à titre gratuit sur des espaces soumis à ORE, Natura 2000, BRE...

Compléter la SNB à l'issue d'un travail à conduire avec les inspections générales.

Recommandation 4 - Renforcer la représentativité des propriétaires dans les instances traitant de biodiversité dans le domaine rural

4.1. Renforcer la représentation des propriétaires au sein des Chambres d'Agriculture et au sein de toute organisation publique touchant au foncier.

4.2. Tester l'opportunité et l'intérêt de la création d'une structure ad hoc des propriétaires ruraux, sur le modèle de celle des propriétaires forestiers.

Recommandation 5 – Favoriser l'émulation en matière de biodiversité en milieu rural

5.1 Améliorer et co-construire la connaissance en associant organismes publics et acteurs de terrain

Associer tout public dans la mise en place d'Atlas de la Biodiversité communale (ABC) ou outils équivalents avec l'appui de l'Office français pour la biodiversité (OFB) ; développer, faire connaître les procédures d'évaluation, les indicateurs ; impliquer les propriétaires dans les diagnostics, le conseil et le partage de connaissances, via des chartes de niveau local signées avec eux.

5.2. Développer l'ingénierie locale et coordonner l'animation territoriale à différentes échelles autour de la biodiversité, avec les structures d'animation et d'éducation à la biodiversité tels les parcs régionaux et nationaux, les associations (CEN, LPO, NOE, FNC, FNPF, FRENE, GRAINE, CPIE etc..) les collectivités, les structures privées ou publiques reconnues compétentes), en renforçant le lien ou le conseil de proximité avec les propriétaires et en y associant également le grand public et les différents usagers du territoire.

S'inspirer des « cellules d'assistance techniques zones humides » des agences de l'eau ou des animations Natura 2000 ; tester chez des propriétaires volontaires hors PNR, parcs nationaux... la création de structures apportant une ingénierie « biodiversité » dans un cadre contractuel, en cherchant des financements publics et privés (y compris via les certificats de biodiversité, ou encore la responsabilité sociétale des entreprises locales -RSE).

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

Développer, entre autres, des labellisations de type Wildlife Estates créées par l'organisation européenne des propriétaires fonciers et entrepreneurs ruraux et déclinées en France par la fondation François Sommer sous la dénomination « Territoire de Faune Sauvage » ; faire connaître les propriétés labellisées dans les organes officiels de communication ; établir le lien entre cette labellisation et les attentes des propriétaires jointes au bail à ferme ou BRE ; faire de cette labellisation une condition pour bénéficier du PSE propriétaire.

5.4. Renforcer la confiance des propriétaires vis-à-vis des dispositifs réglementaires

Répondre à la crainte légitime des propriétaires de voir les conditions des contrats qu'ils ont signés tels les contrats Natura 2000 évoluer sous l'effet de modifications du cadre réglementaire.

Le CNB a adopté l'avis le 18 septembre 2024, selon le décompte suivant :

- Votes exprimés : 71
- **Votes pour : 64**
- Votes contre : 0
- Abstentions : 7