**Atelier : « outils de préservation du patrimoine naturel mobilisables par les propriétaires ruraux »**

Date : 4 juillet 2018 après-midi

Lieu : Val Joly PNR Avesnois (59)

Animation : Julie BABIN et François SALMON (FCEN)

L’objectif de cet atelier était d’échanger sur les outils de préservation du patrimoine naturel mobilisables par les propriétaires ruraux, en se plaçant du point de vue d’un propriétaire d’un terrain possédant un intérêt écologique et non de celui d’un « gestionnaire d’espace naturel protégé », point de vue habituel pour le réseau des CEN ou des PNR.

Ont ainsi été abordés les outils contractuels mobilisables ainsi que les incitations fiscales et les paiements pour services environnementaux (PSE).

**Contexte général**

L’angle d’approche de l’atelier s’inscrit dans le contexte plus général de la mobilisation citoyenne en faveur de la biodiversité et notamment du concept d’ « intendance du territoire », traduction du « Land stewardship » anglo-saxon, et d’initiatives internationales mobilisant cette notion. L’intendance du territoire peut être définie comme suit : « ensemble de stratégies et d’instruments pour impliquer les propriétaires et les usagers d’un territoire dans la conservation de la biodiversité ».

Une organisation internationale, l’International Land Conservation Network (ILCN), née aux Etats-Unis, s’est donnée pour mission de favoriser l’engagement volontaire et a organisé un 1er colloque à Berlin du 19 au 21 octobre 2015.

En Europe, une déclinaison de cette organisation a été créée, l’European private Land Conservation Network (ELCN), qui a lancé en 2017 un programme LIFE visant, d’une part, à recenser, tester et promouvoir des outils de conservation de terrains privés et, d’autre part, à soutenir et développer une stratégie européenne en la matière. Entre 2011 et 2014, trois pays européens, l’Espagne, l’Italie et la France, avaient déjà mis en œuvre un programme LIFE intitulé « Landlife », dont l’objectif était de promouvoir l’intendance du territoire.

La mobilisation des propriétaires ruraux est donc un enjeu crucial, reconnu à l’échelle internationale, qui prend de l’ampleur. La France prend sa part dans cette dynamique. Le réseau des CEN et celui des PNR peuvent s’inspirer des réflexions internationales mais aussi apporter leur contribution. C’est ainsi que le nouvel outil ORE a été présenté au 1er séminaire du LIFE ELCN organisé en Finlande au printemps dernier.

Enfin, un dernier élément de contexte a été introduit, celui de la mission d’information lancée par l’Assemblée Nationale en février 2018 sur le foncier agricole, préalable probable à la rédaction d’une prochaine loi sur le sujet visant à apporter une meilleure réponse aux enjeux de répartition et de régulation du foncier rural. Echéance du rendu ?

**Rappel des principaux outils contractuels mobilisables par un propriétaire**

Plusieurs outils prévus par le droit français sont à disposition des propriétaires pour leur permettre de donner corps à leur volonté de participer à l’effort de préservation de la biodiversité. Le choix de tel ou tel outil dépend principalement du niveau d’engagement que souhaite le propriétaire et du contexte dans lequel se trouve sa propriété. 99 ans est la durée maximale en droit français que peut avoir un contrat.

Le « gestionnaire d’espace naturel protégé » est souvent le premier interlocuteur du propriétaire et souvent également le co-contractant. C’est pourquoi une bonne connaissance des différents outils par le gestionnaire est importante. Cette partie de l’atelier avait donc pour but de faire un bref tour d’horizon de ces outils et d’illustrer leur utilisation au travers d’exemples concrets. Indiquer ici si l’AFB propose des formations sur le sujet.

Le bail emphytéotique est un outil très fort à disposition du propriétaire puisqu’il donne au preneur choisi un droit d’usage très important. Il peut être d’une durée de 9 à 99 ans. Les CEN l’utilisent autant que faire se peut, notamment dans certaines régions (nord-est notamment). Il correspond à une volonté d’engagement très forte du propriétaire.

Le bail rural à clauses environnementales (BRE) est un outil destiné à contracter avec un acteur spécifique : l’exploitant agricole du terrain. Le statut du fermage, d’ordre public, encadre fortement cet outil. Le BRE, réformé par la loi du 13 octobre 2014 d’avenir pour l’agriculture (instruction technique du 10 novembre 2015), permet au propriétaire d’inclure, en accord avec le preneur, des pratiques agricoles favorables à la biodiversité parmi une liste officielle.

D’autres outils contractuels, par exemple les conventions de gestion, les prêts à usage et les conventions d’adhésion à des cellules d’assistance technique, offrent aux propriétaires une très grande souplesse d’engagement tant sur le contenu que sur la durée. Ces outils se situent dans le champ du droit des contrats (Code civil). Les engagements pris par chaque partie font loi, c’est-à-dire que des procédures judiciaires existent et peuvent être mis en œuvre lorsque l’une des parties ne respecte pas ses engagements. Les CEN utilisent majoritairement ces outils (80% des surfaces protégées par les CEN).

|  |
| --- |
| **Les cellules d’assistance technique**  Le concept de cellule d’assistance technique a été lancé par l’Agence de l’eau Adour-Garonne pour aider les propriétaires et exploitants de zones humides à entretenir durablement leur bien (CAT ZH). Le PNR Périgord-Limousin est le seul PNR porteur d’une CAT ZH. Quelques PNR ont toutefois mis en place des instances similaires : à compléter.  Bien sûr, des structures comme les CEN ont vocation à conseiller tout propriétaire ou exploitant sur sa gestion. L’intérêt des CAT est de formaliser le conseil, que les propriétaires et les exploitants s’engagent dans une démarche à plus long terme en signant une convention d’adhésion et qu’ils sont mis en réseau. |

La création d’une association syndicale de propriétaires (ASP, voir encart) peut être une opportunité pour donner une destination environnementale durable, dans la mesure bien sûr où l’ASP a une vocation incluant l’enjeu biodiversité. Lorsqu’il s’agit d’une ASA, « la prévention contre les risques naturels ou sanitaires, les pollutions ou les nuisances » ainsi que « la préservation, la restauration et l’exploitation de ressources naturelles » doivent être prises en compte. Depuis le vote de la loi de 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (article 88), l’objet d’une AFP peut être étendu « à la préservation de la biodiversité ou des paysages »). L’ASP et l’obligation réelle environnementale ont ceci de commun qu’elles obligent les propriétaires successifs d’un terrain.

|  |
| --- |
| **Les associations syndicales de propriétaires (ASP)**  L’ASP peut prendre trois formes différentes : Association Syndicale Libre (personne morale de droit privé formée par consentement unanime des propriétaires fondateurs), Association Syndicale Constituée d’Office (imposée par l’Etat après constatation de sa nécessité et de l’incapacité des propriétaires concernés à constituer une ASL ou une ASA) et Associations Syndicales Autorisées.  ASCO et ASA sont des établissements publics à caractère administratif créés par arrêté préfectoral et dont les délibérations sont soumises au contrôle administratif du préfet. Les propriétaires des terrains compris dans leur périmètre ont obligation d’adhérer, sauf à délaisser leurs biens.  Le nombre des ASP est important en France, notamment dans l’irrigation, la forêt, l’aménagement foncier, le pastoralisme (associations foncières pastorales - AFP), les marais, le drainage, l’aménagement des cours d’eau, la viticulture, etc. |

Enfin, le propriétaire peut aussi adopter volontairement des outils de protection réglementaire mis à sa disposition par le législateur. C’est le cas par exemple des Réserves naturelles régionales, qui ont pris le relai des Réserves Naturelles Volontaires depuis la loi « démocratie de proximité » de 2022, des chartes Natura 2000 et des Contrats Natura 2000 (ne sont-ils pas des outils contractuels plus que règlementaires ?).

|  |
| --- |
| **Devenir des Réserves naturelles volontaires**  Résultat de l’enquête auprès des PNR : des ex-RNV sont-elles restées « orphelines » et cela pose-t-il problème ? |

Pour illustrer cette 1ère partie, le CEN Nord-Pas de Calais a présenté quelques exemples : le Marais de la Commandance (Guînes), le Terril de Ligny-les-Aire, la RNR de Losebarne et du Woohay (Ardres) et la Côte Butel (Longueville). La présentation a permis d’illustrer le « panachage » des outils utilisés pour s’adapter aux souhaits des propriétaires ; exemples illustrant également l’évolution dans le temps des outils mobilisés s’adaptant ainsi au niveau croissant de confiance entre les propriétaires et le CEN au fil du temps.

**Focus sur un nouvel outil : l’obligation réelle environnementale (ORE)**

L’ORE a été créée par la loi de 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. L’entrée en vigueur de ce nouvel outil ne requérait pas de dispositions réglementaires, ainsi l’outil est mobilisable depuis le lendemain de la publication de la loi au journal officiel. Afin de développer et diffuser les connaissances relatives à la mise en œuvre de ce nouveau contrat, l’AFB a confié une mission à la FCEN (Julie BABIN) permettant d’apporter des réponses à diverses questions juridiques, de rédiger un contrat type, de nouer des partenariats et d’expérimenter les premières ORE. Une première ORE « patrimoniale » (par opposition à une ORE signée dans le cadre de la compensation écologique) a ainsi été signée entre la Commune de Yenne, propriétaire du Marais des Lagneux, avec le CEN Savoie en mai 2018. Un guide sur l’utilisation de l’outil sera publié d’ici fin 2018 par le MTES.

L’ORE est un contrat par lequel le propriétaire se crée des obligations de faire ou de ne pas faire. Ces obligations sont « réelles », c’est à dire attachées à un bien immobilier et non à la personne. Toutes les règles s’appliquant aux contrats s’appliquent donc à l’ORE : obligation d’être au moins deux contractants (le propriétaire et un « tiers de confiance »), l’impossibilité d’engagement perpétuel, l’obligation de respecter les règles d’ordre public… Le « tiers de confiance » co-contractant doit être une collectivité territoriale ou assimilé (un PNR par exemple), un établissement public ou une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l’environnement (un CEN par exemple). L’ORE ne peut pas remettre en cause l’exercice de la chasse et, lorsqu’il y a un fermier en place, son accord préalable est obligatoire. Si celui-ci est d’accord, il est alors intéressant de transformer le bail rural simple en BRE afin de traduire les obligations du propriétaire vis-à-vis du « tiers de confiance » en obligation du fermier vis-à-vis du propriétaire. Le contenu d’une ORE est très libre. A l’instar des autres outils contractuels déjà évoqués, l’ORE s’inscrit donc dans une logique ascendante volontaire venant se substituer à une logique descendante publique de protection de la nature et complète la panoplie d’outils contractuels à disposition du propriétaire.

**Les incitations fiscales**

Un autre levier important favorisant l’implication du propriétaire rural sont les incitations fiscales.

Guillaume SAINTENY, spécialiste de droit fiscal, est intervenu pour éclairer ce sujet complexe tant les règles fiscales sont nombreuses, parfois contradictoires, et très évolutives puisque chaque année la loi de finance est susceptible de les modifier, la dernière ayant été particulièrement contre-productive vis-à-vis des propriétaires ruraux d’espaces naturels. En effet, l’analyse comparée détaillée de la fiscalisation des actions, des terres agricoles, des bois et forêts et des espaces naturels, montre clairement un différentiel de taux pouvant aller pour certains impôts jusqu’à plus de 30% en défaveur des biens ruraux et naturels. A valeur constante, le patrimoine composé d’actions, pouvant notamment concerner des entreprises polluantes, est moins fiscalisé que le patrimoine composé de biens ruraux.

De plus, la taxation des espaces naturels est souvent déconnectée des revenus qu’ils génèrent. Pour assombrir encore le tableau, les espaces naturels les plus intéressants sont davantage taxés que des milieux productifs (exemple des zones humides davantage taxées que des forêts de production mono spécifiques).

L’analyse temporelle donne malheureusement le même résultat : la taxation des espaces naturels a doublé en 20 ans.

La structure actuelle de la fiscalité va donc à l’encontre du maintien de la biodiversité détenue par des propriétaires privés.

De plus, lorsqu’elles existent, les possibilités d’exonération de taxes foncières sont peu mobilisées. A titre d’illustration, l’exonération de la TFNB (taxe sur les propriétés foncières non bâties) :

* est peu mobilisée par les propriétaires de zones humides agricoles (alors qu’elle est de 100% en PNR par exemple) ;
* est freinée dans les sites Natura 2000 par le fait que les communes ne sont remboursées par l’Etat du manque à gagner qu’à hauteur de 23% en 2019.

**Les paiements pour services environnementaux (PSE)**

Cécile FÈVRE (MTES) conclue l’atelier sur les PSE, autre levier proposé actuellement à quelques propriétaires d’espaces naturels et qui pourrait se développer. Il s’agit d’un dispositif pour inciter financièrement les acteurs à produire des services environnementaux. Cela se traduit par la rémunération d’un fournisseur de service environnemental par un « acheteur » du service, dans le cadre d’un contrat.

Les principales caractéristiques d’un PSE sont les suivantes :

* aspect volontaire ;
* identification du service environnemental ;
* conditionnalité (le paiement est versé si le service est fourni) ;
* additionnalité (le paiement doit permettre l'amélioration des services écosystémiques par rapport à un scénario sans PSE ; additionnalité par rapport à la réglementation) ;
* aspect incitatif.

Ce type de paiement existe déjà pour les exploitants agricoles (MAEC) et certains propriétaires ruraux (contrats Natura 2000 par exemple). Il pourrait se développer à l’avenir. Toutefois, le passage de la théorie à la pratique n’est pas évident car il n’est pas si simple de chiffrer les services environnementaux et de trouver un « acheteur ». Certaines questions pratiques se posent également : durée et pérennité du service, coûts de gestion des PSE, voire des questions éthiques (pollué-payeur ?). Malgré ces difficultés, un regain d’intérêt pour les PSE se manifeste notamment dans le cadre de la nouvelle PAC post 2020. Grâce à des crédits européens FEDER Massif central, IPAMAC (contact Laura LEOTOING) met actuellement en œuvre un projet de PSE sur 4 PNR (Haut-Languedoc, Livradois-Forez, Millevaches en Limousin et Volcans d’Auvergne) portant sur différents milieux naturels (forêt, lacs, prairies…) et différents services environnementaux (protection de la ressource en eau, activités récréatives…). Un guide d’accompagnement est en cours de rédaction par le bureau d’études BRL Ingénierie.

|  |
| --- |
| **Qu’a-t-on le droit de faire en terme de financement des propriétaires ruraux?** A compléter  Est-ce que c’est différent si le financeur est publique ou privé?  Est-ce que cela dépend de ce que l’on finance?  Est-ce que les exploitants agricoles sont soumis à des règles différentes de celles qui concernent les propriétaires ruraux (propriétaires de forêts, de dunes, etc.)?  Un minéralier (Evian/Danone, Vittel…) peut donner ce qu’il veut à un agriculteur par exemple, car c’est une entreprise privée? Pas de comptes à rendre à la commission européenne cf PAC? Mais s’il y a de l’argent public (même via une structure de droit privé comme un CEN), il faudra qu’il ait l’accord de la commission? De l’Etat?  Une collectivité territoriale peut donner ce qu’elle veut à des propriétaires exploitants forestiers? Etc.  Dans une communication du 19 juillet 2016, la Commission européenne précise que « Les règles en matière d'aides d'État ne s'appliquent que lorsque le bénéficiaire d'une mesure est une « entreprise » ». La Cour de justice définit les « entreprises » comme des entités exerçant, indépendamment de leur statut juridique (établissement public, association avec ou sans but lucratif…) et de leur mode de financement, une activité économique, c’est-à-dire toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné. « Aides d’État » signifie « fonds publics ». En vertu de l’article 107 du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne, « sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ». Lorsqu’elles sont autorisées, les aides doivent faire l’objet d’une notification préalable à la Commission européenne et ne peuvent être octroyées qu’après approbation de la Commission. En cas d'aide s'inscrivant dans un Programme de Développement Rural Régional (PDRR), le PDRR vaut notification. |

**Suites à donner**

Le syndicat de la propriété rurale n’a pas pu être associé à cet atelier. Ses représentants départementaux sont pourtant des partenaires des PNR (et des CEN ?). Mais comme il n’y a pas de contacts au niveau national, associer le syndicat à l’atelier aurait nécessité quelques échanges préalables que la FPNRF n’avait pas le temps d’organiser. Il est proposé d’établir un contact avec le syndicat de la propriété rurale sur la base de la synthèse de l’atelier. Le syndicat sera interrogé pour savoir s’il a déjà traité du sujet en interne de son réseau. Sinon, il pourrait lui être suggéré de le faire, notamment par le biais de sa revue « xxx ». Par contre, Forestiers privés de France (syndicat national des propriétaires forestiers sylviculteurs), membre de la FPNRF, a été invité à participer au séminaire.

Implication possible des PNR dans le dossier Landlife sur l’intendance des territoires ?

En fonction de l’échéance du rendu : contact à prendre avec la mission d’information lancée par l’Assemblée Nationale sur le foncier agricole ?

Des « choses à faire » sur les principaux outils contractuels mobilisables par un propriétaire ?

Des « cellules d’assistance technique » pourraient être créées pour différents types de milieux présents sur les territoires de PNR, animées par les PNR ou des partenaires tels que les CEN.

Julie BABIN peut ainsi être contactée par un PNR qui souhaiterait développer des ORE.

L’objectif préconisé, pour rectifier le tir, est de défiscaliser de façon très significative tous les biens présentant un intérêt écologique en exonérant purement et simplement les espaces naturels protégés, en alignant le régime fiscal des différents espaces naturels non protégés et en alignant le régime du patrimoine naturel sur celui du patrimoine culturel.

Le rôle spécifique des PNR sur ces enjeux fiscaux pourrait être d’apporter un conseil aux propriétaires d’espaces naturels.

Des « choses à faire » sur les PSE ?

**Annexe et référence biblio :**

Article EN sur l’intendance du territoire ?

Lien vers le rapport sur les outils contractuels TVB

Exemple d’une convention d’adhésion à une cellule d’assistance technique

Articles sur la fiscalité des espaces naturels

Document de présentation du projet PSE IPAMAC

**Liste des participants**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Prénom** | **Nom** | **Fonction** | **Structure** |
| Julie | BABIN | Chargée de mission Obligation réelle environnementale et stratégie foncière | FCEN |
| Paul | BOUDIN | Chargé de mission Biodiversité | PNR Chartreuse |
| Vinicius | CAMARGO | Stagiaire RSE & Territoires | GRTgaz |
| Johan | CLAUS | Chargé de mission Natura 2000 | PNR Lorraine |
| Laurent | COURNAULT | Chargé de mission Natura 2000 | PNR Haut-Languedoc |
| Ludovic | DA SILVA | Technicien | PNR Brière |
| Guillaume | DHUIEGE | Responsable Pôle Patrimoine naturel et eau | PNR Avesnois |
| Margot | DOUADY | Chargée d'étude ornithologique | PNR Perche |
| Gérald | DUHAYON | Responsable Pôle Ressources et milieux naturels | PNR Scarpe-Escaut / ENRx |
| Justine | DURET | Chargée de mission Natura2000 | PNR Morvan |
| Cécile | FEVRE | Chargée de mission | MTES/CGDD |
| Florian | GUILLAUME | Chargé d'étude Natura 2000 | PNR Avesnois |
| Sébastien | HUSSE | Chargé de mission MAEC/Prairies | PNR Lorraine |
| Mathieu | JUNGER | Animateur Natura 2000 | PNR Lorraine |
| Marie | L'HOSPITALIER | Chargée de mission Natura 2000 | PNR Vosges du Nord |
| Laure | LEBRAUD | Chargée de mission Natura 2000 | PNR Lorraine |
| Jean-François | LESIGNE | Attaché environnement | RTE |
| Olivier | MARCHAL | Chargé d'études Environnement | PNR Haute Vallée de Chevreuse |
| Alain | MASSE | Président de la Commission Biodiversité | PNR Brière |
| Vincent | MERCIER | Responsable Pôle territorial | CEN Nord-Pas de Calais |
| Geoffrey | MESBAHI | Doctorant agro-écologie | PNR Vosges du Nord |
| Éva | POILVÉ | Coordinatrice Pôle Milieux naturels | PNR Montagne de Reims |
| Guillaume | SAINTENY | Enseignant | GSC |
| François | SALMON | Directeur animation réseau | FCEN |
| Valentin | SALVANT | Technicien Zones humides | PNR Montagne de Reims |
| Cathy | TREMBLAY | Juriste | ENRx |
| Justine | VALLET | Chargée de mission Natura 2000 | PNR Pilat |