

Rapport n° 015995-01
Juillet 2025

Mission sur la valorisation et l'optimisation des outils fonciers pour la protection et la restauration de la biodiversité

Efficacité et attractivité de l'obligation réelle environnementale (ORE)

Jean-François LANDEL – IGEDD
Maryline SIMONÉ – IGEDD (coordonnatrice)
François VAUGLIN – IGEDD

<https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/>



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication	
<input type="checkbox"/>	Préparatoire à une décision administrative
<input type="checkbox"/>	Non communicable
<input type="checkbox"/>	Communicable (données confidentielles occultées)
<input checked="" type="checkbox"/>	Communicable

Sommaire

Sommaire	3
Résumé	7
Liste des recommandations	10
Introduction	12
1 Panorama de la planification et des différents outils intervenant dans la maîtrise du foncier pour la protection de la biodiversité	14
1.1 Les régimes contractuels individuels	15
1.1.1 Le bail rural environnemental (BRE), un outil agricole au service de la biodiversité	15
1.1.2 L'ORE, un outil novateur avec deux objectifs	15
1.2 Le bilan et un classement délicats à établir de ces outils	19
1.3 Des exonérations de taxes et des aides notamment en faveur du secteur agricole	20
1.3.1 La taxe foncière sur les propriétés non bâties	20
1.3.2 Les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) et les paiements pour services environnementaux (PSE).....	20
1.4 Un régime forestier protecteur mais aussi gestionnaire	21
2 Une évaluation complexe des ORE	22
2.1 Un article de loi restreint et aux effets d'entraînement limités	22
2.1.1 Un contenu contractuel d'une ORE qui n'est pas normé dans la loi	22
2.1.2 Une certaine ambiguïté dans l'ambition de la protection ordinaire et remarquable	22
2.1.3 Une grande liberté d'engagements qui implique une réciprocité d'intérêts ..	23
2.1.4 Une nature juridique peu compréhensible	23
2.1.5 Une pérennité des contrats signés pas tout à fait réelle	24
2.1.6 Une absence de précision réglementaire et de jurisprudence	25
2.1.7 Une forme authentique à des fins de publicité foncière	25
2.2 Un outil encore confidentiel.....	26
2.3 En manque de données disponibles et fiables	26

2.4 Les caractéristiques principales recensées de l'ORE	28
2.4.1 Une variété de motivations le plus souvent personnelles	28
2.4.2 Une durée hétérogène et une absence de surface minimale	30
2.4.3 La disparition du cocontractant signataire à anticiper	30
2.5 De nombreux acteurs en présence à la fois motivés et prudents	31
2.5.1 Un portage politique central à renforcer	31
2.5.2 Des propriétaires « militants » à rassurer	31
2.5.3 Un secteur agricole plutôt réfractaire et sous-évalué dans la loi.....	31
2.5.4 Des collectivités territoriales propriétaires diversement engagées et informées	32
2.5.5 Des engagements des cocontractants avec des mesures d'accompagnement appréciées	33
2.5.6 Des notaires différemment impliqués	34
2.5.7 D'autres acteurs peu mobilisés	35
2.6 Des dérives potentielles et des questions à anticiper	37
2.6.1 Une utilisation détournée.....	37
2.6.2 La question de la sécurité juridique du contrat d'ORE.....	37
2.7 Les freins identifiés	39
2.7.1 Freins économiques et financiers : une fiscalité peu incitative	39
3 Pour des ORE plus efficaces et plus attractives	41
3.1 Le besoin préalable de trancher... ..	41
3.1.1 ... pour le maintien d'une ORE universelle.....	41
3.1.2 ... pour l'encouragement d'une ORE universelle, antichambre de la biodiversité remarquable.....	41
3.1.3 ... pour le scénario d'une ORE à deux vitesses, dont une recentrée et assortie de leviers dédiés.....	42
3.2 Des leviers à imaginer	42
3.2.1 Leviers économiques et financiers	43
3.2.2 Leviers fiscaux	46
3.2.3 Leviers réglementaires	51
3.3 Des améliorations de l'ORE	51
3.3.1 ... sur la connaissance exhaustive des ORE par une collecte et une diffusion d'une information stratégique indispensables et un recensement géolocalisé des ORE.....	51

3.3.2 ... sur la cohérence et l'articulation des ORE compensation et patrimoniale avec l'urbanisme et la planification spatiale	53
3.3.3 ... sur la cohérence de la durée des contrats de compensation de la séquence ERC et celle des contrats ORE de compensation.....	55
3.4 Un contenu des contrats à préciser dans les ORE recentrées.....	55
3.4.1 Systématiser d'un état des lieux initial et d'un suivi et un agrément des associations cocontractantes	55
3.4.2 Un agrément de cocontractants et associations reconnues d'utilité publique	56
3.4.3 Une surface délicate à définir et une durée à adapter pour les ORE patrimoniale recentrée	56
3.4.4 L'intégration de plusieurs contrats pour un même objet	57
3.4.5 Une standardisation du contrat même relative à mettre en œuvre	58
3.5 Un nécessaire visibilité de l'outil ORE et de son appropriation administrative	58
3.5.1 Des guides pratiques à faire connaître	58
3.5.2 Une pédagogie et une formation auprès des acteurs à mettre en place.....	59
3.5.3 Une animation nationale et territoriale à mettre en place	59
3.5.4 . Une communication globale à construire : l'ORE « la mal nommée »	60
Conclusion	62
Annexes	63
Annexe 1. Lettre de mission.....	64
Annexe 2. Panorama de la planification et des différents outils intervenant dans la maîtrise du foncier pour la protection de la biodiversité	67
Annexe 3. SNCRR	74
Annexe 4. Exemples de clauses-types administratives et environnementales	75
Annexe 5. Chronologie de la création des ORE	78
Annexe 6. Les champs de l'ORE et le croisement avec les politiques publiques ..	80
Annexe 7. Eléments sur la fiscalité - DGFIP	86
Annexe 8. Contribution du Conseil supérieur du notariat	92

Annexe 9. Éléments sur les données - DGFIP	94
Annexe 10. Données graphiques ORE	99
Annexe 11. Avis de l’Autorité environnementale (ae) et des Missions régionales d’autorité environnementale (MRAe)	100
Annexe 12. Démarche de la commune de Saint Loup Hors et ORE.....	102
Annexe 13. Contribution de la Fédération des conservatoires d’espaces naturels	103
Annexe 14. Contribution fédération nationale des parcs naturels régionaux.....	115
Annexe 15. Contribution LPO	121
Annexe 16. Contribution WWF et cas de l’ONF	126
Annexe 17. Eléments Bretagne vivante.....	130
Annexe 18. Contribution SAFER.....	135
Annexe 19. Article Guillaume Sainteny	140
Annexe 20. Exemples de dispositifs fiscaux à l’étranger	146
Annexe 21. Schémas contractuels	150
Annexe 22. Communication autour des ORE	152
Annexe 23. Contribution Humanité & biodiversité	153
Annexe 24. Contribution du Réseau des Grands Sites de France	157
Annexe 25. Liste des personnes rencontrées	166
Annexe 26. Glossaire des sigles et acronymes.....	172

Résumé

« Chaque arpent de terre est un capital de biodiversité »

Propriétaire privé signataire d'une ORE, rencontré par la mission

Par lettre de commande du 4 novembre 2024, la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche a sollicité l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) pour conduire une « mission sur la valorisation et l'optimisation des outils fonciers pour la protection et la restauration de la biodiversité ».

Cette mission a pour objectif :

- d'identifier l'ensemble des dispositifs intervenant dans la maîtrise de l'usage et de l'occupation du sol de terrains privés, voire publics ;
- de porter une attention particulière à la mobilisation de ces dispositifs dans le cas des zones humides ;
- de proposer des pistes d'amélioration de ces dispositifs.

La lettre de mission précise particulièrement le besoin d'un état des lieux global de la mise en œuvre des obligations réelles environnementales (ORE) depuis leur création en 2016¹ et invite également à une analyse de l'ensemble des leviers économiques, financiers, réglementaires et fiscaux à mobiliser pour la protection et la restauration de la biodiversité sur les espaces naturels et agricoles.

Ainsi, le présent rapport :

- procède, en particulier, à une évaluation approfondie du mécanisme des ORE ;
- apprécie l'efficacité des ORE pour contribuer aux politiques de biodiversité, notamment en matière de protection forte ;
- propose des mesures visant à promouvoir les ORE et à les rendre plus attractives et plus efficaces.

Chaque outil réglementaire ou contractuel a sa place pour faciliter la protection de la biodiversité, sans qu'une hiérarchie des niveaux de protection et d'efficacité puisse être réellement établie. Les critères de définition des zones de protection forte (ZPF) ne suffisent pas à eux seuls à définir une telle hiérarchie. En effet, chaque outil répond à des situations et des stratégies plus ou moins spécifiques et à des acteurs différents et aux intérêts propres.

Un développement « en silo » des réglementations de protection ou ayant un impact sur la biodiversité (plan local d'urbanisme (intercommunal) - PLU(i)), zéro artificialisation nette (ZAN, ZPF, Natura 2000, sites Ramsar, réserves naturelles, arrêtés de protection de biotope, etc.) porte toutefois, non sans raison, une image de complexité, de redondance, voire de confusion. Ainsi, par exemple, divers outils non articulés existent pour la protection dans les PLU(i) : orientation d'aménagement particulier (OAP), espaces boisés classés (EBC), site naturel de compensation, de restauration et de renaturation (SNCRR,) zone préférentielle de renaturation (ZPR), classements de haies ou de mares, espaces réservés pour faciliter l'insertion environnementale des aménagements, etc.

Les ORE sont un outil nouveau dans ce paysage de dispositifs de protection de la biodiversité déjà

¹ Article 72 de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et sa codification à l'article L. 132-3 du code de l'environnement.

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000045213769

bien encombré, avec ses propres modalités réglementaires et contractuelles.

L'ORE est en effet un contrat « souple » entre un propriétaire foncier privé et un cocontractant avec des clauses libres. Elle a pour premier objectif d'installer, dans la durée, un certain niveau de protection tant pour les habitats naturels que pour les espèces qu'ils sont susceptibles d'abriter, sur un espace choisi par le propriétaire.

Trois constats saillants sont à faire sur les ORE : une absence de portage politique et technique global, une compréhension juridique faible voire erronée par de nombreux acteurs et une insuffisance de communication, notamment à destination du monde agricole.

Les ORE n'ont jamais été réellement portées politiquement depuis la loi biodiversité de 2016. Faute de relais administratif, le développement des ORE a été très lent car insuffisamment connu. Encore aujourd'hui, leur nombre précis est ignoré. Il est estimé au niveau national à environ 300 contrats signés, avec une forte marge d'incertitude sur le nombre exact. De nombreuses collectivités ignorent l'existence et le contenu des ORE signées par des propriétaires sur leur territoire.

La fédération des conservatoires d'espaces naturels (CEN), certains parcs naturels régionaux (PNR) et les associations environnementales sont les principaux cocontractants et porteurs d'une dynamique en faveur des ORE, avec un débat latent mais permanent sur la nature et le niveau de la protection à privilégier (biodiversité remarquable ou biodiversité ordinaire), au regard de l'investissement financier et en temps nécessaire à l'élaboration et au suivi de chaque contrat.

Sur le plan juridique, les ORE apportent une spécificité, souvent parée de nombreuses vertus : une obligation contractuelle qui emporte des droits réels, sans être pour autant une véritable servitude environnementale. Cette dualité juridique suscite, en l'absence de textes d'application et de jurisprudence, des difficultés de compréhension et des interrogations sur sa pérennité, pourtant affichée.

Juridiquement, l'ORE est un contrat et dispose donc de la souplesse de ce type d'engagement. Cette liberté ne suffit pourtant pas à rassurer les propriétaires fonciers, signataires potentiels, ou encore le monde agricole qui manifeste souvent de fortes réticences par crainte de contraintes d'exploitation, dans un contexte où 80 % du foncier agricole est loué².

Le défaut de gain économique direct et de visibilité sur la portée réelle des engagements de l'ORE n'incite que marginalement les exploitants agricoles à s'engager dans la démarche, lorsqu'ils sont propriétaires, ou à en accepter le principe, lorsqu'ils sont fermiers. L'adhésion et le rôle clé des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) et des collectivités territoriales sont ici à noter comme un facteur de réussite et à encourager.

La présente mission a donc pour objet de dresser un bilan des ORE et de proposer des pistes pour améliorer et faciliter leur développement.

Dans un premier temps, la mission s'est attachée à examiner les éléments techniques susceptibles d'éclairer et d'améliorer l'appropriation des ORE par chacun des acteurs, qu'il s'agisse de démarches patrimoniales ou de compensation des incidences des plans, programmes et projets sur l'environnement. Ces dernières, qui constituent 40 % des ORE signées, sont la preuve d'une dynamique particulière, liée aux besoins de compensation financés par les maîtres d'ouvrages.

Pour en faciliter la compréhension et la mise en œuvre par les notaires et les cocontractants, mais aussi pour répondre aux attentes et besoins des propriétaires, les contrats d'ORE peuvent faire l'objet à la fois de clauses types administratives et de clauses techniques répondant aux particularités du foncier à protéger tant pour sa biodiversité que pour ses habitats naturels.

² Ces réticences concernent à la fois les propriétaires exploitants agricoles, et les fermiers exploitants de terres louées.

Le temps d'appropriation de l'ORE est souvent long et mobilise un temps d'ingénierie et de discussion, voire de persuasion, trop important.

Dans un second temps, la mission a analysé les pistes possibles d'incitations pour une meilleure appropriation et un développement plus soutenu des ORE.

Concernant les aides publiques économiques, celles-ci ne peuvent s'envisager que pour les ORE patrimoniales, les ORE de compensation étant déjà financées. La mission constate qu'aucun gain économique direct au profit du propriétaire ne peut être aisément systématisé. Il apparaît plus réaliste d'adosser tout avantage à des dispositifs déjà existants, qui peuvent ou non faire appel à d'autres intervenants, tels que les paiements pour services environnementaux (PSE) et les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), etc. Les aides directes et continues pour des ORE de très longue durée (99 ans) paraissent particulièrement hypothétiques, et seul un accompagnement de démarrage du contrat ORE apparaît réaliste.

Un dispositif fiscal incitatif comme l'exonération de taxe foncière de propriétés non bâties (TFPNB) n'a guère été jusqu'à présent exploité par les collectivités, directement impactés par une baisse de recettes non compensée par l'État. Une compensation indirecte avec la majoration de la dotation pour aménité rurale est une piste intéressante.

En outre, il existe d'ores et déjà un ensemble de dispositions fiscales incitatives qui n'ont pas forcément été suffisamment proposées ou rappelées aux propriétaires signataires des ORE : la mission propose de leur donner leur plein effet à l'occasion de la signature des ORE (fiscalité des sites Natura 2000, des zones humides, forestières, mais aussi agricoles).

Au-delà, un nouveau dispositif fiscal dédié spécifiquement aux ORE patrimoniales impliquerait de resserrer très fortement le dispositif sur les ORE les plus qualitatives sur le plan de la protection de la biodiversité, pour objectiver un gain environnemental justifiant l'avantage fiscal, ce qui irait notablement à l'encontre de l'esprit initial très libéral de création des ORE et serait source d'une complexité de mise en place.

Un recentrage sur certains signataires cocontractants considérés comme fiables serait également nécessaire. Autrement dit, tout levier fiscal impliquerait une ORE à deux vitesses, nuisible à la lisibilité du dispositif ORE, déjà scindé entre la compensation et le patrimonial.

Dans un contexte budgétaire très contraint, la mission préconise plutôt un accompagnement financier pragmatique pour débloquer les projets d'ORE, notamment sur le paiement des frais de notaire, mais aussi et surtout l'ingénierie d'accompagnement des ORE de la part des cocontractants sur l'ensemble de la longue durée des contrats signés. Au-delà des signatures d'ORE, leur suivi constitue un complément indispensable et encore sous-estimé dans son ampleur.

Enfin, dans une optique volontariste, la mission estime qu'une fiscalité expérimentale sur les ORE serait à tester sur :

- La première étape d'une compensation par l'État aux collectivités de l'exonération de la TFPNB pour les ORE sur le modèle des zones humides ;
- La seconde étape avec une approche fiscale globale (TFPNB, exonération de charges, impôt sur la fortune immobilière (IFI), droits de succession, etc.), si un rééquilibrage de la fiscalité était enfin arbitré en faveur de la biodiversité.

En conclusion, le niveau d'ambition du déploiement des ORE ne pourra augmenter qu'avec une volonté partagée d'une ingénierie territoriale d'accompagnement et de suivi et sa réussite dépendra aussi d'un portage politique national fort.

Liste des recommandations

- Recommandation 1.** (ministère chargé de l'environnement/DEB) Renforcer le portage politique des obligations réelles environnementales, inviter les collectivités à s'en emparer et soutenir les associations impliquées telles que les conservatoires des espaces naturels. Dans le cadre de la tutelle des grands opérateurs (parcs nationaux, Office français de la biodiversité, Conservatoire du littoral et des rivages lacustres), les inciter à s'engager plus fortement au développement accru des ORE en les chargeant spécifiquement de cette mission..... 37
- Recommandation 2.** (ministère chargé de l'environnement DEB) Développer un partenariat étroit avec le Conseil supérieur du notariat, pour systématiser et standardiser « autant que possible » les clauses administratives et faciliter la rédaction des clauses techniques par les opérateurs..... 38
- Recommandation 3.** (ministère de l'environnement DEB-ministère des finances DGFIP) Dans l'hypothèse d'une éco fiscalité incitative des ORE patrimoniales, développer des ORE ciblées permettant des gains de biodiversité à un niveau permettant aux zones concernées de devenir à terme zones de protection forte. 51
- Recommandation 4.** (ministère de l'environnement DEB-ministère des finances DGFIP) Dans l'hypothèse d'une éco fiscalité incitative des ORE patrimoniales, donner des critères et des conditions pour asseoir la pertinence des ORE patrimoniales justifiant un avantage fiscal : agrément des cocontractants reconnus d'utilité publique, mesures de contrôle et de suivi, qualité environnementale, cohérence stratégique des ORE, enjeux d'intérêt général identifié dans un zonage local ou national. 51
- Recommandation 5.** (ministère de l'environnement DEB-ministère des finances DGFIP) Dans l'hypothèse d'une éco fiscalité incitative des ORE patrimoniales, engager une expérimentation sur le modèle d'une approche fiscale globale (TFPNB, exonération de charges, IFI, droits de succession, etc.), par duplication sur les ORE du mécanisme d'accompagnement global de la politique fiscale forestière ou, à défaut, mettre en place une compensation partielle ou totale des exonérations de TFPNB. Augmenter les durées d'exonérations au-delà de 5 ans, notamment pour les zones humides. 51
- Recommandation 6.** (ministère chargé des finances-CGDD-DEB) Prévoir un dispositif permettant de disposer de données statistiques fiables et exhaustives des ORE en lien avec la démarche du système d'information géographique UrbanSIMUL..... 53
- Recommandation 7.** (ministère de l'environnement DEB-DHUP) Renforcer et systématiser l'information des collectivités sur l'existence et le contenu des ORE signées sur leur territoire pour permettre leur éventuelle prise en compte dans leur planification stratégique. 54
- Recommandation 8.** (ministère de l'environnement DEB-DHUP) Rechercher une articulation entre l'ORE et les outils existants pour la protection de la biodiversité dans les PLU(i) : orientation d'aménagement et de programmation, espace boisé classé, site naturel de compensation, de restauration et de renaturation, zone préférentielle de renaturation, etc. et ouvrir la possibilité d'avantages financiers ou fiscaux lorsque des ORE sont signées dans ces secteurs..... 55
- Recommandation 9.** (ministère de l'environnement DEB) Prévoir que les ORE de compensation requièrent une durée supérieure à celle définie aujourd'hui dans les arrêtés préfectoraux de compensation. 55
- Recommandation 10.** (ministère de l'environnement DEB) Inciter à une contractualisation

multipartite avec les différents acteurs impliqués dans la mise en place et le suivi des ORE, BRE, PSE, compensation. 58

Recommandation 11. (ministère de l'environnement DEB) Renforcer l'appui aux ORE en les incluant dans les démarches globales d'animation territoriale aux bénéficiaires des associations les plus fiables et engagées et envisager une communication grand public. 61

Introduction

Par lettre de commande du 4 novembre 2024 (annexe 1), la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche a sollicité l'inspection générale de l'environnement et du développement durable pour conduire une « *mission sur la valorisation et l'optimisation des outils fonciers pour la protection et la restauration de la biodiversité* ».

Deux objectifs de « *politique de biodiversité* » sont concernés :

- La création et la gestion d'espaces terrestres sous protection forte sur des terrains de statut privé ;
- La protection des écosystèmes terrestres, hors espaces de protection forte, sur des terrains de statut privé pour intervenir efficacement contre la fragmentation et l'artificialisation des sols, les espèces exotiques envahissantes, les pollutions et les prélèvements excessifs d'espèces vivantes.

Pour parvenir à ces objectifs, il a été demandé à la mission :

- d'identifier l'ensemble des dispositifs intervenant dans la maîtrise de l'usage et de l'occupation des sols sur des terrains privés, voire publics ;
- de porter une attention particulière à la mobilisation de ces dispositifs dans le cas des zones humides ;
- de proposer des pistes d'amélioration de ces dispositifs ;
- de procéder, en particulier, à une évaluation approfondie du mécanisme des obligations réelles environnementales (ORE) ;
- d'apprécier l'efficacité des ORE pour contribuer aux politiques de biodiversité, notamment en matière de protection forte ;
- de proposer des mesures visant à promouvoir les ORE et à les rendre plus attractives et plus efficaces.

Cette commande intervient dans un contexte où les dispositifs réglementaires de protection de la biodiversité nombreux, voire foisonnants, sont à mettre pleinement en œuvre dans le cadre de la stratégie nationale biodiversité 2030. L'ambition de la France pour cette échéance telle que décrite dans ses engagements internationaux en matière de protection de la biodiversité³ serait alors atteinte.

L'intérêt de mobiliser les acteurs privés et notamment les propriétaires fonciers pour la protection de la biodiversité, a ainsi resurgi avec le dispositif des ORE, issu de la loi « biodiversité », qui était en gestation depuis environ 20 ans. Cet outil apparaît ainsi au cœur de la mission, en tant que vivier potentiel élargi de protection d'espaces naturels et de biodiversité.

L'article 73 de la loi « biodiversité » dispose que « *Dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement dépose sur les bureaux de l'Assemblée nationale*

³ Cf La convention sur la diversité biologique (CDB), de Rio de Janeiro, de 1992, ratifiée par la France le 1^{er} juillet 1994. Cette convention reconnaît la conservation de la biodiversité comme une « préoccupation commune à l'humanité » et une partie intégrante au processus de développement. Elle est à l'origine de l'élaboration de stratégies pour la biodiversité aux niveaux paneuropéen, communautaire et national. La stratégie nationale biodiversité 2030 est la concrétisation de l'engagement français au titre de cette convention.

La gouvernance de cette convention a produit lors de la COP15 biodiversité de Montréal du 7 au 19 décembre 2022 un nouveau cadre stratégique mondial, fixant les objectifs à atteindre pour mettre un terme à l'érosion de la biodiversité d'ici à 2030. Ce cadre prévoit des cibles chiffrées dont celle prévoyant la protection de 30% des terres et de 30% des mers à échéance 2030.

et du Sénat un rapport sur la mise en œuvre du mécanisme d'obligations réelles environnementales prévu à l'article L. 132-3 du code de l'environnement. Ce rapport porte aussi sur les moyens de renforcer l'attractivité, notamment au moyen de dispositifs fiscaux incitatifs, du mécanisme d'obligations réelles environnementales⁴. ».

Ce rapport, déposé en 2021, a fait un tout premier état des lieux et a présenté des éléments de bilan et certaines hypothèses d'améliorations, mais sans en privilégier aucune en particulier.

Aussi, le sujet de la protection de la biodiversité ayant été notamment renouvelé avec les zones de protection fortes (ZPF) en 2022 et les sites naturels de compensation (2016) devenus sites naturels de compensation, restauration et renaturation (SNCRR) en 2024, il semblait donc utile que d'autres réflexions puissent être menés pour déboucher sur des actions plus attractives et plus opérationnelles. En ce sens, le conseil national de la biodiversité (CNB) a aussi engagé des réflexions récentes⁵.

La mission a conduit ses travaux sur la seule métropole où les retours d'expériences sont les plus riches d'enseignements en matière d'ORE⁶.

Après la synthèse d'un panorama (détaillé en annexe 2) des divers outils disponibles en matière de protection de la biodiversité et après avoir tenté d'en apprécier synthétiquement les atouts et/ou les faiblesses (I), la mission s'est attachée à réaliser un focus sur les ORE, avec un premier bilan (II), et de proposer des pistes d'amélioration (III).

⁴ Rapport du Gouvernement au Parlement sur la mise en œuvre du mécanisme d'obligations réelles environnementales et sur les moyens d'en renforcer l'attractivité, janvier 2021.

⁵ CNB délibération 2024-06 Avis sur le foncier et la biodiversité ; recommandations 2.1 création d'un « *PSE propriétaire* » et 4.1 Renforcer la représentation des propriétaires au sein des chambres d'agriculture et au sein de toute organisation publique touchant au foncier.

Cf Avis relatif à la stratégie nationale pour la biodiversité 2030, délibération 2023-01, recommandation n° 16, page 5 : « *le CNB recommande de développer les outils fonciers et fiscaux de la préservation de la biodiversité assortis d'avantages financiers pour le propriétaire, via notamment les obligations réelles environnementales (ORE), les baux réels environnementaux (BRE) et les paiements pour services environnementaux (PSE)*. ».

⁶ Quelques ORE auraient été signées en outre-mer, seulement en Guyane et à La Réunion selon les informations collectées par les rapporteurs.

Pour l'ORE connue en Guyane (signée dans le cadre de la compensation), les détails figurent en page 40 du rapport du Gouvernement au Parlement de 2021 : <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/279397.pdf>

Pour La Réunion, voici des détails sur l'ORE connue : <https://www.mairie-saintpaul.re/la-premiere-obligation-reelle-environnementale-de-la-reunion-appliquee-a-letang/> ; pas d'ORE connue dans les autres DOM à ce jour (Guadeloupe, Martinique, Mayotte). S'agissant des COM à Saint-Martin et à Saint-Pierre et Miquelon, aucune ORE n'est connue à ce jour.

Pas d'ORE possible dans les autres COM (Polynésie française, Wallis et Futuna, St Barthélémy) et en Nouvelle-Calédonie, la compétence en matière d'environnement étant décentralisée et qu'il n'y a pas de mention de l'applicabilité de l'article L. 132-3 du code de l'environnement à ces territoires. S'agissant des TAAF et de Clipperton, l'ORE est sans objet puisque ces territoires font partie du domaine public de l'État.

1 Panorama de la planification et des différents outils intervenant dans la maîtrise du foncier pour la protection de la biodiversité

La mission intervient dans un contexte où la mise en œuvre de la stratégie nationale biodiversité 2030 (SNB) mobilise divers outils intervenants dans la maîtrise foncière de l'usage des sols afin de contribuer notamment à l'objectif d'inscrire 10 % du territoire en zone de protection forte conformément au décret n°2022-527 du 12 avril 2022.

Au niveau national, la publication, le 23 novembre 2024, de divers textes réglementaires facilite désormais le développement de sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation (SNCRR), et l'utilisation de cet outil mettant en œuvre le dispositif international des crédits biodiversité en France.

Au niveau européen, les objectifs de la Commission européenne en matière de protection de la biodiversité se sont précisés avec la publication du règlement UE sur la restauration écologique⁷, définissant des objectifs et des obligations spécifiques juridiquement contraignants en matière de restauration de la nature dans chacun des écosystèmes terrestres, marins, urbains et d'eau douce.

La maîtrise, l'occupation et gestion de l'usage des sols pour préserver la biodiversité sont donc plus que jamais des enjeux importants. Pour y parvenir, une liste d'outils législatifs, réglementaires ou contractuels sont à disposition de l'État et de ses établissements publics, des collectivités, des maîtres d'ouvrages et des particuliers. Leurs spécificités, utiles dans des choix d'aménagement, d'utilisation de l'espace et de protection de l'environnement, aident à restaurer et préserver des espaces à enjeux écologiques, à compenser les effets menant à une perte nette de biodiversité d'un aménagement ou de la réalisation d'un projet, à renforcer la nature en ville ou à entreprendre d'autres actions volontaires en faveur de cette biodiversité.

À travers ce panorama développé en annexe 2, la mission s'interroge sur le cumul des différents outils fonciers - acquisition, baux, servitudes - et de protection, qu'ils soient complémentaires ou contradictoires face à la tension foncière globale et aux besoins de foncier pour la compensation ou pour mettre en œuvre le « zéro artificialisation nette » (ZAN).

Quelques éléments essentiels peuvent être relevés :

- d'une part, l'usage des sols est régi par les documents d'urbanisme : carte communale (CC), plan local d'urbanisme (PLU) à l'échelle communale ou intercommunale (PLUi), schéma de cohérence territoriale (SCoT), schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ;
- d'autre part, la recherche de la protection de la biodiversité passe d'abord, dans bien des esprits, par la maîtrise foncière préalable. L'acquisition foncière reste souvent privilégiée par les acteurs publics et privés.

Toutefois, la démarche d'acquisition se heurte en premier lieu à la disponibilité du foncier (refus de vente) et à sa rareté qui en augmente le coût d'acquisition. Pour dépasser ce constat, il existe des dispositions spécifiques pour contraindre et accélérer la rotation du foncier (préemption ou de l'expropriation) ou moduler la maîtrise du droit de propriété (servitude d'utilité publique).

La protection de la biodiversité est assurée par des aires protégées terrestres de nature réglementaires ou contractuelles, avec une grande variété de ces outils. Le dernier en date est la zone de de protection forte, avec une désignation d'office pour les aires protégées règlementaires

⁷ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=OJ%3AL_202401991

existantes ou au cas par cas (exemple des ORE)⁸.

Les aires contractuellement protégées regroupent diverses situations (parcs nationaux-aires d'adhésion, parc naturel régional, site Natura 2000). Le gestionnaire est le garant du bon respect de la charte ou du document de gestion dans ces aires.

Des outils spécifiques de compensation environnementale⁹ participent également à la protection de la biodiversité. La compensation dite « par la demande », par exemple dans le cadre d'une acquisition de foncier par le maître d'ouvrage ou via une ORE, et la compensation dite « par l'offre », telle que dans le cadre d'un « site naturel de compensation, de restauration et de renaturation » (SNCR)¹⁰ qui sera mis en place *ex nihilo* et proposé aux maîtres d'ouvrage qui ont besoin de réaliser des compensations.

Dans tous les cas, le cadre exigeant de la séquence Éviter-Réduire-Compenser (ERC) intégré dans les évaluations environnementales des projets et des plans-programmes, qui font l'objet d'un avis d'autorité environnementale, participe étroitement à la protection de la biodiversité.

1.1 Les régimes contractuels individuels

1.1.1 Le bail rural environnemental (BRE), un outil agricole au service de la biodiversité

L'article L. 411-27 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) prévoit le régime juridique applicable au bail rural à clauses environnementales (BRE), c'est-à-dire au bail ayant « *pour objet la préservation de la ressource en eau, de la biodiversité, des paysages, de la qualité des produits, des sols et de l'air, la prévention des risques naturels et la lutte contre l'érosion* ». Cet article prévoit également une liste limitative de cas dans lesquels un BRE peut être signé. Ils concernent notamment la garantie du maintien de pratiques ou infrastructures écologiques et un périmètre géographique en limitant la signature à certains espaces (notamment zones humides, parc régional ou national, ou encore sites inscrits ou classés).

Le contenu du BRE a été précisé par l'article R. 411-9-11-1 du CRPM. Sans constituer un clausier¹¹ pour le contenu d'une ORE, cet article offre une première approche pédagogique du panorama du niveau d'exigence et des typologies de protection de la biodiversité qui peut être offert au propriétaire foncier. Sur le fond, le contenu des clauses d'un BRE est instructif, dès lors qu'il contient des items susceptibles d'inspirer certaines clauses de l'ORE applicables à des terrains agricoles ou naturels.

D'une manière générale, les cocontractants associatifs ont tenté de proposer une certaine standardisation des *items* pertinents de l'ORE. Par exemple, l'association Agir pour l'environnement prévoit une « liste d'engagements à choisir » dans le projet d'acte d'ORE (cf annexe 4).

1.1.2 L'ORE, un outil novateur avec deux objectifs

Les obligations réelles environnementales (ORE)¹² permettent aux propriétaires d'un bien

⁸ Cf décret n° 2022-527 du 12 avril 2022.

⁹ Dans le cadre de la démarche du maître d'ouvrage pour compenser les incidences résiduelles notables qui n'ont pu être ni évitées ni réduites d'un plan, programme ou projet qu'il porte.

¹⁰ Cf annexe 3.

¹¹ C'est-à-dire un catalogue de clauses contractuelles.

¹² Cf annexe X : schémas contractuels des signataires ORE

immobilier de participer volontairement à la protection de l'environnement en mettant eux-mêmes à leur charge, ainsi qu'à celle des propriétaires successifs du bien, des obligations de faire ou de ne pas faire dans le but de maintenir, conserver, gérer ou restaurer des fonctions écologiques ou des éléments de biodiversité présents sur le site.

La chronologie de la genèse de l'ORE est présentée en annexe 5. La mission en relève les hésitations autour de différentes options techniques :

- soit une modification des articles 637 et 686 du code civil relatifs aux servitudes ;
- soit l'inscription d'une servitude environnementale « dérogatoire » au droit commun dans le code de l'environnement ;
- soit enfin, l'insertion dans ce code d'une obligation « *propter rem* »¹³ à finalité environnementale.

Elle note également une hésitation entre la place des servitudes contractuelles et celle d'utilité publique pour préserver certaines caractéristiques naturelles des parcelles.

Certains propriétaires ont notamment une crainte que les ORE contractuelles ne soient l'antichambre de servitudes d'utilité publique environnementale à venir. Ces éléments pèsent toujours sur la bonne compréhension et l'adhésion au dispositif juridique d'ORE (cf. partie 2.).

Après une longue réflexion doctrinale autour de l'apport des servitudes de droit privé à la protection de l'environnement¹⁴ (cf. annexe 6), cet outil juridique a été introduit par l'article 72 de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et est inscrit, depuis, à l'article L. 132-3 du code de l'environnement. Celui-ci dispose que : « *Les propriétaires de biens immobiliers peuvent conclure un contrat avec une collectivité publique, un établissement public ou une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement en vue de faire naître à leur charge, ainsi qu'à la charge des propriétaires ultérieurs du bien, les obligations réelles que bon leur semble, dès lors que de telles obligations ont pour finalité le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de fonctions écologiques.*

Ces obligations peuvent être utilisées à des fins de compensation (cf partie 2.3.). La durée des obligations, les engagements réciproques et les possibilités de révision et de résiliation doivent figurer dans le contrat. La durée prévue au contrat ne peut excéder quatre-vingt-dix-neuf ans. Établi en la forme authentique, le contrat faisant naître l'obligation réelle n'est pas passible de droits d'enregistrement et ne donne pas lieu à la perception de la taxe de publicité foncière prévus, respectivement, aux articles 662 et 663 du code général des impôts. Il ne donne pas lieu non plus au paiement de la contribution prévue à l'article 879 du même code.

Le propriétaire qui a consenti un bail rural sur son fonds ne peut, à peine de nullité absolue, mettre en œuvre une obligation réelle environnementale qu'avec l'accord préalable du preneur et sous réserve des droits des tiers. L'absence de réponse à une demande d'accord dans le délai de deux mois vaut acceptation. Tout refus doit être motivé. La mise en œuvre d'une obligation réelle environnementale ne peut en aucune manière remettre en cause ni les droits liés à l'exercice de la chasse, ni ceux relatifs aux réserves cynégétiques. ».

¹³ *Propter rem* : « À cause de la chose » qualifie la situation de la personne qui n'est pas personnellement obligée, mais qui répond néanmoins de la dette parce qu'elle détient un bien sur lequel le créancier dispose d'un droit de suite. Source Dalloz.

¹⁴ G. J. Martin, Pour l'introduction en droit français d'une servitude conventionnelle ou d'une obligation *propter rem* de protection de l'environnement, RJE 2008, n° spécial, page 123 et suivantes.

G. J. Martin La servitude contractuelle environnementale : l'histoire d'une résistance.

G.J. Martin, Les obligations réelles environnementales au service d'une protection des zones humides, Les Cahiers de droit, vol.62 n°4, décembre 2021, pages de 1091 à 1132.

Le législateur a prévu l'ORE avec deux objectifs à vocation environnementale : un objectif patrimonial, facteur de valorisation de propriétés privées, ou un objectif de compensation environnementale au bénéfice de maîtres d'ouvrage.

Le dispositif est présenté dans la loi avec l'objectif premier d'une approche patrimoniale. La possibilité de réaliser une compensation environnementale apparaît plus accessoire.

Or, le dynamisme du dispositif apparaît désormais s'installer largement avec l'approche économique inhérente à la compensation environnementale des incidences des projets. De plus en plus d'arrêtés préfectoraux font explicitement référence à la nécessité de prévoir des ORE dans le cadre de la compensation, les avis d'autorités environnementales les ayant parfois recommandés.

1.1.2.1 L'ORE patrimoniale

L'ORE dite patrimoniale, comme évoquée ci-dessus, témoigne d'un engagement volontaire pour la protection de la biodiversité.

Grâce à l'ORE patrimoniale, les propriétaires, outre l'acte souvent militant qu'ils soulignent, estiment majoritairement pouvoir protéger leurs terrains, fruit d'une attention particulière tout au long de leur vie. D'autres propriétaires ont découvert au fil des années un intérêt grandissant pour la nature, eu égard à la prise de conscience de l'érosion de la biodiversité et du changement climatique.

Ces mêmes propriétaires, malgré une démarche souvent longue, ont exprimé à la mission une satisfaction réelle, voire une grande fierté d'avoir franchi le pas en signant une ORE.

De même, les collectivités rencontrées, et désormais convaincues, y ont vu, outre l'objectif premier de protéger la nature, un moyen de mobiliser leurs administrés, voire de promouvoir leur action.

Il reste à dominer chez certains propriétaires la crainte d'une signature pour une durée importante ou maximale de leur ORE, quand d'autres préfèrent procéder à des renouvellements successifs sur des périodes de plus courte durée.

1.1.2.2 L'ORE de compensation dans la séquence Eviter-Réduire-Compenser

Les auditions ont illustré une situation contrastée. L'ORE apparaît comme une solution de facilité pour acter des compensations dans la durée, mais la réalité se révèle parfois différente : divers obstacles ont ainsi été recensés.

Dans le cadre de la séquence ERC, il a été relevé par la FNCEN diverses contraintes pour les ORE mises en place. La qualité des contrats signés demeure très hétérogène, car les ORE sont rédigées par les parties au contrat placées dans un rapport asymétrique entre les propriétaires et les cocontractants (maître d'ouvrage /structure chargée de la mise en œuvre des mesures).

En outre, les arrêtés prescrivant les ORE ne prévoient pas de garanties financières à présenter par le maître d'ouvrage. En cas de faillite de ce dernier, l'ORE devient alors une coquille vide, faute de pouvoir financer les procédures judiciaires ou la mise en œuvre d'office, nécessaires en cas de non-respect du contrat par le propriétaire.

Une clarification par une note explicative par exemple sur les modalités de recours à l'ORE dans la séquence ERC (caractère contractuel, bipartite ou tripartite, nature juridique des flux financiers échangés, différence entre les outils de maîtrise foncière et d'usage, importance de prescrire le contenu juridique de l'acte, importance des garanties financières, durée, etc.) serait nécessaire.

La pérennité de l'ORE de compensation apparaît donc fragile.

Les auditions ont également révélé le besoin de préciser les situations contractuelles où le maître d'ouvrage ou le bureau d'étude croient être dans la position du cocontractant de l'ORE alors qu'ils sont limités au rôle de pétitionnaires tenus à la compensation environnementale. Afin d'éviter cette confusion, la mission renvoie à la nécessité de prévoir des contrats multipartites (cf partie 3.3.4.), et de préciser dans la loi que les cocontractants des ORE sont « *les personnes morales de droit privé dont l'objet social est, à titre principal, la protection de la biodiversité* ».

1.1.2.3 L'ORE et le BRE : quelle articulation ?

Les ORE, en majorité signées dans des zones naturelles ou agricoles, peuvent faire l'objet de contrat de fermage (bail rural). Le législateur a préservé les droits des tiers intéressés, en indiquant que les ORE contractés par les propriétaires fonciers devaient recueillir l'accord des preneurs.

Cette précaution semble particulièrement pertinente face aux enjeux d'éventuels contenus d'ORE en matière d'évolution des pratiques agricoles affectant potentiellement les revenus du fermier et les loyers dus.

Le BRE est autonome de l'ORE, par l'effet relatif de chaque contrat. Toutefois, il n'est pas sans incidence lorsque le propriétaire a auparavant donné à bail rural le terrain objet de l'ORE. C'est pourquoi, la loi précise qu'une ORE devait recueillir l'accord express du preneur (fermier ou métayer) pour lui être opposable. En revanche, lorsqu'une ORE est signée par un propriétaire exploitant, la signature d'un BRE est sans objet.

En tout état de cause, le contenu du BRE préexistant devra être actualisé avec le contenu de l'ORE et ce avec l'accord du preneur. La mission relève ainsi deux limites techniques du cadre actuel pour la mise en œuvre des BRE en application des ORE :

- d'une part, il conviendrait d'élargir la liste limitative de l'article L. 411-27 du CRPM aux espaces comportant une ORE en y ajoutant une référence expresse à l'article L. 132-3 du code de l'environnement ;
- d'autre part, il semble que l'articulation entre les différentes dispositions applicables en matière de périmètre de captage ne soit pas complète : les aires d'alimentation d'eau potable concernées par le droit de préemption et l'obligation de mise en place de l'ORE (article L. 218-13 du code de l'urbanisme) n'ont pas été expressément incluses dans les espaces visés par l'article L. 411-27 du CRPM, et *a fortiori* au niveau réglementaire¹⁵ ;
- la mission constate surtout, selon les services du ministère chargé de l'agriculture, que les baux ruraux sont encore très majoritairement oraux et peu transparents, et qu'ainsi leur déclinaison en BRE n'est pas aisée. Ainsi, la combinaison entre un contrat écrit d'ORE et sa déclinaison en BRE oral interroge fortement la mission sur la faisabilité opérationnelle du déploiement des ORE sur des parcelles agricoles en fermage, surtout pour des durées allant jusqu'à 99 ans. Dans ce contexte, la mission constate que seule une formalisation accrue des BRE par des actes écrits permettrait d'avancer véritablement sur la protection de la biodiversité¹⁶, en délaissant ainsi les pratiques actuelles.

1.1.2.4 Une interdépendance de l'ORE avec d'autres documents d'urbanisme

Il y a deux approches juridiques de la compatibilité de l'ORE avec d'autres réglementations :

- celle de l'indépendance des législations, comme en matière d'urbanisme ou le contenu contractuel de l'ORE, même s'il prévoit par exemple un engagement contractuel d'inconstructibilité au titre de la protection de la biodiversité, reste inopposable à la

¹⁵ Article R. 411-9-11-1 du code rural et de la pêche maritime et annexe 7- note de la FNCEN.

¹⁶ À cet égard, WWF relève par exemple que parfois « un BRE bien fait suffit sans impliquer forcément une ORE ».

délivrance future d'un éventuel permis de construire ;

- et celle de la nécessaire articulation, comme en matière forestière, où l'on voit bien la nécessité de prévoir une articulation explicite d'ensemble des documents d'aménagement et de l'ORE, ou rechercher au cas par cas une cohérence dans le classement de certains espaces boisés dans les PLU(i).

En matière d'urbanisme, la mission s'est interrogée sur la pertinence de maintenir un affichage strict d'étanchéité de la législation entre l'urbanisme et le contenu des ORE, car sur le terrain, le contenu du PLU(i) et son actualisation ne peuvent être intégralement disjoints de la volonté des propriétaires de protéger la biodiversité sur leur propriété privée. Ce constat inspire quelques recommandations de la mission en partie 3.

1.2 Le bilan et un classement délicats à établir de ces outils

Une illustration est apportée par la fédération nationale des CEN (cf tableau ci-dessous) qui montre qu'une hiérarchie est délicate à établir, chaque outil (maîtrise foncière intégrale, contrat de gestion, ORE, etc.) avec ses avantages et ses inconvénients. Leur approche dépend de l'objectif poursuivi, du contexte local, des acteurs en présence et la typologie des enjeux environnementaux identifiés (évitement de la surfréquentation du public, changement des pratiques agricoles) : une seule constante, la maîtrise foncière ne signifie rien en terme de protection de la biodiversité si elle n'est pas associée fortement à une volonté établie et pérenne du propriétaire en la matière.

Type de maîtrise	Appellation	Référence juridique
Propriété	Acquisition réalisée par le CEN ou le fonds de dotation (FDD/ la fondation reconnue d'utilité publique (FRUP), en pleine propriété ou en indivision	Article 544 C. civ
	Usufruit temporaire au bénéfice du CEN	Article 578 et suivants C. civ
Contrat de gestion supérieur ou égal à 18 ans	Bail emphytéotique (« classique » et administratif)	Article L. 451-1 CRPM
	Bail civil	Article 1713 C. civ
	Prêt à usage / commodat (au bénéfice du CEN)	Article 1875 et suivants C. civ
	Convention d'usage / de gestion / de mise à disposition	Article L. 1101 et suivants C. civ
	Convention de gestion avec le CLRL	Article L. 322-9 et suivants CE
	Convention de gestion sur domaine public de l'État	Article L. 2123-2 CG3P
	Convention de gestion sur domaine privé de l'État	Article L. 2222-10 CG3P
Contrat de gestion inférieur à 18 ans	Bail civil	Article 1713 C. civ
	Bail rural (au bénéfice du CEN)	Article L. 411-1 CRPM
	Prêt à usage/ commodat	Article 1875 et suivants C. civ
	Convention d'usage / de gestion / de mise à disposition	Article L. 1101 et suivants C. civ
	Convention de gestion avec le Conservatoire du littoral	Article L. 322-9 et suivants CE
	Autorisation d'occupation temporaire ou tout autre contrat sur domaine public de l'État	Article L. 2122-6 CG3P
	Convention d'occupation temporaire ou tout autre contrat sur domaine privé de l'État	Article L. 2221-1 CG3P
	Convention de gestion sur domaine public de l'État	Article L. 2123-2 CG3P
	Convention de gestion sur domaine public de l'État	Article L. 2222-10 CG3P
ORE (de 0 à 99 ans)	Obligations réelles environnementales	Article 132-3 CE

Figure 1 - Outils de maîtrise foncière à disposition du CEN - Source : Fédération nationale des CEN

Pour les ORE en zone de protection forte et en zones humides et s'agissant de leur contribution à l'objectif national d'inscrire 10 % du territoire en ZPF, la mission estime que le sujet est prématuré et non mesurable à ce jour puisque les dossiers de demandes de désignation des ORE en ZPF sont à transmettre au cas par cas à l'initiative du propriétaire.

La mission a été informée qu'aucune démarche n'est connue à ce jour de la DEB, la procédure de désignation des autres catégories de ZPF de plein droit étant toujours en gestation. Le dispositif relève à ce stade d'un affichage non encore traduit en actes.

Pour les zones humides, l'absence de recensement avec précision des éléments de la trame verte et bleue, en particulier les mares, étangs, marais et autres zones humides, concerné par un des nombreux dispositifs de protection de la biodiversité (réglementaire mais aussi contractuel) ne permet pas d'opérer un recoupement pertinent de ces dispositifs les plus efficaces avec le périmètre des ORE.

1.3 Des exonérations de taxes et des aides notamment en faveur du secteur agricole

1.3.1 La taxe foncière sur les propriétés non bâties

La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) de toute nature est due chaque année au 1^{er} janvier, même si elles ne sont pas exploitées, voire entretenues et ne rapportent aucun revenu à leur propriétaire.

Certaines propriétés sont exonérées de TFPNB de façon permanente ou temporaire et de façon intégrale ou partielle. Ces exonérations s'appliquent soit de plein droit, soit par délibération de la commune. Le tableau figurant en annexe 7 illustre le foncier concerné, les différentes exonérations ainsi que les montants y afférant.

1.3.2 Les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) et les paiements pour services environnementaux (PSE)

Les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) sont mises en œuvre dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne. Elles ont pour but de compenser les surcoûts et manques à gagner qui seraient la conséquence de pratiques plus respectueuses de l'environnement sur les exploitations.

L'engagement des exploitants agricoles pour ces MAEC est volontaire pour une durée de 5 ans. Les agriculteurs s'engagent pendant cette période et reçoivent une rémunération annuelle en échange du respect d'un cahier des charges.

Reconduites lors de la programmation 2023-2027 de la PAC, les MAEC portent sur 4 grands enjeux : eau, sol, climat et bien-être animal, et biodiversité avec 25 mesures.

Les MAEC sont financées à 75 % par l'Union européenne dans le cadre du FEADER (dont les autorités de gestion sont en partie les Régions) et à 25 % par des financeurs nationaux (État incluant les agences de l'eau, conseils généraux, conseils régionaux,) selon leurs priorités affichées. Par exemple, l'État a fixé comme priorité les zones Natura 2000, les systèmes d'exploitations herbagers et les groupements pastoraux.

Préservation de la ressource en eau et de la biodiversité, contribution à l'atténuation du changement climatique, tels sont les enjeux auxquels peuvent répondre, entre autres, les paiements pour services environnementaux. Ce dispositif d'aides expérimental *via* les agences de l'eau, rémunère les agriculteurs en contrepartie des services environnementaux rendus. Cette

incitation à la performance environnementale contribue ainsi à la transition agroécologique des exploitations agricoles. Il concerne à la fois des surfaces non productives comme les haies et les mares mais aussi la couverture des sols, l'allongement des rotations, les prairies permanentes ou encore la gestion de l'azote, et du carbone.

Malgré ces différentes aides issues de dispositifs parfois anciens, les exploitants agricoles restent interrogatifs et plutôt en opposition quant à accepter que le propriétaire du foncier prenne des engagements à long terme dans une ORE. Ce dispositif n'a pas prévu de modalités particulières pour sa mise en œuvre en secteur agricole.

1.4 Un régime forestier protecteur mais aussi gestionnaire

Le droit forestier est un droit spécial qui est historiquement dérogatoire pour assurer un régime de protection.

Cette protection est organisée par un régime de forêt publique et de forêt privée, prévu notamment avec des obligations de protection sur le long terme (au moins 30 ans) de la ressource boisée pour un double objectif sylvicole et environnemental, prévu dans divers documents de gestion selon les situations (propriété, superficie, etc.), comme les plans simples de gestion « forestière » (PSG) dans certaines forêts privées.

Des terrains forestiers peuvent faire l'objet d'ORE. Si aucune obligation n'est explicitement prévue, ce dispositif conventionnel devrait être articulé avec la réglementation forestière. L'Office national des forêts (ONF) est alors le garant du bon respect du code forestier.

Le régime forestier bénéficie déjà d'un régime fiscal particulier, axé sur le soutien à la pérennité de l'engagement d'affectation forestière des surfaces, *via* des exonérations, des abattements, des déductions de charges, une facilitation des droits de succession (cf. annexe 7).

2 Une évaluation complexe des ORE

Malgré une évaluation complexe des obligations réelles environnementales pour toutes les raisons évoquées ci-dessus, la mission peut néanmoins parler d'un bilan contrasté, là aussi pour diverses origines et différents facteurs.

2.1 Un article de loi restreint et aux effets d'entraînement limités

2.1.1 Un contenu contractuel d'une ORE qui n'est pas normé dans la loi

Le contrat d'ORE signé contient « *les obligations réelles que bon leur semble* »¹⁷, du moment qu'elles sont en conformité avec un objectif de protection environnementale.

La rédaction d'une ORE offre une grande latitude aux deux parties pour en fixer le contenu avec des obligations positives ou négatives (faire ou s'abstenir de faire, notamment de construire).

Toute propriété immobilière peut faire l'objet d'une ORE, ainsi que les biens par nature incorporés¹⁸ à l'immeuble : arbres, autres plantations, ressources naturelles se trouvant sur un fonds (comme une étendue d'eau), etc. L'assiette foncière concernée par l'ORE peut comprendre des immeubles bâtis sous réserve que ses finalités de protection environnementale se réalisent à travers cet immeuble, comme, par exemple, la protection d'habitats naturels d'oiseaux, de chiroptères ou de reptiles. Les auditions mentionnent des cas très divers de demandes de signature d'ORE pour une terrasse ou un balcon, une simple allée boisée ou au contraire pour des terrains de plusieurs dizaines d'hectares.

Cette grande liberté correspond à une volonté du législateur de favoriser une large diffusion de l'outil ORE en minimisant les contraintes juridiques de fond.

Elle diffère ainsi de son prédécesseur, le régime des réserves naturelles volontaires (articles R*242-26 à R*242-35)¹⁹ dont les dispositions réglementaires prévoyaient que « *L'agrément ne peut être donné si la réserve n'est pas compatible avec les dispositions d'aménagement et d'urbanisme applicables au territoire en cause.* ».

2.1.2 Une certaine ambiguïté dans l'ambition de la protection ordinaire et remarquable

Dès le dépôt du projet de loi, les ORE étaient notamment définies dans l'exposé des motifs²⁰ pour « *garantir une grande souplesse dans l'élaboration des modalités de l'accord, au plus près des réalités écologiques, sociales et économiques locales : mesures et durée proportionnées aux enjeux environnementaux identifiés sur une ou des parcelles, phasages, conditions de révision et de sortie éventuelles... toutes ces clauses reposant sur l'accord des parties. Il pourrait ainsi servir une gamme d'enjeux ayant trait tant à la biodiversité remarquable, qu'à la biodiversité ordinaire et aux services écosystémiques.* ».

¹⁷ Cf article 132-3 du code l'environnement.

¹⁸ A distinguer ici des immeubles par destination qui ne peuvent faire l'objet d'une ORE.

¹⁹ Article L. 332-11 du code de l'environnement : Les réserves naturelles volontaires agréées à la date d'entrée en vigueur de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité deviennent des réserves naturelles régionales ou, en Corse, des réserves naturelles de la collectivité territoriale de Corse. Toutefois, pendant un délai d'un an à compter de la même date, les propriétaires concernés peuvent demander le retrait de l'agrément dont ils bénéficient.

²⁰ <https://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl1847.asp>

Autrement dit, cette souplesse était présente pour favoriser la protection l'ensemble de la biodiversité sous tous ses aspects.

Toutefois, il était aussi mentionné la confiance dans le niveau d'exigence environnementale que les cocontractants allaient apporter dans les négociations préalables à la signature d'une ORE : « *La raison d'être de l'outil repose sur la confiance aux acteurs qui restent largement libres de faire le montage qui leur paraît le plus adapté aux circonstances, mais cela va au-delà d'un simple volontariat, car un certain niveau d'ambition environnementale est défini au cas par cas par la partie compétente en matière d'environnement.* ».

Ainsi, la loi confierait implicitement mais nécessairement au cocontractant de l'ORE la responsabilité de « *tirer vers le haut* » les exigences environnementales, même si la diversité des cocontractants est très large : collectivité locale, établissement public ou personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement. En ce sens, la présence des ORE dans le décret ZPF au cas par cas démontre l'ambition d'une haute qualité de protection environnementale.

2.1.3 Une grande liberté d'engagements qui implique une réciprocité d'intérêts

Conformément aux souhaits des propriétaires, les ORE contribuent à la mise en œuvre des politiques publiques environnementales par exemple dans le domaine de l'eau et dans les périmètres de protection des captages d'alimentation en eau potable, de la protection de certains sites fragiles ou protégés (les forêts, les sites Natura 2000, les zones voisines des parcs naturels ou des réserves naturelles) ou pour la réhabilitation de sites dégradés.

Les ORE peuvent être assorties d'une contrepartie financière au profit du propriétaire qui les contractent, ou également être envisagées comme une aide technique et administrative à la protection de la biodiversité ou des sources de financement supplémentaires, notamment pour les exploitants agricoles. C'est évidemment sur ce dernier point que se focalise les plus fortes attentes de la part des propriétaires et des usagers du foncier.

Prévue par la loi, l'ORE est donc un compromis à mi-chemin entre acquisition foncière et souplesse absolue, et qui complète le panel des outils disponibles pour protéger les habitats naturels et la biodiversité.

2.1.4 Une nature juridique peu compréhensible

Il ressort de l'analyse du conseil supérieur du notariat (CSN) (cf. annexe 8) et des travaux universitaires que les ORE naissent dans un contrat qui implique des « *engagements réciproques* », mais que la nature de l'obligation contractuelle est ici très particulière, puisqu'elle est à la fois une obligation personnelle, mais aussi une obligation « réelle » c'est-à-dire attachée au bien immobilier²¹. Cette obligation s'imposera, ensuite, pendant toute la période pour laquelle l'engagement a été souscrit, à tous les propriétaires de l'immeuble concerné. Elle est en effet liée à la propriété du bien et doit donc être respectée par tous ses propriétaires successifs²².

Bien que par ses effets, l'ORE emprunte à la technique de la « servitude du fait de l'homme », elle ne lui est pas pour autant juridiquement assimilable. Il n'y a pas de rapport « fond dominant-fond

²¹ « *Propter rem* ».

²² L'ORE est ainsi de la même nature que l'obligation au paiement des charges, qui pèse sur tout titulaire d'un lot dans une copropriété (loi du 10 juillet 1965, art. 10), ou que les obligations qui pèsent sur les propriétaires successifs d'un mur mitoyen (C. civ., art. 655) pour ne citer que ces exemples.

servant²³» et il y a une obligation de faire ou de ne pas faire qui est l'objet même du contrat souscrit et non une prestation accessoire à un droit réel, ce qui n'entre dans aucune catégorie classique du code civil.

Ainsi, même si dans leur application, certaines ORE peuvent emprunter aux effets de certaines servitudes - par exemple au droit d'accéder aux immeubles pour y accomplir les prestations promises, elles ne peuvent juridiquement être qualifiées comme telles. À cet égard, la notion de « servitude environnementale », bien souvent employée en pratique pour désigner le contenu d'une ORE, est juridiquement fautive et donc source de confusion.

2.1.5 Une pérennité des contrats signés pas tout à fait réelle

Au fil des auditions de la mission, un doute est né sur la manière dont chacun comprend la pérennité du contrat d'ORE. Plusieurs acteurs cocontractants (conservatoires d'espaces naturels, ligue de la protection des oiseaux (LPO), Agir pour l'environnement), ont des interrogations sur la compréhension du dispositif entre maîtrise foncière, maîtrise d'usage et leur garantie dans le temps.

Comme le souligne le CSN : « à partir du moment où on a créé l'ORE en tant que contrat qui se transmet avec un immeuble, on a toute la fragilité sur la durée inhérente au droit des contrats. ».

La mission relève donc que la seule insertion dans les ORE de clause de révision prévoyant la nécessité de l'accord de chacune des deux parties pour remettre en cause l'existence de l'ORE apparaît insuffisante pour éclairer tous les cas possibles à l'échelle de 99 ans, y compris les cas de résiliation « unilatérale ». En effet, bien que sur un contrat à durée déterminée, il n'y a pas en principe de faculté de résiliation unilatérale, il demeure toujours comme atteintes possibles : soit la révision pour imprévision (article 1195 du code civil), soit la résolution pour inexécution (article 1224 du code civil).

Deux exemples pour illustrer ces situations :

- la volonté unilatérale du propriétaire exploitant agricole au bout de quelques années de changer ses pratiques agricoles, pourtant prohibées par l'ORE²⁴. ;
- la volonté d'un nouveau propriétaire de revenir sur l'ORE en tant qu'elle contiendrait une obligation contractuelle de non constructibilité (vu les enjeux sur le foncier, le surcoût de remise en cause de l'ORE, *via* une résiliation fautive, semble ici marginal).

En conclusion, à défaut de disposer d'une véritable servitude²⁵ environnementale la mission estime que les interrogations sur la pérennité²⁶, de l'ORE demeureront.

La mission relève également l'incertitude de la pérennité des ORE, s'agissant des cas où des

²³ Cf l'article 637 du code civil : « une servitude est une charge imposée sur un héritage pour l'usage ou l'utilité d'un héritage appartenant à un autre propriétaire ».

²⁴ En pratique, beaucoup d'agriculteurs refusent de figer dans une ORE leurs pratiques agricoles au-delà de quelques années, pour des motifs de gestion agricole et de valeur du patrimoine à transmettre.

²⁵ Ce mécanisme de création par la loi de servitude opposable et insérée dans le PLU à récemment été prévu par L'article 5, II, de la loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale, dite loi « Le Meur ». Cette servitude d'urbanisme permet de délimiter des secteurs où les constructions nouvelles de logements sont soumises à une obligation d'usage au titre de résidence principale (C. urb., art. L. 151-14-1).

²⁶ De jurisprudence constante la servitude est un droit réel, auquel ne s'applique pas le droit des contrats directement. Ainsi, la résolution pour inexécution ne s'applique pas lorsque les fonds servant/dominant ne respectent pas les conditions d'exercice (demander le respect de ce qui a été prévu ne menace pas le droit réel de servitude).

déclarations d'utilité publique interviendraient.

Les fiches du CEREMA sont très claires sur ce point : il résulte des dispositions combinées du code de l'expropriation, précisées par la jurisprudence du conseil constitutionnel (décision n° 2013-342 QPC du 20 septembre 2013)²⁷ que l'ordonnance d'expropriation éteint par elle-même et à sa date, tous les droits réels ou personnels existants sur les immeubles expropriés : le contrat ORE s'éteint donc à la date de l'expropriation.

Or, les auditions ont illustré que ces situations étaient encore largement méconnues par les propriétaires signataires des ORE. Si l'on peut concevoir que ces situations ne sont pas généralisables, il semble toutefois opportun d'éclairer les propriétaires signataires, notamment ceux propriétaires de grandes surfaces en zone rurale et agricole sur cette réalité juridique : les ORE ne les protègent pas d'une éventuelle expropriation.

2.1.6 Une absence de précision réglementaire et de jurisprudence

Le caractère général des dispositions de la loi a été choisi et conservé dès lors qu'aucun règlement n'est venu apporter des précisions complémentaires, laissant à la liberté contractuelle toute sa place.

Cette absence de décret d'application ou de circulaire a été parfois ressenti par nos interlocuteurs comme un manque de mode d'emploi, signe d'un faible portage institutionnel du dispositif.

À cet égard, en dehors du guide initial du CEREMA, ce sont les acteurs de terrains, notaires et CEN qui sont les seuls auteurs de guides techniques d'accompagnement formalisé (cf. partie 3.5.1.).

Par ailleurs, la mission observe que les ORE signées n'ont pas à ce jour généré le moindre contentieux soumis à l'appréciation du juge judiciaire. Cette situation n'est pas surprenante pour des contrats de longue durée où d'éventuelles difficultés ou litiges n'apparaissent qu'à l'occasion d'un changement de propriétaire *via* une mutation ou une succession. De même, l'hypothèse de contentieux dû aux effets du changement climatique rendant impossible certaines obligations de l'ORE peut paraître à ce jour théorique, mais à terme probable.

Cette absence de précédents, de cadre normatif plus précis et de jurisprudence éclairant certaines clauses offre une grande liberté d'action aux parties, mais génère aussi paradoxalement un trouble devant les choix contractuels qui s'offrent à eux, paralysant les initiatives d'ORE.

2.1.7 Une forme authentique à des fins de publicité foncière

La loi précise que l'ORE est établie « *en la forme authentique* », ce qui est compréhensible dès lors qu'elle concerne des obligations portant sur la propriété foncière, nécessitant une opposabilité et une publicité foncière que seule la forme authentique garantit.

Or, les actes authentiques ne se réduisent pas aux seuls actes « notariés » : les personnes publiques peuvent aussi prendre des actes réglementaires qui sont des actes de dispositions de leur propriété foncière, qui sont également transmis au livre foncier, mais sans l'intermédiaire d'un notaire (actes administratifs authentiques). Sur ce point, il a été relevé par la fédération des CEN une fragilité juridique, liée à l'absence de référence explicite des ORE dans le Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) et le Code général des collectivités territoriales (CGCT). Une référence expresse à l'article L. 132-3 du Code de l'environnement (CE) dans les articles L. 1311-13 du CGCT et L. 1212-1 du CGPP permettrait de lever ici toute ambiguïté d'interprétation et de faciliter son usage. Les données des ORE issues du seul réseau des notaires

²⁷ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2013/2013342QPC.htm>

ne sont donc pas exhaustives pour refléter la réalité de l'ensemble des ORE contractualisées bénéficiant d'un acte authentique.

Pérennité et formalisme : une fausse stabilité

La formalité de l'acte authentique est souvent perçue comme un gage de stabilité quasi immuable. Or, la nature juridique de l'ORE est contractuelle, ce qui implique une faculté pour chaque partie de revenir, sous certaines conditions, sur son consentement initial. Le formalisme de l'acte notarié n'empêche pas un abandon des obligations contractuelles, acté de nouveau sous forme authentique.

Sur ce point, le passage devant notaire pour modifier voire résilier l'ORE au-delà des clauses prévues ne semble pas insurmontable dès lors qu'un intérêt économique y incite, et interroge sur la portée réelle de l'engagement dans la durée des cocontractants.

2.2 Un outil encore confidentiel

L'ORE reste, après 9 ans d'existence, un outil méconnu – y compris pour les services de l'État – dont les caractéristiques sont ignorées et l'utilisation confidentielle. Quelques acteurs évoqués ci-avant se sont mobilisés depuis quelques années, piochant dans la boîte à outils de la maîtrise foncière à l'occasion de l'élaboration de leur stratégie. Sans portage politique à ce stade, l'ORE est restée dans l'ombre de l'acquisition foncière classique, culturellement ancrée en France.

Les structures et les personnes qui s'en sont emparées n'hésitent pas à en faire la promotion sans pour autant générer un engouement généralisé, lequel est dû à certains freins que la mission a cherché à identifier et lister en partie 2.5.

2.3 En manque de données disponibles et fiables

De 2016 à juillet 2022, les ORE patrimoniales ou compensatoires étaient saisies par le service de la publicité foncière avec un article générique d'exonération de TFPNB dans son application Fidji²⁸. Les ORE n'ont donc pas été, jusqu'à cette date, répertoriées parmi les autres documents publiés.

Afin d'identifier plus précisément les obligations réelles environnementales dans Fidji, une nouvelle nature de document y a été créée en juillet 2022.

Le bureau GF-3B de la sous-direction des missions foncières et de la fiscalité du patrimoine au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP) dispose ainsi chaque trimestre d'une extraction de l'application Fidji (cf. annexe 9).

Les données portent uniquement sur les formalités publiées auprès des services de la publicité foncière. Le contenu, le degré d'exigence ou la pertinence d'une ORE face aux objectifs de protection de la biodiversité ne sont pas appréciés. Seules les informations nécessaires aux besoins de la publicité foncière sont exploitées, notamment celles liées à la tenue du fichier immobilier.

Il a été régulièrement constaté par le ministère de la transition écologique un écart significatif entre les données de son propre recensement et celles issues de la restitution transmise par la DGFIP.

²⁸ Code PRDI (Publication réelle diverse), associé à l'article 3002 du code général des impôts (exonération de taxe de publicité foncière (TPF) et de contribution de sécurité immobilière (CSI)).

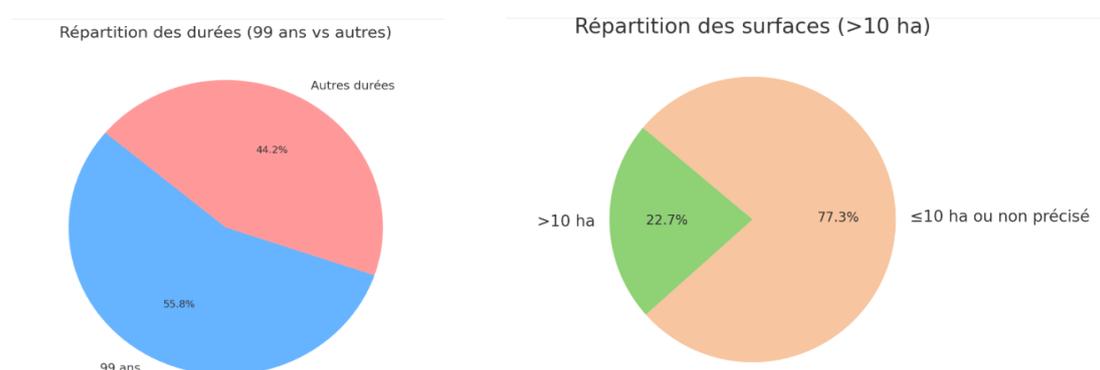
Pour preuve, entre le 5 juillet 2022 et le 30 septembre 2024²⁹, 106 ORE ont été recensées par la DGFIP quand le ministère chargé de la transition écologique (DEB) en comptabilise 203 et quand la fédération des CEN, cocontractante, est signataire à elle-seule de 93 ORE (cf partie 2.5.5.) dans son réseau³⁰. Ce dernier chiffre laisse apparaître les statistiques toutes relatives suivantes :

Répartition ORE	2022	2023	2024
Patrimoniale	54,3 %	63,9 %	52,5 %
Compensation	45,7 %	36,1 %	47,5 %

Figure 2 - Répartition nationale des ORE patrimoniales et de compensation - Source : Mission

Sans totale sincérité des chiffres, on peut constater que les ORE patrimoniales restent majoritaires depuis 2022. Mais sans recul suffisant, il ne peut être conclu que le besoin de compensation pour les projets d'aménagements puisse à terme générer une augmentation des ORE de compensation.

Sur les durées des ORE recensées pour la période juillet à octobre 2022, les résultats ci-dessous établissent une durée de 99 ans à 55%, et sur les surfaces concernées par les ORE, seules 22 % sont supérieures à 10 hectares.



La mission n'a pas pu examiner chaque ORE signée pour renseigner dans le présent rapport les lieux des contrats signés montrant ainsi les éventuelles dynamiques de territoires, les particularités du contrat, les clauses éventuelles de son renouvellement, l'exhaustivité des cocontractants, etc.

Outre la DGFIP et la DEB, la fédération des CEN bénéficie actuellement, *via* un partenariat avec le CEREMA, d'un accès aux informations cadastrales. Néanmoins, un accès gratuit donnée à la fédération des CEN³¹ au fichier immobilier, renseigné par le service de la publicité foncière, serait utile dans le cadre de leurs missions d'animation foncière. Un tel accès lui permettrait d'obtenir des informations relatives aux contrats en place. Considérant l'angle mort entre 2016 et 2022, la mission évalue à environ 300 signatures d'ORE à ce jour (cf. annexe 10).

Étant donné le constat général de l'ensemble des personnes rencontrées par la mission, une demande forte a été entendue quant à la nécessité d'obtenir une exhaustivité des ORE signées et d'en connaître dorénavant les caractéristiques essentielles.

Au-delà d'un recensement de base de données brutes, il reste en suspens le point de disposer de données géolocalisées opérationnelles des ORE signées, données inexistantes à ce jour sous un format utile.

²⁹ Les données du dernier trimestre 2024 sont en cours d'exploitation par la DGFIP.

³⁰ Pour une surface de 1 677 hectares.

³¹ Sur la base de l'agrément L. 414-11 du code de l'environnement.

Ce sujet est déjà partiellement abordé par les travaux du CEREMA et du commissariat général au développement durable (CGDD), en charge de l'inventaire et du recensement des mesures de compensation dans l'outil GéoMCE, en cours de maintenance à ce jour.

D'ores et déjà, le CEREMA a confirmé à la mission, ses difficultés de mise en œuvre de ce dispositif. Malgré des obligations codifiées, la base de donnée alimentée par les maîtres d'ouvrage demeure partielle.

Il n'existe déjà pas de recensement exhaustif des servitudes publiques présentes (donc *a fortiori* encore moins de recensement des « servitudes quasi privées » des ORE). Le seul outil présent est celui du portail de l'urbanisme et son volet « servitudes d'utilité publique » (SUP) que chaque collectivité territoriale a une obligation de remplir et de téléverser conformément au contenu du code de l'environnement³².

Pour les ORE de compensation, leur géolocalisation s'ajouterait à la connaissance nécessaire pour l'exercice global de compensation, et serait une information utile pour faciliter leur prise en compte dans les opérations d'aménagement.

Dans l'hypothèse de recensement et de description, même partiel des ORE de compensation, cette diffusion d'information pourrait intervenir *via* une couche complémentaire dans un outil dédiée, comme GeoMCE, ou être intégrée à des modélisateurs fonciers³³ comme l'outil UrbanSIMUL du CEREMA³⁴ à l'instar des données de l'observatoire national du ZAN.

Enfin, pour l'appropriation des ORE dans une planification spatiale par les collectivités, il est relevé l'intérêt de croiser les informations sur la biodiversité contenu dans Pogéis³⁵ de l'OFB avec celles des ORE, notamment de compensation.

2.4 Les caractéristiques principales recensées de l'ORE

2.4.1 Une variété de motivations le plus souvent personnelles

La mission relève une grande diversité des motivations personnelles des propriétaires signataires des ORE :

- la valorisation patrimoniale de la qualité de la biodiversité présente sur le site, parfois le reflet du travail d'une vie entière (vergers, jardin préservé en ville, etc.) ;
- le gain économique lié au financement de travaux par les cocontractants, jugé suffisant ou insuffisant selon les cas, mais intéressant le propriétaire qui n'a pas les moyens financiers ou les compétences pour les réaliser lui-même ;
- la volonté de faire obstacle à l'extension d'une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) à proximité. L'ORE dite « ORE Alésia » est utilisée comme un

³² Cf les articles L133-1 du code de l'urbanisme et L125-6 du code de l'environnement.

³³ Ce qui permet à chaque collectivité territoriale de créer ses propres couches d'intérêt.

³⁴ <https://urbansimul.cerema.fr/>

³⁵ Pogéis (Potentiel de Gain Écologique : l'Inventaire des sites « à fort potentiel de gain écologique »). Pogéis a été déployée au printemps 2025 et permet de recenser les terrains, notamment ceux en état d'abandon ou appartenant à des personnes morales de droit public, susceptibles d'être restaurés pour améliorer la biodiversité. L'application sert de plateforme de rencontre entre les propriétaires fonciers et les porteurs de projets de restauration écologique, tels que les maîtres d'ouvrage ayant des besoins de compensation.

Grâce à une méthode élaborée avec le CEREMA, Pogéis fournit une première évaluation du potentiel de gain écologique (PGE) d'un site terrestre à partir d'un périmètre. L'application utilise des données « nature et environnement » disponibles à l'échelle nationale, ainsi que des informations renseignées manuellement, pour produire une fiche descriptive du site et de son environnement proche.

moyen d'établir un périmètre de biodiversité pour décourager certains porteurs de projets ;

- la volonté de maintenir et renforcer la qualité des paysages typiques locaux (cas de la commune de Saint-Loup-Hors (Calvados) signant treize ORE (cf. partie 2.5.4.) sur 500 hectares pour favoriser la préservation du bocage normand menacé par l'agriculture intensive de la plaine de Caen) ;
- la volonté d'encourager une filière locale de préservation de la biodiversité, comme une plantation avec des graines labellisées Corse (commune de Balagne) ;
- la possibilité, par la signature d'une ORE, de réduire la valeur foncière d'imposition notamment lorsqu'elle contient des clauses de non constructibilité ;
- la volonté de pallier à l'étroitesse du périmètre de classement au titre des monuments historiques (MH) avec le cas d'une ORE d'une allée boisée d'un château monument historique en Lorraine qui n'avait pas pu être classée au titre des MH ;
- la volonté de répondre aux obligations de compensation environnementale liées à la réalisation d'un projet.

L'universalité de l'outil ORE, dépourvu de cadre normatif plus précis, a facilité la prise en compte de la variété de ces motivations.

Le cas particulier de la chasse

La loi précise que « *La mise en œuvre d'une obligation réelle environnementale ne peut en aucune manière remettre en cause ni les droits liés à l'exercice de la chasse, ni ceux relatifs aux réserves cynégétiques.* ».

Les ORE ne peuvent paradoxalement pas prévoir de clauses limitant la chasse, activité pourtant en lien étroit avec la biodiversité. Certaines auditions de la mission ont d'ailleurs mis en relief le caractère contre-productif de cette situation. Du côté des cocontractants, Eau de Paris par exemple ne prévoit pas de clause spécifique, puisqu'elle considère que les zones sous ORE devraient être des zones de refuges, hormis pour les espèces susceptibles d'occasionner des dégâts (ESOD). En tout état de cause, certains propriétaires intéressés par les ORE expriment ouvertement cette motivation de limitation de la chasse.

D'autres exemples démontrent la collaboration possible lorsque les fédérations de chasse jouent le rôle de « garde particulier » sur le périmètre de l'ORE, face aux autres pressions anthropiques, pollution, surfréquentation... Dans ce cas, l'ORE est présentée en matière de chasse comme un « *outil d'écologie positive* ».

2.4.1.1 Quelle place des recommandations des autorités environnementales, du CNPN dans les incitations à la signature ORE de compensation ?

La problématique de l'inscription des compensations environnementales dans un temps long, comparable à la durée de vie du projet concerné (cf. ci-dessus), conduit parfois les autorités environnementales (ae) à recommander aux pétitionnaires d'inscrire leur engagement dans des ORE.

Les ae ont parfois à connaître des dossiers s'inscrivant dans cette logique où elle recommande aux pétitionnaires de le faire.

En ce sens, différents exemples d'avis des missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) sont précisés en annexe 11.

Si les mesures de compensation sont plus rares dans les plans-programmes, les ae ont pu relever

l'existence de démarches actives de promotion des ORE lors de la mise en œuvre de documents de planification. Ainsi, l'avis de l'Ae du 13 février 2025 sur la révision de la charte du parc naturel régional (PNR) du Pilat (2026-2041) signale que le parc promeut « *le recours à des outils innovants tel que l'usage d'obligations réelles environnementales ou de paiements pour services environnementaux (dont les modalités ne sont néanmoins pas encore définies).* » Est cité à ce titre l'exemple d'une ORE de 99 ans passé sur une parcelle forestière de 2,1 ha à Véranne avec l'Association Robin du Bois en partie sur le site classé Natura 2000 des Crêts du Pilat.

2.4.2 Une durée hétérogène et une absence de surface minimale

La loi ne précise pas quelle est la durée minimale d'une ORE mais seulement une durée maximale de 99 ans.

Les investigations de la mission aboutissent au constat que la fixation de la durée des ORE obéissent à deux approches distinctes selon la psychologie et la motivation des parties :

- soit une totale confiance dans les ORE et la fixation d'une durée ambitieuse, 30 ans minimum, voire 50 ou 99 ans pour la majorité ;
- soit une défiance envers le mécanisme des ORE. Certains propriétaires ont manifesté parfois la crainte que les ORE « *nous enferment dans un outil dont on n'aurait pas ou plus la maîtrise* », le terme proposé dépassant une vie humaine.

De même, les choix de surface concernés par les ORE dont la mission a pris connaissance sont extrêmement contrastés, dépendants des caractéristiques des parcelles du propriétaire et des éléments de biodiversité qui s'y trouvent. Aucune surface minimale n'est requise par la loi.

2.4.3 La disparition du cocontractant signataire à anticiper

Si la gestion de la disparition du propriétaire signataire de l'ORE est prévue, par le transfert de plein droit de l'ORE au nouveau titulaire du droit de propriété du bien³⁶, il n'en est pas de même pour le cas de la disparition d'un cocontractant, garant du suivi environnemental de l'ORE.

Les auditions ont mis en lumière cette interrogation qui n'est pas que théorique, dès lors qu'une association de défense de l'environnement peut disparaître, faute de bénévoles ou de financements. Même les associations connues, reconnues et solides - comme la LPO - sont conscientes que la signature des ORE par des délégations locales posera à terme des questions de pérennité de suivi des ORE signées pour 99 ans. Pour illustration, les ORE signées par l'association Agir pour l'environnement précisent expressément qu'en cas de dissolution de l'association, les droits et obligations seront transmis à une autre association de protection de l'environnement.

Pour la mission, deux pistes de solutions sont ici envisageables :

- soit des clauses *ad hoc* de transfert de compétence (cf. *infra* contenu des clauses de résiliation ou de revoyure en cas de changement de cocontractant) ;
- soit un recentrage des cocontractants vers des entités dont la pérennité est davantage assurée.

³⁶ Extraits exposé des motifs « *Pour cela, afin d'assurer une gestion durable sur un temps suffisamment long, le fait que les obligations affectent la propriété elle-même évite les contingences liées au devenir des personnes parties prenantes, et permet d'assurer une réelle pérennité des mesures mises en œuvre qui, sans cela, perdraient une bonne partie de leur pertinence (prévention de l'artificialisation, mise en place de pratiques durables restaurant la qualité des sols, aménagements arborés nécessitant une durée de mise en œuvre...).* ».

2.5 De nombreux acteurs en présence à la fois motivés et prudents

2.5.1 Un portage politique central à renforcer

Il est observé, qu'à ce jour depuis la loi de 2016, aucune circulaire ou note d'instruction de l'administration centrale à destination des services déconcentrés n'a été produite pour mobiliser l'ensemble des services déconcentrés (Préfets, DREAL, DDT(M)) sur ce sujet. À défaut leur mobilisation s'opère de manière variée.

S'il faut saluer ici l'engagement de la DREAL Normandie, dont le guide ERC mentionne les ORE³⁷ ou la DDTM de Loire Atlantique, les services déconcentrés de l'État sont plutôt en réaction aux sollicitations des CEN ou grandes associations, comme Bretagne Vivante, qui se sont réellement emparés des ORE, et qui aujourd'hui font vivre quasiment seuls le dispositif ORE, avec de bonnes pratiques à faire connaître, comme la création d'une communauté des ORE au sein de l'agence régionale Bretagne biodiversité, et la désignation d'un référent unique pour plusieurs ORE géographiques et/ou thématiques.

Au niveau national, un portage politique volontaire semble désormais indispensable.

2.5.2 Des propriétaires « militants » à rassurer

Les propriétaires privés réellement attachés à la protection de la biodiversité se sont emparés des ORE patrimoniales comme le moyen de pérenniser leur action au quotidien sur leur propriété, au-delà d'eux-mêmes. Il y a par exemple de fortes attentes des propriétaires sur la non constructibilité des parcelles objet d'une ORE.

Jusqu'à présent, il s'agit, comme évoqué en partie 2.2.1., de convictions personnelles fortes, souvent liés à un patrimoine familial historique, mêlant étroitement attachement à la terre et à la biodiversité.

Toutefois, les auditions ont relevé le besoin de rassurer les propriétaires sur les atteintes au droit de propriété associé à la mise en place d'une ORE (sont notamment mentionnés les risques d'incursions/intrusions inopinées du cocontractant sur les parcelles). Sur ce point, le rappel des clauses précises de l'ORE et des modalités de visites avec préavis et accord préalable du propriétaire sont de nature à lever les inquiétudes des propriétaires particuliers.

2.5.3 Un secteur agricole plutôt réfractaire et sous-évalué dans la loi

Tout au long des auditions, la place des ORE a été abordée de manière quasi systématique sous un angle de gestion de l'exploitation des terres agricoles avec une méfiance sur un outil ORE susceptible de gêner d'une manière ou d'une autre la libre exploitation des terres.

La mission estime que ce point a été lourdement sous-évalué dans la loi. La démarche ORE, outil contributif à la préservation de la biodiversité, devait naturellement « trouver son public » auprès du secteur agricole. Or, la plupart des agriculteurs, propriétaires ou exploitants, ne s'est pas approprié le dispositif des ORE orienté essentiellement vers les propriétaires fonciers, et ne voit aucun intérêt évident à y adhérer.

Par exception, certains cocontractants constatent que l'ORE intervient sur des parcelles agricoles

³⁷ Cf. le livret 3 du « guide de prise en compte de la biodiversité dans les projets terrestres normands » de la DREAL et plus particulièrement l'annexe G page 68 (mesures générales pour le propriétaire et le co-contractant) et l'annexe F page 64 (logigrammes de contractualisation d'ORE dans le cadre de la compensation). <https://www.normandie.developpement-durable.gouv.fr/la-sequence-eviter-reduire-compenser-a3085.html>.

dans des cas où il est plus facile de contractualiser, lorsque les pratiques agricoles sont d'ores et déjà vertueuses. Ainsi la LPO conventionne avec la Fédération nationale de l'agriculture bio et Terre de liens là où la signature de l'ORE ne remet pas en cause l'équilibre économique de l'exploitation.

Par conséquent, et paradoxalement, il est alors plus aisé de contractualiser des ORE pour des espaces où les gains écologiques liés à l'ORE sont aussi les plus faibles ou déjà acquis.

Par ailleurs, la gestion de la propriété foncière ne peut être réduite à la seule exploitation agricole. Ainsi, un propriétaire peut avoir un intérêt propre à maintenir par une ORE des éléments fixes du paysage qui participent à la biodiversité. En ce sens, des pistes avaient déjà été esquissées en matière d'agroforesterie - par exemples des haies - avec un allègement fiscal pour des terrains écologiquement bonifiés (TFNB ou impôts sur le revenu)³⁸.

Selon la mission, l'engagement des propriétaires dans une démarche d'ORE offre aussi l'opportunité pour réfléchir au meilleur équilibre possible à tous les usages du territoire. Ainsi, elle rejoint la proposition du comité national de la biodiversité (CNB) qui dans sa délibération 2024-06 portant avis sur le foncier et la biodiversité recommande³⁹ de « *renforcer la représentation des propriétaires au sein des chambres d'agriculture et au sein de toute organisation publique touchant au foncier.* ».

2.5.4 Des collectivités territoriales propriétaires diversement engagées et informées

La loi présente les collectivités territoriales comme étant plutôt dans le rôle du cocontractant, garant de la qualité environnementale de l'ORE plutôt que du côté du propriétaire foncier. Or, la rédaction généraliste : « *Les propriétaires de biens immobiliers peuvent conclure un contrat...* » ne semble pas s'y opposer formellement, au moins pour le foncier relevant du domaine privé des communes.

Ainsi, les collectivités sont signataires potentiels des ORE soit en tant que propriétaire foncier, soit comme cocontractant, alors garant des mesures de protection contractuellement définies.

Pour la mission, la logique de l'ORE est plutôt de confier aux collectivités territoriales la fonction de cocontractant. Cette approche est pertinente si les collectivités ont les moyens de proposer des contreparties utiles au propriétaires ou si les effets de l'ORE offrent un gain identifiable pour la collectivité. Par exemple, la mission a pu auditionner la commune de Saint-Loup-Hors, qui a pu obtenir la signature de treize ORE de la part de propriétaires en contrepartie de la prise en charge de travaux de maintien ou de reconstitution de clôtures et de haies bocagères. Cette démarche d'ORE a mobilisé un contrat d'animation territorial pendant 3 ans (cf annexe 12). Cet exemple significatif va à l'encontre du constat national qui montre des collectivités plutôt frileuses à engager directement des deniers communaux pour une contractualisation d'ORE, sans gains immédiats et visibles par tous.

³⁸ Cf rapport CGAEER 2015 n° 14094 « Promotion des systèmes agroforestiers - Propositions pour un plan d'actions en faveur de l'arbre et de la haie associés aux productions agricoles ».

R21. Utiliser la dotation pour aléa (DPA) et/ou la dotation pour investissement (DPI) des exploitations agricoles pour financer des investissements agroforestiers ; R22. Ouvrir un crédit d'impôt pour les travaux de reconstitution de bocage et plantations d'arbres ruraux. R23. Étudier la mise en place d'une exonération « trentenaire » de la taxe sur le foncier non bâti sur les parcelles agroforestières.

³⁹ Dans le point 4 .1. de la délibération du CNB.

2.5.5 Des engagements des cocontractants avec des mesures d'accompagnement appréciées

Différentes structures cocontractantes avec des objets divers et listées ci-dessous se sont engagées ces dernières années, notamment au moment de définir leur stratégie foncière. Certaines d'entre elles appréhendent les ORE comme l'antichambre d'une stratégie finale d'acquisition foncière.

Elles se sont interrogées sur :

- la cohérence de la localisation des ORE avec pour objectif le maillage et un réseau pertinent à construire (LPO) ;
- la valeur écologique du bien et le choix à retenir entre biodiversité ordinaire et biodiversité remarquable ;
- le choix des projets lorsqu'il s'agit d'une ORE dédiée à la compensation (cf. LPO avis favorable du Conseil national de la protection de la nature (CNP) et du Conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN) requis ;
- la question de la pérennité des ORE signées - en particulier pour celles dont la durée excède 50 ans - en cas de dissolution de la structure.

La fédération des conservatoires d'espaces naturels est un acteur majeur dans le déploiement actuel. Les auditions effectuées par la mission ont mis en lumière l'investissement prioritaire et historique de la fédération des conservatoires d'espaces naturels (CEN). Avec ses 24 conservatoires, la fédération constitue l'un des plus importants réseaux gestionnaires d'espaces naturels (4 500) en France représentant 300 000 hectares.

Selon les chiffres communiqués par les CEN, 93 ORE ont été signées au 31 décembre 2024 pour une superficie de 1 677 hectares.

Pour optimiser son action, la fédération des CEN identifie différents besoins :

- renforcer les moyens humains et notamment des financements au niveau local ;
- obtenir un suivi quantitatif et qualitatif des ORE ;
- clarifier l'articulation entre BRE et ORE ;
- envisager des pistes de réforme de la fiscalité ;
- sécuriser le foncier pour la légalité et la pleine efficacité de la séquence ERC.

Une note exhaustive de la fédération des CEN se trouve ci-après en annexe 13. La mission a pu observer et être témoin de ces mêmes besoins et leviers, pour rendre plus efficaces et attractives les ORE qu'elle développe.

Depuis plusieurs années, les territoires classés parc naturel régional (PNR) se sont emparés de l'outil et se positionnent soit en tant que cocontractants soit en tant que promoteurs de l'outil mettant ainsi en relation les propriétaires et des partenaires cocontractants, tel que le CEN⁴⁰ (cf annexe 14).

Les associations LPO et World Wildlife Fund (WWF) investissent progressivement la démarche des ORE, en choisissant celles qui correspondent le mieux à leur thématique prioritaire (par

⁴⁰ Le recensement effectué par la fédération des PNR, début 2025, indique que 15 des 59 syndicats mixtes de PNR ont signé des ORE (27) et que plusieurs projets sont en cours. Il s'agit majoritairement d'ORE Patrimoniales et de quelques ORE compensation.

exemple les oiseaux pour la LPO (cf annexe 15) et la forêt pour le WWF (cf annexe 16)) et à leur stratégie territoriale (cohérence spatiale avec la trame verte).

Notons ici que les CEN, LPO et WWF n'hésitent pas à autofinancer les frais d'actes notariés et à prendre le temps de préparer en interne les projets de contrat ORE, afin de fluidifier le consentement des propriétaires et les relations avec les notaires.

L'association Bretagne Vivante⁴¹ (cf annexe 17), très active et investie pour la promotion des ORE s'est fortement engagée ces dernières années et fait un travail considérable sur le terrain. En plus des inventaires et contrôles (en général tous les 2 ans), elle finance également les frais d'actes.

De plus, la mission a eu connaissance de l'engagement fort de l'association de protection de l'environnement « Agir pour l'environnement » qui s'est spécialisée dans la mise en relation entre les propriétaires privés et les cocontractants. Son activité à aboutit à ce jour à 40 ORE patrimoniales signées sous son égide.

Elle ne dispose pas des compétences techniques pointues sur la biodiversité et se positionne plutôt en ensemblier auprès des propriétaires et des cocontractants (PNR, CEN). Son bilan porte à croire qu'une animation thématique ciblée en lien avec les principaux partenaires et à destination du grand public de propriétaires fonciers permet le développement et l'appropriation efficace de la démarche ORE et confirme le besoin d'un pilotage national plus actif.

2.5.6 Des notaires différemment impliqués

À défaut de mobilisation nationale des administrations centrales pour le portage des ORE, il est revenu aux associations, essentiellement les CEN et quelques autres de faire de la pédagogie avec les propriétaires et les notaires. Selon les secteurs, certains notaires ont déjà accompagné plusieurs démarches ORE, d'autres jamais.

Ces derniers se sont techniquement emparés du sujet sur le plan de la technique juridique⁴², avec les limites de l'inconfort du montage contractuel (absence de servitude environnementale véritable).

Leur mobilisation est intellectuellement motivée par l'usage d'un outil juridique novateur⁴³, mais dont le temps de préparation reste disproportionné par rapport aux autres actes notariés courants, sans gain réel par rapport au temps passé.

Ainsi, leur accompagnement varie fortement, et certaines associations assurent alors directement la préparation amont du contrat d'ORE, notamment lorsqu'il s'agit de rédiger des clauses environnementales hors champ des compétences habituelles des notaires. En tout état de cause, certains notaires motivés constituent d'ores et déjà, au sein du conseil supérieur du notariat un mini-réseau de référence, à même de répondre aux interrogations juridiques les plus pointues.

La mission relève que l'ensemble de la profession des notaires devrait s'approprier, notamment par la formation continue, le dispositif des ORE afin de contribuer au meilleur accueil de ces demandes.

⁴¹ Membre fondateur de France nature environnement (FNE).

⁴² Cf guide spécialisé des notaires sur les ORE.

⁴³ CSN - IEJ - Les obligations réelles environnementales (ORE), Novembre 2023.

L'intérêt de clauses environnementales précises

La lecture des ORE a confirmé la grande variété des clauses environnementales : certaines de ces clauses restent génériques (agriculture bio). Ainsi, lorsque des haies sont mentionnées dans les clauses d'ORE, elles ne comprennent guère de précisions sur le découpage des parcelles favorisant l'alternance de zones de cultures différentes dans des parcelles longues, entrecoupées de haies longitudinales, afin de maximiser l'effet lisière, habitat relais de biodiversité⁴⁴.

2.5.7 D'autres acteurs peu mobilisés

2.5.7.1 Les SAFER : des avancées timides mais un potentiel intéressant

Les SAFER devraient avoir une place stratégique dans le portage de l'outil ORE auprès des agriculteurs.

Elles disposent, en effet, d'un atout essentiel, celui du droit de préemption, qui les met en position favorable pour remettre ensuite en vente les terres agricoles sous conditions d'ORE. Dans l'Orne⁴⁵, par exemple, la SAFER régionale a revendu à un particulier un bois de 100 ha comportant un espace remarquable sur lequel il a accepté une ORE sur 25 hectares, géré avec le CLRL.

Le droit de préemption agricole des SAFER comprend également un motif environnemental « secondaire », mais son assise juridique est contestée⁴⁶ et insuffisante. L'introduction de l'objectif environnemental prévu au 8° de l'article L. 143-2 du code rural et de la pêche maritime n'a pas été accompagnée de la modification nécessaire pour rattacher le droit de préemption de la SAFER aux missions de service public qui lui sont assignées (agricole et/ou environnemental).

Les SAFER ne peuvent donc exercer leur droit de préemption pour assurer spécifiquement la protection de la nature et de l'environnement. Ce droit reste aujourd'hui exclusivement ou principalement agricole. Par conséquent, au niveau national, le nombre de préemptions comportant l'objectif « secondaire » environnemental est aujourd'hui réduit à moins de 10 % du total des préemptions (dont la moitié en Île-de-France)⁴⁷.

L'action des SAFER relève de leur sphère d'intervention traditionnelle. Elles ne peuvent pas préempter, à la demande d'une collectivité par exemple des espaces naturels à protéger là où il n'y a pas d'activité agricole et où celle-ci n'est pas envisageable (pelouses sèches, milieux humides, zones de captage ou lutte contre la cabanisation d'espaces naturels).

A la suite de la dernière jurisprudence de la Cour de cassation⁴⁸, la fédération nationale des SAFER revendique une évolution du droit de préemption au bénéfice de terrains sans intérêt agricole. Pour la mission, cela pourrait être envisagé à la condition de la mise en place d'un cadre garantissant la réelle protection de la biodiversité, avec une valeur ajoutée démontrée (cf annexe 18).

La mission relève toutefois la nécessité d'éclaircir au préalable le rôle des conseils départementaux au titre des espaces naturels sensibles (ENS). Les SAFER sont parfois, et de manière

⁴⁴ Les ORE sont ainsi un levier pour favoriser l'implantation des haies au milieu des grandes parcelles et pas seulement sur ses contours.

⁴⁵ Sainte-Honorine-la-Guillaume (62).

⁴⁶ Conseil Constitutionnel dans sa décision n° 2014-701 DC du 9 octobre 2014.

⁴⁷ Source Fédération nationale des SAFER.

⁴⁸ Cour de cassation, 3^{ème} Chambre civile, 11 juillet 2024, 22-22.488, publié au Bulletin.

dommageable en concurrence avec les départements sur les mêmes fonciers. Le droit de préemption des départements sur les ENS est associé à une fiscalité dédiée, qui pourrait être aussi mobilisée pour les ORE.

2.5.7.2 L'Office français pour la biodiversité et les parcs nationaux sans implication directe

L'OFB et les parcs nationaux n'ont pu, faute de mission explicite, se saisir complètement de l'outil ORE. Ils auraient pourtant les compétences pour jouer un rôle qui manque aujourd'hui d'animation nationale sur le sujet.

Or, sous réserve d'une ingénierie d'accompagnement⁴⁹, la mission estime que les ORE pourraient contribuer à la gestion des aires d'adhésion des parcs nationaux, en particulier pour traduire en actions de terrain les objectifs de la charte dédiée à cette zone tampon. Ce « transfert de charge » en quelque sorte de l'OFB aux CEN explique une implication mesurée de l'établissement public.

Il est toutefois à souligner que l'OFB soutient la fédération des CEN pour accompagner le déploiement des ORE avec entre autres la production et la mise à jour d'une trame disponible et largement partagée, notamment dans la sphère notariale.

2.5.7.3 Le conservatoire du littoral et des rivages lacustres peu mobilisé

Le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres a une stratégie uniforme d'acquisition de foncier qui n'inclue pas les ORE de manière massive.

Pour cet organisme, les autres mécanismes contractuels de convention de gestion suffisent. Le CLRL préfère attendre un temps opportun pour l'acquisition plutôt que d'encourager *via* une ORE un rapprochement préventif et prospectif avec les propriétaires de terrains naturels intéressants pour la biodiversité, mais non encore acquis.

Trois ORE signées depuis 2016 l'ont été par le conservatoire⁵⁰ dans des cas bien particuliers où les propriétaires ont été demandeurs et où leur collaboration avec le CLRL était déjà fortement engagée. Les terrains en question étaient par exemple déjà soumis à un document de gestion forestière que l'ORE met à la charge du CLRL.

Selon la mission, les ORE sont pourtant susceptibles de contribuer à une forme de maîtrise foncière, antichambre de l'acquisition de long terme, mais qui offre l'avantage de préparer le maintien de la qualité environnementale de terrains pertinents à capter, sans avoir à les acquérir immédiatement. La présence d'une ORE exigeante sur le plan de l'environnement est également facteur de stabilisation du prix du foncier naturel.

⁴⁹ Les PN pourraient inventorier les espaces des aires d'adhésion et aller voir les propriétaires fonciers pour leur proposer des ORE, par ailleurs susceptibles de relever de la catégorie des ZPF au cas par cas.

⁵⁰ Sites de la Hague et Saint-Tropez.

Recommandation 1. (ministère chargé de l'environnement/DEB) Renforcer le portage politique des obligations réelles environnementales, inviter les collectivités à s'en emparer et soutenir les associations impliquées telles que les conservatoires des espaces naturels. Dans le cadre de la tutelle des grands opérateurs (parcs nationaux, Office français de la biodiversité, Conservatoire du littoral et des rivages lacustres), les inciter à s'engager plus fortement au développement accru des ORE en les chargeant spécifiquement de cette mission.

2.6 Des dérives potentielles et des questions à anticiper

2.6.1 Une utilisation détournée

La mission a été informée de modalités d'utilisation des ORE de manière parfois plus ou moins conforme à la finalité initiale de protection de la biodiversité. Cette dernière n'est alors qu'un alibi au regard d'autres motivations, comme la protection pure de la propriété privée.

Sur ce point, l'usage des ORE pour faire obstacle à l'artificialisation, si elle participe au ZAN et à la protection de la biodiversité, sert également d'autres intérêts patrimoniaux moins prosaïques. Comme vu en 2.4.1., certains propriétaires ont signé plusieurs ORE qui protègent la propriété privée en tant qu'elles découragent l'artificialisation dans une volonté de stopper l'extension spatiale de certaines activités économiques ou industrielles.

Par ailleurs, les ORE peuvent aussi avoir pour objectif de minorer (plus ou moins temporairement) la valeur patrimoniale à l'occasion d'un inventaire de succession.

Faute de jurisprudence, et de la généralité du cadre des ORE, ces dernières ne sont pas, à ce jour, remises en cause. Ces contre-exemples n'ont pas semblé constituer une généralité qui nécessiterait de remettre en cause globalement le dispositif.

2.6.2 La question de la sécurité juridique du contrat d'ORE

Comme vu en partie 2.1.5., les incertitudes quant à la pérennité de très long terme du contrat d'ORE incitent à prévoir d'emblée un certain nombre de clauses permettant de faire face à divers aléas dans la vie du contrat d'ORE.

En effet, plus le contrat est long, plus ses aléas sont nombreux : disparition des cocontractants, évolutions sensibles des conditions de réalisation des objectifs de l'ORE en raison des évolutions du climat ou de la biodiversité, « risque de révision pour imprévision ou résolution pour inexécution », etc.

Ce risque⁵¹ peut être en grande partie écarté par un travail exigeant sur les clauses du contrat d'ORE afin d'éclaircir d'emblée les cas de remboursement du cocontractant⁵².

Ainsi, en amont de la signature, bien des questions doivent être posées, et, autant que possible, trouver leurs réponses dans le contenu du contrat lui-même. À défaut de jurisprudence, les

⁵¹ L'hypothèse de remise en cause/annulation est particulièrement sensible dans le cas de participation financière, et/ou d'avantage fiscal éventuel par exemple.

⁵² Faute de précision dans la loi : le document des notaires renvoie au droit commun du code civil pour la résolution conventionnelle ou judiciaire de l'ORE.

praticiens sont cantonnés à l'application des règles générales du droit des contrats⁵³.

Pour les ORE, les CEN prévoient, par exemple, un contenu assez large de clauses de révision, dès lors que la vie de l'ORE est en partie liée au développement et à l'évolution de l'environnement naturel. Ainsi, il est difficile de prévoir toutes les modalités d'évolution du milieu naturel sur lequel les mesures de protection de la biodiversité pourraient devoir être adaptée au principe de réalité, et ne pas trop détailler les clauses de révision. La mission considère qu'il s'agit ici d'une première étape.

Pour illustration, pour des milieux protégés par l'ORE avec un principe de mode de gestion « en libre évolution » sans intervention humaine, il paraît néanmoins prudent de prévoir une clause permettant des interventions ciblées pour la lutte contre des espèces exotiques envahissantes.

Le document technique du CSN précise ainsi : « *On peut imaginer, par exemple, qu'une clause soit aménagée pour permettre au propriétaire de faire évoluer ses obligations, en cas de changement climatique avéré rendant le maintien de telle zone humide, ou encore de telle ou telle espèce animale ou végétale, difficile* ».

Pour la résiliation, il est normalement requis un remboursement des frais engagés par le cocontractant en cas de rupture unilatérale du contrat d'ORE par le propriétaire. Tel serait potentiellement le cas pour les frais de renaturation engagé par un cocontractant pour planter une haie nouvelle par exemple.

Des clauses de pénalité sont également possibles, si les parties en sont d'accord à la signature.

La question de remise en cause d'un hypothétique avantage fiscal, si le contrat est interrompu, est indépendante des clauses du contrat d'ORE, mais il est de jurisprudence constante que l'administration fiscale est en droit d'en réclamer le remboursement au bénéficiaire si les conditions de son octroi - et notamment son maintien dans la durée - ne sont plus réunies.

Recommandation 2. (ministère chargé de l'environnement DEB) Développer un partenariat étroit avec le Conseil supérieur du notariat, pour systématiser et standardiser « autant que possible » les clauses administratives et faciliter la rédaction des clauses techniques par les opérateurs.

⁵³ « Le principe demeure cependant celui de l'intangibilité du contrat pour les parties. Faute de précision supplémentaire, on admettra que le droit commun des contrats s'applique, notamment l'article 1193 du code civil disposant que « *Les contrats ne peuvent être modifiés ou révoqués que du consentement mutuel des parties, ou pour les causes que la loi autorise* ». De même, l'article 1194 prévoit que « *Les contrats obligent non seulement à ce qui y est exprimé, mais encore à toutes les suites que leur donnent l'équité, l'usage ou la loi* ». Les parties ont par conséquent la possibilité de mettre en place des clauses permettant une évolution du contrat et, plus spécifiquement, des obligations de chacun dans le temps. Ces clauses seront naturellement d'autant plus importantes que la durée de l'ORE sera longue.

Il faut enfin envisager les clauses afférentes à la résiliation du contrat. Le terme de « résiliation », utilisé par le législateur, est à rapprocher du terme de « résolution » du contrat plus volontiers employé dans le droit commun des contrats. Là encore, faute de disposition spéciale prévue par l'article L. 132-3 du code de l'environnement, c'est le droit commun des articles 1224 à 1230 du code civil qui est amené à jouer. Comme en dispose l'article 1224 du code civil, « *La résolution résulte soit de l'application d'une clause résolutoire soit, en cas d'inexécution suffisamment grave, d'une notification du créancier au débiteur ou d'une décision de justice* ». Il est ainsi parfaitement envisageable de stipuler une clause résolutoire et d'en préciser les contours : causes de la résolution, mise en demeure... On précisera, là encore et conformément aux dispositions de l'article 1227 du code civil, que « *La résolution peut, en toute hypothèse, être demandée en justice* ».

2.7 Les freins identifiés

Outre un frein réglementaire concernant le régime forestier, précisé en annexe 16, les autres freins sont essentiellement économiques et fiscaux.

2.7.1 Freins économiques et financiers : une fiscalité peu incitative

D'une part, le contexte actuel des finances publiques du pays rend délicat de nouvelles aides publiques en faveur des outils de protection de la biodiversité comme les ORE.

D'autre part, la mission souligne que la fiscalité applicable aux espaces naturels, agricoles et forestiers ne s'applique pas spécifiquement pour les ORE. Le bilan des exonérations TFPNB éclaire les priorités des politiques publiques déjà opérées jusqu'à présent.

2.7.1.1 Une exonération de la TFPNB des espaces naturels anecdotique

Avec la collaboration des services de la DGFIP⁵⁴, la mission opère les constats suivants :

- les exonérations de TFPNB interviennent dans un paysage où l'essentiel de la dépense fiscale en matière de taxe foncière (TFPB) est déjà orienté sur deux secteurs prioritaires : le soutien au logement et à l'activité économique⁵⁵ ;
- pour les cas d'exonérations de la TFPNB, l'agriculture est clairement inscrite comme bénéficiaire prioritaire puisque 90,8 % des cas d'exonération interviennent en soutien de l'exploitation des terres agricoles à divers titres ;
- en corollaire, les cas d'exonération en TFPNB au titre des milieux naturels et de leur protection reste alors particulièrement anecdotique : environ 9 % pour seulement 2 lignes du tableau - cf note DGFIP en annexe 7 - à comparer aux 15 lignes concernant l'agriculture.

Concernant l'accompagnement en matière de fiscalité forestière au niveau national, la mission a demandé aux services de la DGFIP un point complet, à titre d'éclairage et de comparaison sur ce que les pouvoirs publics ont déjà mis en place au titre du soutien à l'exploitation et à la protection forestière. Sans offrir une garantie absolue d'exhaustivité, les données suivantes permettent de tirer un premier bilan. Différents leviers fiscaux sont en effet en place pour assurer une incitation au maintien et au développement de la propriété et de l'exploitation forestière sur le long terme :

- crédit d'impôt sur le revenu (acquisition de terrains de bois et forêts ou de parts de groupements forestiers ou de sociétés d'épargne forestière⁵⁶) pour un coût fiscal inscrit de 20 millions d'euros en 2025 ;
- sur l'IFI, le manque à gagner correspond à la dépense « exonération des bois, forêts et parts de groupements forestiers » pour un coût fiscal inscrit de 49 millions d'euros en 2025 ;
- exonération partielle des droits de mutations des bois et forêts, des parts de groupement forestier, des biens ruraux loués par bail à long terme et des parts de groupement foncier agricole (GFA) pour un coût fiscal inscrit de 50 millions d'euros en 2025 ;
- exonération de la TFPNB pour les biens forestiers pour un coût fiscal inscrit de 23 millions d'euros en 2025.

En synthèse, l'ensemble des leviers fiscaux présents depuis 1959 au soutien de la politique de

⁵⁴ Les états d'exonération 2021 et 2022.

⁵⁵ Le coût fiscal de l'exonération de TFPNB au niveau national est de 240 millions d'euros en 2022, à comparer avec celui de l'exonération sur le TFPB de **3, 593 milliards d'euros en 2022**.

⁵⁶ Article 200 quinquies du CGI.

protection et d'exploitation de la forêt constitue une charge pour l'État de l'ordre de 142 millions d'euros par an.

2.7.1.2 Une fiscalité actuelle des ORE aux effets quasi inexistant

L'approche incitative de la fiscalité peut être abordée d'une part pour favoriser la signature du contrat, mais aussi comme modalité d'accompagnement du maintien de l'ORE dans sa durée.

Aujourd'hui, les ORE bénéficient déjà des exonérations fiscales suivantes :

- droits d'enregistrement prévus à l'article 662 du code général des impôts (CGI) ;
- taxe de publicité foncière prévue à l'article 663 du même code ;
- contribution de sécurité immobilière (CSI) instaurée à l'article 879 du CGI.

Ainsi, l'acte constitutif de l'ORE ne génère aucun coût fiscal pour les parties (en dehors de la TVA sur les honoraires du notaire). En cours de l'exécution de l'ORE, il est fait application de la fiscalité de la propriété, sur laquelle une exonération de taxe foncière est possible⁵⁷ sur déclaration du contribuable aux services des impôts, et sur délibération expresse du conseil municipal de la commune concernée. Cette exonération, qui constitue une perte de recette locale pour le bloc communal et intercommunal, comme déjà évoqué, n'est pas compensée par l'État.

Il n'existe à ce jour aucune mesure d'allègement en matière d'impôt sur la fortune immobilière (IFI), ni au titre de la fiscalité du transfert de propriété de biens immobiliers grevés d'une ORE que ce soit à titre onéreux ou à titre gratuit.

La mission relève quelques incertitudes relatives à la fiscalité des sommes perçues par le propriétaire, débiteur de l'ORE, en contrepartie de la mise en place l'ORE. Le débat n'apparaît pas clairement tranché dès lors que ces sommes peuvent être regardées soit comme des revenus fonciers au titre de « *propriétés bâties ou non bâties de toute nature* » et ainsi soumises à l'IRPP, soit comme une indemnité visant à compenser la dépréciation du bien issue de l'ORE, et donc non soumise à l'IRPP.

Cette option d'interprétation mériterait d'être définitivement tranché pour davantage de prévisibilité des conséquences fiscales de la signature d'une ORE, et ainsi favoriser son développement.

Malgré ces obstacles, la mission insiste sur la nécessité de ne pas remettre en cause les atouts spécifiques et majeurs de l'ORE, mais au contraire de les développer. Sa contribution à la politique de la protection de la biodiversité, sans aide publique dédiée pour l'État et sans mobilisation de moyens humains pour l'instruction de la part des services déconcentrés, constitue un outil ascendant et volontaire, d'apaisement et de dialogue entre des acteurs locaux pas toujours enclins à échanger.

⁵⁷ Elle est soumise à une double condition prévue à l'article 1394 D du CGI :

- Il est permis aux conseils municipaux et aux établissements publics de coopération intercommunales d'exonérer de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, pour la part leur revenant. Cette décision est prise aux termes de délibérations dans les conditions prévues à l'article 1639 A bis du CGI. La délibération doit intervenir avant le 1^{er} octobre pour être applicable l'année suivante. Cette décision est alors notifiée aux services fiscaux par l'intermédiaire des services préfectoraux pour les collectivités locales et ce, au plus tard 15 jours après la date limite prévue pour leur adoption.

- Le bénéfice de cette exonération est subordonné à une déclaration, par le propriétaire du fonds grevé de l'ORE, au service des impôts du lieu de situation des propriétés, avant le 1^{er} janvier de l'année suivant celle de signature du contrat. Cette déclaration contient les informations nécessaires à l'identification des parcelles concernées, auxquelles sont jointes une copie du contrat. En cas de demande tardive (postérieure au 1^{er} janvier), l'exonération s'appliquera uniquement pour les années restant à courir sur le contrat.

3 Pour des ORE plus efficaces et plus attractives

Pour atteindre l'objectif de rendre les ORE plus efficaces et plus attractives, il convient au préalable d'examiner un degré d'ambition réaliste au vu du contexte économique actuel, du degré de maturité de l'outil ORE et surtout de trancher au préalable le débat technique mais aussi plus philosophique sur l'universalité de l'outil ORE.

Nota : Dans le développement qui suit sur l'universalité de l'ORE, la mission s'appuie sur les ORE patrimoniales. En effet, pour les ORE de compensation, son modèle économique est autonome et permet de prendre en compte tous les éléments de la compensation environnementale. Son financement par les maîtres d'ouvrage rend alors inutile tout levier financier conditionné par un cadre différent de l'universalité contractuelle.

3.1 Le besoin préalable de trancher...

3.1.1 ... pour le maintien d'une ORE universelle

Le ciblage de tout levier, notamment financier et/ou fiscal implique de se réinterroger sur la dimension universelle de l'ORE. Issue de la liberté contractuelle, elle évite tout cadre plus précis, et ce sujet a déjà été débattu en 2016. Le législateur a retenu une solution simple sans précision sur la durée, les obligations du propriétaire, les zones limitatives ou les espaces de mise en place, avec une volonté d'appréhender la biodiversité à la fois ordinaire et remarquable.

Aujourd'hui, le démarrage timide des ORE inciterait à envisager des voies d'accélération et de soutien au dispositif, ce qui invite à réexaminer ce point préalable avant toute réflexion postérieure.

Deux scénarii se dégagent ici :

- maintenir une ORE universelle, qui, même lorsqu'elle concerne la biodiversité ordinaire peut être l'antichambre de la biodiversité remarquable ;
- envisager une ORE à deux vitesses, avec une forme d'ORE recentrée sur la biodiversité remarquable (eau, espaces protégés en ZPF), assortie de leviers dédiés.

3.1.2 ... pour l'encouragement d'une ORE universelle, antichambre de la biodiversité remarquable

Les auditions de la mission des différents acteurs ont souligné cette contradiction : la plupart souhaitent un soutien accru à la dynamique des ORE, mais défendent également le modèle universel et très souple des ORE, sans cadre plus précis. Ils espèrent même des leviers applicables de manière quasi-universelle, ce qui semble à la mission utopique, dès lors que par nature tout dispositif de soutien économique ou financier implique un cadre de gestion répondant à des exigences plus précises.

Les auteurs et les praticiens - CEN, Agir pour l'environnement - font notamment valoir l'attrait de l'ORE, lié à sa capacité d'adaptation à la réalité des besoins du terrain et à sa nature profonde, intimement liée à la liberté contractuelle. Les visites de terrain de la mission ont illustré ce point, par exemple avec l'ORE signée par l'association Bretagne vivante près d'Ancenis⁵⁸.

Cette liberté contractuelle serait un atout à conserver puisqu'elle se substitue à « *une démarche ascendante et négociée, où les propriétaires, au lieu d'en être la cible, deviennent les auteurs de la norme écologique créée* ». Ainsi, « *l'obligation réelle ne suppose pas la mise en place d'une*

⁵⁸ <https://www.bretagne-vivante.org/2024/03/quatrieme-contrat-dore-signé-a-bretagne-vivante-pres-dancenis-44/>

norme administrative lourde ou d'un zonage particulier. Par là même, le dispositif est adapté à des micro-situations et à des espaces non remarquables, habituellement délaissés par la réglementation spatiale ». C'est ici un facteur puissant d'appropriation des enjeux de la biodiversité par le grand public et les particuliers, y compris les agriculteurs et il y a donc de solides arguments pour maintenir le régime actuel universel et souple des ORE.

3.1.3 ... pour le scénario d'une ORE à deux vitesses, dont une recentrée et assortie de leviers dédiés

Il existe néanmoins cette tentation de créer une ORE patrimoniale à deux vitesses, issue d'un double constat :

- tout levier d'accompagnement inclut un ciblage du dispositif, ne serait-ce que pour des questions de calibrages techniques et budgétaires incluant des exigences en matière de reconquête ou de préservation de la biodiversité ;
- l'expérience des ORE jusqu'à aujourd'hui est parfois à nuancer son universalité : il y a une volonté des associations⁵⁹ et de certains propriétaires à prioriser les efforts de portage des ORE vers certains espaces naturels (forêts, sites Natura 2000, parcs naturels régionaux) ou contenant la biodiversité la plus patrimoniale ou pour garantir l'existence et la protection de zones « tampons » au voisinage de certains espaces protégés (par ex. : voisinage des réserves naturelles, aires d'adhésion des parcs nationaux).

De même certaines DREAL peuvent solliciter les propriétaires privés pour les orienter vers une ORE recentrée et stratégique, en relais de politiques publiques portant sur l'amélioration de la gestion des bassins hydrographiques, la protection des aires de captages d'eau ou la protection de certains sites fragiles. Sont ainsi régulièrement cités comme objets au cœur des ORE déjà signées : les mares et zones humides, les périmètres de captage d'eau potable, les habitats naturels d'espèces protégées - animaux ou plantes - ce qui incite à voir émerger d'emblée des priorités de protection de la biodiversité et un niveau d'ambition clairement traduits dans une ORE.

De surcroît, comme vu en partie 1, les ORE peuvent avoir également vocation à alimenter le vivier des espaces susceptibles d'être désignés au cas par cas en zone de protection forte de biodiversité.

Malgré les demandes de soutien accru aux ORE, les praticiens comme les CEN ne sont pas favorables à un durcissement de la réglementation pour officialiser des ORE patrimoniales à deux vitesses, puisqu'à leurs yeux, un même outil juridique peut avoir un niveau d'exigence identique mais des enjeux bien différents. **La mission partage cet avis, et privilégie le dispositif ORE universel qui peut se déployer encore largement avant d'envisager d'en modifier le cadre actuel.**

Dans l'hypothèse où cette idée prospérerait⁶⁰, la mission a esquissé quelques pistes d'accompagnement dans les parties qui suivent.

3.2 Des leviers à imaginer

Sans surprise, des potentielles contreparties à mettre en œuvre dans le cas des ORE patrimoniales

⁵⁹ Selon leur plan stratégique propre à chacun, comme le WWF qui ne participe qu'à des ORE « forestières ».

⁶⁰ Cf Avis du CNB relatif à la stratégie nationale pour la biodiversité 2030, délibération 2023-01 - recommandation - n° 16 - page 5 : « le CNB recommande de développer les outils fonciers et fiscaux de la préservation de la biodiversité assortis d'avantages financiers pour le propriétaire, via notamment les obligations réelles environnementales (ORE), les baux réels environnementaux (BRE) et les paiements pour services environnementaux (PSE). ».

ciblées pourraient être soit d'ordre financier, technique et/ou administratif.

3.2.1 Leviers économiques et financiers

3.2.1.1 Un intérêt économique global dans la démarche de contractualisation des ORE ?

Au-delà de la seule reconnaissance symbolique, et face à la demande récurrente de leviers économiques supplémentaires incitatifs à la signature des ORE, la mission a tenté de rechercher quelles étaient les voies de valorisation économique de la protection de la biodiversité.

3.2.1.2 Donner une valeur à la protection de la biodiversité ?

Les échanges sur le foncier sont historiquement établis par défaut sur la valeur vénale. La valeur économique d'un terrain naturel est donc fondée sur sa valeur intrinsèque mais aussi significativement sur un potentiel d'usage, notamment de construction ou de production agricole, qui génère un surcroît de valeur marchande. La nombreuse littérature existante a dénoncé de la même manière cette situation⁶¹.

Les auditions ont révélé que cette situation de moindre valeur du foncier naturel ne peut être dépassé par la proposition d'un nouveau modèle (voire contre-modèle) économique⁶².

À titre d'exemple, Eau de Paris a accompagné symboliquement la protection sous ORE d'un kilomètre de haies à hauteur de 1 500 euros à répartir entre 5 propriétaires différents.

Autrement dit la valeur de la biodiversité ne s'est pas encore traduit par une évolution à due proportion de la valeur vénale.

À cet égard, l'ORE est présentée par ses partisans comme un argument de valorisation du foncier, alors qu'elle est également perçue par certains propriétaires comme grevant la valeur du bien, du fait des contraintes environnementales inscrites au contrat⁶³.

D'autres travaux et réflexions sont en cours au CGDD, avec la recherche d'identification d'un gain économique pouvant constituer un levier. Il est, à ce jour, constaté que ces réflexions ne sont pas abouties et sont difficiles à concrétiser (cf. *infra*) car elles sont notamment confrontées à l'obstacle du décalage entre le gain économique lié à la biodiversité et le gain revendiqué par les propriétaires, ce qui ne se recoupe pas forcément.

Par exemple, le gain environnemental (service écosystémique) de la présence d'une zone humide offre un gain économique par la protection du périmètre de captage d'eau destinée à la consommation humaine, permettant la réduction des contraintes (meilleure qualité de l'eau brute) en matière de traitement de l'eau. Autrement dit, c'est l'entité publique en charge de la qualité de l'eau potable - en l'espèce, une commune différente de la commune où est située l'ORE - qui a un intérêt économique direct à la mise en place d'une ORE pour pérenniser la protection d'un périmètre d'aire de captage et non le propriétaire foncier.

Cet écart entre le bénéficiaire du gain économique potentiel lié à la protection de la biodiversité et

⁶¹ Guillaume Sainteny « La fiscalité des espaces naturels », Litec 1993 et « La fiscalité peut-elle contribuer à limiter l'artificialisation des sols ? », Responsabilité & environnement, juillet 2018, pages 41 à 45 (cf annexe 19)

⁶² Sols vivants Mieux comprendre les sols dans l'aménagement - Quels modèle économique pour les sols après le ZAN ? G. Sainteny Ed. Parenthèse page 178 et suivantes.

⁶³ Il s'opère par exemple une comparaison des acteurs économiques avec les sollicitations de mobilisation du foncier pour des EnR, plus attractif que les retours sur investissement de l'ORE dans un contexte de concurrence inflationniste (CDC Biodiversité).

l'identification des signataires de l'ORE incite à avoir une approche élargie des ORE, en y intégrant les acteurs ayant des intérêts économiques directs, susceptibles de se traduire dans le financement des PSE ou des MAEC.

Un autre obstacle concerne l'émergence des conséquences économiques positives de la protection de la biodiversité, décalée dans le temps par rapport à la période de la signature du contrat. Un éventuel gain associé à la valorisation du cadre de vie issue de l'ORE apparaît encore imprécis⁶⁴. Or, un gain économique visible et immédiat est souvent recherché par les propriétaires potentiellement signataires. Autrement dit, il faut répondre à la question récurrente « *qu'est-ce que j'y gagne concrètement et quel prix suis-je prêt à consentir pour ce gain ?* ».

Les auditions ont par exemple montré que la prise en charge des frais de notaires par les cocontractants et non les propriétaires et/ou une contrepartie sous forme de prise en charge de travaux de génie écologique constituaient déjà des leviers.

Les cas sont différents pour les ORE de compensation où les maîtres d'ouvrage ont un intérêt direct et réglementaire à la signature des actes juridiques matérialisant ainsi ses engagements de compensation environnementale de son projet, condition *sine qua non* de l'obtention de l'autorisation de réaliser le projet.

En définitive, le constat de la mission est que les services écosystémiques « *rendus par la nature et la biodiversité* » ne génèrent pas ou très peu de gain objectivables équivalents à l'activité économique d'usage du foncier lui-même. C'est pourquoi les leviers fiscaux se concentrent aujourd'hui sur les aides à l'activité économique directes issues du foncier (construction, location, exploitation (cf. *infra*)).

3.2.1.3 Crédits biodiversité

Il ressort des initiatives en cours sur les unités de crédits biodiversité une difficulté liée au modèle économique de la compensation par l'offre. Si ce modèle fonctionne bien en théorie du côté des maîtres d'ouvrage demandeurs⁶⁵, le modèle économique de l'offre souffre de la difficulté liée à la prise de risque économique de l'opérateur de compensation (achat de foncier et travaux de restauration de la biodiversité, avance par rapport au besoin de compensation) avec une incertitude sur le prix de vente futur : c'est un modèle économique qui se cherche toujours...

3.2.1.4 Les frais de notaires et la dotation pour aménité rurale

Plusieurs auditions ont illustré la difficulté d'un engagement financier minimum des propriétaires pour signer des ORE. Ainsi, le montant des frais de notaires pour les ORE patrimoniales oscille entre 800 et 1 200 euros, ce qui peut se révéler dissuasif pour certains.

Pour y pallier, et emporter l'adhésion des propriétaires à signer une ORE, certains cocontractants (associations ou CEN) prennent en charge intégralement ces frais. La mission souligne ici la possibilité pratique, encore peu utilisée, des actes administratifs gratuits pour minorer les coûts lorsque les cocontractants sont des personnes morales de droit public, (collectivités territoriales, PNR) sous réserve de vérifier la solidité juridique de l'application du CGCT aux ORE (cf. article L. 1311-13). À cet égard, la mention actuelle des droits réels immobiliers y est insuffisante pour garantir la sécurité juridique des actes authentiques des collectivités portant sur des ORE.

Enfin, pour les collectivités territoriales où sont signées des ORE, ces dernières sont susceptibles

⁶⁴ La piste de rente foncière inversée n'a guère été vérifiée à ce jour : un voisin d'un terrain d'une ORE accepterait-il d'indemniser le propriétaire signataire afin d'en garantir les aménités environnementales induites ?

⁶⁵ La logique économique attachée à l'unité de compensation environnementale ou de crédits carbone implique un circuit économique lié à un projet.

de constituer un vivier de zones de protection forte pour lesquelles est associée une majoration de la dotation pour aménité rurale. Ce bénéfice financier est susceptible de venir faciliter la participation financière des communes à la démarche des ORE, y compris par un engagement financier de leur part vis à vis du propriétaire ou par la mise en place de l'exonération sur la TFPNB mentionnée ci-avant.

3.2.1.5 Réfléchir sur une aide financière aux cocontractants, garants de l'efficacité du dispositif

En dépit d'un contexte peu favorable, la mission s'est interrogée sur une aide potentielle en faveur des cocontractants et sur la forme qu'elle pourrait prendre, dans le cas des ORE patrimoniales.

En effet, ce sont les cocontractants qui :

- effectuent l'état initial, et engagent des frais d'études naturalistes ;
- conseillent les propriétaires sur les termes du contrat, d'ORE et préparent sa rédaction ;
- financent la plupart du temps les frais notariés⁶⁶ ;
- entretiennent les biens, objets des ORE ;
- assurent la coordination, lorsque des collectivités locales sont parties prenantes.

À titre d'exemple, la FNCEN finance un poste de chargée de mission ORE, qui est fortement sollicité par les PNR et dont l'existence est cruciale, alors que l'OFB n'en héberge aucun. Une initiative récente de la DDT de l'Indre amène à mobiliser aussi le fonds vert pour financer un poste d'ingénierie d'appui aux ORE avec le syndicat des propriétaires privés ruraux⁶⁷.

Toutes ces interventions sont dans les missions des associations qui se placent *de facto* en charge du relais de terrains de la mise en place des ORE, vecteur parmi d'autres de la politique de protection de la biodiversité. Cette situation est susceptible d'être assimilée à une certaine forme de « délégation » de mise en œuvre de politique publique environnementale.

Or, certaines associations sont d'ores et déjà subventionnées pour leurs actions génériques, mais pas pour des actions particulières qui dépasse leur champ d'intervention traditionnelle et de portage dans le long terme.

Pour la mission, il n'apparaît pas incongru qu'un soutien financier de l'État auprès des cocontractants ainsi engagés puisse être apporté, par exemple *via* le fond vert, et que leur investissement dans la durée dans l'ingénierie d'accompagnement⁶⁸ des ORE puisse être reconnu financièrement. À tout le moins, il pourrait être prévu que les subventions actuelles prennent en compte les frais notariés déjà engagés.

3.2.1.6 Aides PAC pour les ORE en terre agricole

La mission constate que des aides PAC sont déjà présentes pour soutenir les exploitants qui s'engagent sur des pratiques favorables au climat et à l'environnement, dont l'agriculture

⁶⁶ En ce sens l'avis du CESE de janvier 2025 précité propose d'« assurer une prise en charge systématique par l'État des frais d'acte notarié qui, selon la complexité du contrat conclu, peuvent être élevés (de quelques centaines à plusieurs dizaines de milliers d'euros). Cette prise en charge constituerait un moyen pour la collectivité nationale de reconnaître l'engagement d'un propriétaire en faveur de biens communs tels que la protection de la biodiversité, la qualité de l'eau de l'air et des sols, etc. ».

⁶⁷ Cf. DDT de l'Indre - Note de cadrage préalable à la contractualisation avec le SPPR dans le cadre de la mesure SNB Fonds verts BOP 113.

⁶⁸ Les associations engagent des frais: études naturaliste, rédaction des contrats ORE et paiement des frais notariés.

biologique, (1er pilier - écorégime, ICHN et MAEC) et s'est interrogée sur la possibilité de coordonner davantage ces aides avec la présence des ORE.

Par ailleurs, la mission a eu connaissance du dispositif mobilisé par Eau de Paris, qui finance des paiements pour services environnementaux (PSE) aux agriculteurs que cette régie publique incite à passer au bio, dans l'objectif d'une protection à la source des captages d'eau destinée à la consommation humaine (cf. ci-dessus). Sous réserve d'une garantie d'un financement dans la durée, l'inscription de ces objectifs environnementaux dans des ORE permettrait de garantir la protection de long terme visée par Eau de Paris. Ce point nécessiterait probablement une évolution des règles liées aux PSE.

3.2.2 Leviers fiscaux

La fiscalité comme levier de signature des ORE patrimoniales a été très fréquemment abordée lors des auditions. Toutefois, dans le détail, le périmètre de la demande reste flou, alors même que les leviers fiscaux actuels sur l'environnement restent méconnus ou insuffisamment mobilisés.

Ainsi, un dispositif fiscal incitatif comme l'exonération de taxe foncière de propriétés non bâties (TFPNB) pour les ORE n'a guère été jusqu'à présent exploité par les collectivités, qui y perdent des recettes locales dès lors que l'État n'effectue pas de compensation directe (12 communes seulement ont délibéré en ce sens depuis 2016, soit 0,03%).

Comme déjà évoqué, les aides fiscales comme les exonérations de TFPNB concernent essentiellement le secteur agricole. Il existe d'ailleurs en apparence une redondance partielle de périmètre de fiscalité pour différentes propriétés foncières susceptibles de faire l'objet d'une ORE. Une terre agricole, objet d'une ORE, par exemple, émerge déjà à un régime fiscal dédié. Ainsi, la fiscalité actuelle pour le propriétaire est déjà favorable dès lors qu'ils sont exploitants, puisqu'il existe aussi une exonération sur l'outil de travail agricole ou forestier.

En outre, la fiscalité actuelle couvre déjà des terrains naturels, objet d'une protection particulière - Natura 2000 ou zones humides par exemple - mais sans englober toutes les situations potentielles des ORE⁶⁹. Les propriétaires non exploitants sont notamment pénalisés⁷⁰. Insérer les ORE dans le dispositif fiscal préexistant relève donc d'une fausse évidence⁷¹ et ne permet pas de répondre à l'intégralité des enjeux de protection de la biodiversité.

Toutefois, rien n'empêche d'ores et déjà un certain ciblage opportuniste des ORE sur ce type de foncier pour faciliter leur déploiement. La mission estime ainsi qu'un ensemble de dispositions fiscales incitatives préexistantes n'ont pas forcément été suffisamment proposées ou rappelées aux propriétaires signataires des ORE : il est suggéré de leur donner plein effet.

Dans le contexte budgétaire actuel, la mission préconise d'abord un accompagnement financier pragmatique pour débloquer les projets d'ORE et notamment pour l'ingénierie d'accompagnement des ORE de la part des cocontractants sur l'ensemble de la durée parfois très longue des contrats signés. Au-delà des signatures d'ORE, leur suivi constitue un complément indispensable et encore sous-estimé dans son ampleur (cf. partie 3.4.1.).

⁶⁹ La mobilisation des conseils départementaux du produit de la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS) au titre des ORE semble bien absente pour beaucoup d'acteurs de terrains.

⁷⁰ Il est observé dans la plupart des cas que le bénéfice de l'exonération TFPNB concerne des pratiques agricoles. Or en France 80 des terres sont louées et les propriétaires seuls n'ont pas la maîtrise de l'usage du sol ouvrant droit aux exonérations.

⁷¹ Du fait de l'universalité des ORE, il a été impossible d'élaborer un tableau simple des ORE croisant les diverses catégories fiscales : Terrains agricoles, terrains forestiers, terrains humides, terrains en aires réglementairement protégées, terrains en aires contractuellement protégées.

Des exemples à l'étranger parmi les plus significatifs de fiscalité incitative en matière de servitudes environnementales se trouvent aux États-Unis et au Canada (cf annexe 20).

3.2.2.1 Quelles conditions de faisabilité d'un régime fiscal propre aux ORE

De manière préalable, la mission rappelle le débat ci-avant autour du choix fondateur d'ORE universelle ou d'ORE à deux vitesses. Un nouveau dispositif fiscal dédié spécifiquement aux ORE patrimoniales implique de resserrer très fortement le dispositif sur celles les plus qualitatives sur le plan de la protection de la biodiversité, pour objectiver un gain vis-à-vis de l'administration fiscale, ce qui irait notablement à l'encontre de l'esprit initial très libéral de création des ORE universelle et serait source d'une grande complexité de mise en place.

Comme vu précédemment, un recentrage sur certains signataires cocontractants fiables serait également nécessaire. Tout levier fiscal impliquerait une ORE à deux vitesses, nuisible à la lisibilité du dispositif ORE, déjà scindé entre la compensation et le patrimonial.

En ce sens, les auditions des services de la DGFIP ont illustré le besoin d'objectiver l'impact d'un quelconque accompagnement fiscal et d'en préciser les contours. Les critères indispensables pour un dispositif seront de disposer d'une évaluation précise⁷², de vérifier son calibrage, de convaincre de son bien-fondé et de pouvoir vérifier son caractère contraignant et prévoir ses contrôles⁷³.

L'enjeu reste de pouvoir évaluer la réduction de la dépense fiscale en lien avec la réduction de la dépense environnementale. La direction de la législation fiscale considère que l'encouragement des politiques publiques destinées aux particuliers n'est pas très satisfaisant (cf. dispositif Pinel), surtout quand il favorise les effets d'aubaine⁷⁴. Dans le cas des ORE, les services fiscaux ne sont pas outillés pour vérifier finement la qualité cadastrale et les éléments de biodiversité qui en font l'objet.

⁷² La mission donne l'exemple d'une haie avec la possibilité de comptabiliser les oiseaux ou les taxons à la signature de l'ORE et après quelques années, ce qui semble une piste acceptable pour la DLF.

⁷³ La DLF insiste sur le besoin d'évaluation à cinq ans et de prévoir un dispositif qui soit borné pour impliquer un rapport au Parlement.

⁷⁴ La mission rappelle pour sa part le besoin d'aider également les propriétaires de bonne foi.

Compensation par l'État de l'exonération de la TFPNB dans les communes avec ORE

Comme suggéré par le conseil économique, social et environnemental (CESE) dans un récent avis⁷⁵ et dans un récent rapport de l'IGEDD et l'inspection générale des finances (IGF) sur le financement de la stratégie nationale de la biodiversité (SNB) 2030⁷⁶, il peut être raisonnablement proposé que cette question récurrente dans les auditions de la mission, puisse trouver une réponse favorable à l'occasion d'une expérimentation ciblée sur les communes rurales pour lesquelles l'enjeu de ressources fiscales locales apparaît particulièrement crucial. La compensation des communes, par l'État, de l'exonération de la TFPNB existe déjà pour les sites Natura 2000 (art. 1395 E du CGI) ou les zones humides (art. 1395 B bis du CGI) donc aussi pour certaines ORE. À ce jour, l'enjeu financier pour l'État reste anecdotique, et offrirait un message de clarification bienvenu pour les acteurs de terrain⁷⁷. En effet, les propriétaires signataires doivent faire la demande de délibération auprès du maire, bien que le contenu de l'ORE ne soit pas forcément en cohérence avec les plans et projets d'aménagement de la commune, et que leurs relations interpersonnelles soient un facteur facilitateur ou un obstacle à l'exonération de la TFPNB... C'est pourquoi l'adossé de cet avantage fiscal au PLU, via les OAP renaturation et les ZPR, permettrait d'objectiver le processus.

En tout état de cause, tout dispositif d'exonérations ciblées territorialement dans un scénario d'expérimentation n'évitera pas ensuite le débat sur la généralisation, si les ORE se déploient pleinement au plan national.

3.2.2.2 Une approche fiscale globale s'inspirant du modèle forestier et qui passe par une éco conditionnalité accrue

Sous toutes les réserves précitées et dans une optique volontariste, si les moyens budgétaires le permettent et/ou si un rééquilibrage de la fiscalité était enfin arbitrée en faveur de la biodiversité, il peut être également proposé une étape ultérieure expérimentale avec une approche fiscale globale (taxe sur le foncier non bâti, impôt sur le revenu foncier (particuliers/SCI), droits de mutation à titre onéreux, droits de mutation à titre gratuit, plus-value immobilière, impôts sur la fortune, exonération de TVA sur des travaux écologiques, etc.

La mission s'est également interrogée sur la manière dont les leviers fiscaux existants pouvait être pertinents à dupliquer pour une protection de la biodiversité accrue *via* la généralisation des ORE. Le précédent de la fiscalité forestière a été identifié comme un élément à investiguer, et ce pour deux raisons :

- la fiscalité forestière est assise sur une logique d'accompagnement des propriétaires

⁷⁵ Avis CESE « Restauration de la nature : face à l'urgence, donnons l'envie d'agir », rapporteurs Julie Marsaud et Alain Durand, janvier 2025, préconisation 10 : Le CESE préconise de fixer dans le plan national de restauration un objectif chiffré de déploiement des obligations réelles environnementales (ORE) et de les rendre plus attractives en initiant une expérimentation portant sur une exonération totale ou partielle et compensée par l'État de taxe foncière pour les ORE de type patrimonial.

⁷⁶ Le sujet ORE a déjà été abordé en 2023 par un rapport IGEDD-IGF n° 014389-01 sur le financement de la SNB 2030 : (2.2. L'absence de régime fiscal favorable nécessaire au IGEDD développement d'obligations réelles environnementales ne permet pas leur émergence en France) page 27 et suivantes de l'annexe V., avec une proposition n° 7 : Étudier les effets d'établir un avantage fiscal automatiques pour les propriétaires s'engageant dans le dispositif d'obligations réelles environnementales qui serait en partie pris en charge par l'État : une expérimentation d'exonération de taxe foncière compensée par l'État sur un échantillon de communes volontaires pourrait constituer une première étape, une évaluation des effets de celle-ci permettant de décider ou non de sa généralisation.

⁷⁷ Cf. La compensation générale -Rapport du 120^e Congrès des notaires 2024 - « À l'instar de l'exonération de taxe foncière pour les terrains situés dans un site Natura 2000 ou en zone humide, il serait utile de prévoir une exonération de plein droit pour les contrats d'ORE. ».

forestiers de long terme (30 ans au moins) ;

- cette fiscalité privilégie une approche plurielle, en utilisant divers outils portant sur la fiscalité foncière sur le non bâti, la fiscalité sur les revenus fonciers, la fiscalité sur la fortune, la fiscalité sur la transmission. L'intérêt d'une réflexion autour des droits de succession porte sur la logique d'accompagnement de la transmission, afin de faciliter la pérennisation de l'ORE⁷⁸.

D'une manière générale la question de la durée d'accompagnement des exonérations de TFPNB interroge. Par exemple l'exonération de 5 ans en faveur des terrains situés dans un site Natura 2000 ou en zone humide (cf article 1395 B bis du CGI) est à comparer avec les 10 ans ou 30 ans prévus pour le régime fiscal forestier. Si les ORE sont sur des durées longues, il paraît cohérent que les durées d'exonérations soient ajustées en conséquence.

Il est enfin relevé par le CESE que la fiscalité pour les investissements dans la forêt permet de bénéficier de réductions d'impôts regroupées au sein du dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement (DEFI) en forêt. Ces crédits d'impôts sont associés aussi bien à l'acquisition de foncier forestier qu'au travaux forestiers ou à la souscription d'assurances pour des parcelles. S'inspirant du DEFI en forêt, un nouveau crédit d'impôt pourrait être lié à des actions de restauration⁷⁹.

Les professionnels comme les notaires soutiennent également un régime fiscal incitatif au développement des ORE « *par analogie avec les exonérations des baux à long terme agricoles* ».

En résumé, divers éléments nécessaires pour nourrir cette perspective de fiscalité globale peuvent être relevés :

- le besoin préalable de préciser le haut niveau des attentes de protection de la biodiversité justifiant les leviers fiscaux incitatifs (cf. ci-dessus qualité environnementale par des critères ZPF) ;
- le besoin d'un agrément des cocontractants reconnus d'utilité publique agissant à titre principal pour la protection de la biodiversité ;
- des mesures de contrôle et de suivi ;
- une cohérence stratégique des ORE signées ou des enjeux d'intérêt général identifiés dans un zonage local ou national.

3.2.2.3 Un besoin préalable de préciser le haut niveau des attentes de protection de la biodiversité justifiant les leviers fiscaux incitatifs

Ce haut niveau peut être obtenu soit par le rattachement du foncier, objet de l'ORE, à un périmètre déjà reconnu en matière de protection de la biodiversité (protection réglementaire ou contractuelle), soit par le contenu des clauses de l'ORE actant un niveau de protection élevé. Du fait de la complexité des clauses en matière de biodiversité, la première option semble nettement plus réaliste.

Un niveau d'exigence supérieur, mais aujourd'hui encore théorique, pourrait être le classement de

⁷⁸ Cf. Avis CESE « Restauration de la nature : face à l'urgence, donnons l'envie d'agir », rapporteurs Julie Marsaud et Alain Durand, janvier 2025, extraits : « Réduire les droits de mutation à titre gratuit (DMTG) ou droits de succession sur les terrains couverts par une ORE. Là encore, cela relèverait de la reconnaissance d'un service rendu à la collectivité, dont il apparaît logique de tenir compte ... ».

⁷⁹ En ce sens, dans les propositions du WWF pour la filière forêts-bois pour le projet de loi de finances 2025, il est déjà constaté qu'en sa forme actuelle « Le DEFI forêt n'offre aucune incitation supplémentaire aux pratiques favorables à la biodiversité et à la protection des sols, comme la sylviculture mélangée à couverts continu (SMCC) » et propose de bonifier le crédit d'impôt DEFI travaux (proposition n°2 en annexe 16).

certaines ORE ciblées en zone de protection forte, garantissant des enjeux environnementaux notables, une réglementation locale exigeante et des moyens de contrôles effectifs.

3.2.2.4 Une cohérence stratégique des ORE signées en terme de protection de la biodiversité avec des enjeux d'intérêt général identifiés dans un zonage local ou national

Nourrir une réflexion sur un juste ciblage du dispositif fiscal des ORE pose également la question de la stratégie de déploiement spatial des ORE, mais aussi de leur recoupement avec d'autres politiques publiques. Mettre en place une stratégie de déploiement des ORE implique d'examiner leur cohérence avec les politiques publiques spatiales de biodiversité (trames verte et bleue, noire, arrêtés de protection de biotope, etc.).

Il peut être considéré que le niveau d'exigence requis par les cocontractants tels que les CEN ou les PNR pour retenir ou non certaines ORE selon leur emplacement⁸⁰ suffit à remplir cette condition.

À titre d'illustration sur ce croisement pertinent avec d'autres politiques publiques que le régime fiscal pourrait encourager, les auditions ont fréquemment abordé le sujet de l'eau (zones humides, captages d'eau, ...). En la matière, la démarche de zone soumise à contraintes environnementales (ZSCE⁸¹) concourt à la reconquête de la qualité de l'eau des captages d'eau potable en complément d'autres réglementations⁸² et de dispositifs non réglementaires comme le programme régional Re-Sources. Les captages d'eau potable classés prioritaires et sensibles sont concernés par des problématiques de concentrations élevées en nitrates et/ou en produits phytopharmaceutiques.

La démarche ZSCE est applicable aux aires d'alimentation de captages (AAC) depuis le décret du 14 mai 2007. Elle est prévue également pour les zones humides d'intérêt environnemental particulier, les zones d'érosion et les bassins connaissant d'importantes marées vertes. Elle comprend un programme d'actions qui doit relever d'au moins une des catégories prévue par le code rural (art. R. 114-6⁸³).

Il existe donc un recoupement assez évident entre les catégories d'actions du programme de zone soumise à contraintes environnementales (ZSCE) et les ORE. Comme les durées sont différents entre les ORE et les plans d'actions volontaires ZSCE de 3 ans, on pourrait utilement faciliter *via*

⁸⁰ De surcroît avec une recherche de cohérence avec leur propre projet stratégique.

⁸¹ Cf. articles R. 114-1 à R. 114-10 du code rural.

⁸² Cf. directive 91/676/CEE 12/12/1991 dite « Directive Nitrates » sur la lutte contre la pollution des eaux provoquée ou induite par les nitrates à partir de sources agricoles.

⁸³ Article R. 114-6. Pour chaque zone délimitée ou envisagée, le préfet établit un programme d'action.

Ce programme d'action est compatible avec les dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau et, selon le cas, se conforme ou tient compte des mesures réglementaires ou contractuelles mises en œuvre dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques sur la zone. Il mentionne, le cas échéant, les aménagements dont la réalisation est envisagée dans la zone sur le fondement de l'article L. 211-7 du code de l'environnement en précisant leurs maîtres d'ouvrages, le calendrier et les modalités de leur réalisation.

Ce programme définit les mesures à promouvoir par les propriétaires et les exploitants, parmi les actions suivantes :

1° Couverture végétale du sol, permanente ou temporaire ;

2° Travail du sol, gestion des résidus de culture, apports de matière organique favorisant l'infiltration de l'eau et limitant le ruissellement ;

3° Gestion des intrants, notamment des fertilisants, des produits phytosanitaires et de l'eau d'irrigation ;

4° Diversification des cultures par assolement et rotations culturales ;

5° Maintien ou création de haies, talus, murets, fossés d'infiltration et aménagements ralentissant ou déviant l'écoulement des eaux ;

6° Restauration ou entretien d'un couvert végétal spécifique ;

7° Restauration ou entretien de mares, plans d'eau ou zones humides.

des ORE leur réalisation et le maintien de cette vigilance de la qualité de l'eau via la protection de l'environnement et de la biodiversité. Ainsi, tel est le cas pour le projet « ferme Coccinelle » piloté par la fédération « Terre de Liens » à la demande du syndicat des eaux d'Alsace.

Le périmètre des ZSCE ou les « 1000 captages sensibles » pourraient constituer des pistes pour illustrer le périmètre pertinent où des efforts de soutien supplémentaires pourraient être proposés au titre du croisement vertueux des politiques publiques fiscales, liées à la biodiversité, et sanitaires.

Recommandation 3. (ministère de l'environnement DEB-ministère des finances DGFIP) Dans l'hypothèse d'une éco fiscalité incitative des ORE patrimoniales, développer des ORE ciblées permettant des gains de biodiversité à un niveau permettant aux zones concernées de devenir à terme zones de protection forte.

Recommandation 4. (ministère de l'environnement DEB-ministère des finances DGFIP) Dans l'hypothèse d'une éco fiscalité incitative des ORE patrimoniales, donner des critères et des conditions pour asseoir la pertinence des ORE patrimoniales justifiant un avantage fiscal : agrément des cocontractants reconnus d'utilité publique, mesures de contrôle et de suivi, qualité environnementale, cohérence stratégique des ORE, enjeux d'intérêt général identifié dans un zonage local ou national.

Recommandation 5. (ministère de l'environnement DEB-ministère des finances DGFIP) Dans l'hypothèse d'une éco fiscalité incitative des ORE patrimoniales, engager une expérimentation sur le modèle d'une approche fiscale globale (TFPNB, exonération de charges, IFI, droits de succession, etc.), par duplication sur les ORE du mécanisme d'accompagnement global de la politique fiscale forestière ou, à défaut, mettre en place une compensation partielle ou totale des exonérations de TFPNB. Augmenter les durées d'exonérations au-delà de 5 ans, notamment pour les zones humides.

3.2.3 Leviers réglementaires

L'un des leviers pour l'incitation à la signature d'ORE porterait sur des mesures facilitatrices.

Lorsque le territoire est couvert par une ORE, il fait l'objet de mesures de gestion plus durables ciblées. Par conséquent, certaines autorisations ou déclarations administratives normalement requises pourraient être, au cas par cas, supprimées ou allégées, à condition qu'elles portent clairement sur des travaux directement liés à la mise en œuvre des objectifs visés par l'ORE.

Cette piste répond à la demande actuelle d'allègements de procédures administratives, et des précédents existent déjà pour en démontrer sa viabilité, comme pour les documents de gestion forestière.

3.3 Des améliorations de l'ORE ...

3.3.1 ... sur la connaissance exhaustive des ORE par une collecte et une diffusion d'une information stratégique indispensables et un recensement géolocalisé des ORE

Le constat partagé d'absence d'information fiable et géolocalisée sur les ORE (cf partie 2.3.) a mobilisé la mission pour chercher une solution adaptée dans un contexte budgétaire et humain

particulièrement contraint. En effet, les acteurs de terrain souhaitent disposer d'une meilleure information sur les ORE, mais sans en alourdir les procédures.

Or, jusqu'à présent, seul le canal du service de publicité foncière permet de centraliser les informations sur les ORE, actes notariés ou actes administratifs authentiques. Il ne reste néanmoins accessible qu'à peu d'acteurs.

Il ressort des éléments annexés au présent rapport que la DGFIP ne serait pas favorable d'emblée à collecter d'autres informations que celles qui lui sont indispensables au titre de la réglementation qu'elle porte.

Pourtant, la mission estime indispensable que la diffusion des informations sur les ORE soit davantage facilitée et complétée, à commencer par la connaissance de leur existence.

C'est une nécessité pour l'État (DREAL et DDTM) au titre de l'animation nationale des ORE, car elles contribuent à la politique de protection de la biodiversité portée par l'État et déclinée sur les territoires.

C'est aussi une nécessité pour les collectivités pilotant leur stratégie d'urbanisme dans les PLU(i) de disposer des informations relatives aux ORE signées sur leur territoire. Notamment pour *a minima* leur donner *via* UrbanSIMUL des informations utiles, au moins pour les ORE compensation dans une approche croisée avec les SNCCR à inscrire au PLU(i). Une telle information permettrait à leur politique d'urbanisme d'orienter les secteurs sur lesquels encourager la protection de la biodiversité, dont les ORE. En effet, les collectivités peuvent inscrire à le PLU(i) les espaces éligibles à des OAP renaturation ainsi que des « zones préférentielles de renaturation » (ZPR).

Enfin, cette information est également stratégique pour tout porteur de projet à la recherche de compensation environnementale.

Deux possibilités existent :

- soit l'ajout d'une notification directe de l'acte notarié à la commune en plus de la publicité foncière⁸⁴ ;
- soit l'ajout d'une notification directe de la part de ce service à destination de la commune⁸⁵.

Toutefois, cette procédure complétée n'a de sens que si les outils de valorisation (géolocalisation) sont prêts à les accueillir. D'ores et déjà, la distinction ORE patrimoniale / ORE de compensation est une information présente dans les données de la DGFIP.

En parallèle, il conviendrait à terme que les données des ORE collectées par la DGFIP puissent être exploitées dans des outils idoines. Sur le plan juridique, cela implique de disposer d'une base légale complémentaire pour imposer aux notaires ou la DGFIP à téléverser les données de géolocalisation des ORE dans l'outil GéoMCE, ce qui reste un objectif pour le moins ambitieux dans l'immédiat. En effet, certaines autres obligations de même nature déjà codifiées, ne sont pas encore totalement remplies (cf 2.1.3.).

Dans ce contexte, envisager d'adapter de manière générale la réglementation avec une base juridique solide pour un transfert complet et fluide des informations statistiques des ORE recueillies par la DGFIP semble ici prématuré.

Trois options sont dès lors ouvertes :

⁸⁴ Position des notaires (page 25, guide IEJ 2023) : « Sans le regretter, car un formalisme allégé est une bonne chose, une forme de publication d'information sur la mise en place des ORE pourrait toutefois participer à les faire connaître des professionnels et du grand public. ».

⁸⁵ Cette seconde option est optimale car elle permet aussi de couvrir le cas des actes administratifs authentiques.

- disposer de l'information sur les ORE signées, *via* les services de la publicité foncière (DGFIP) et inciter les collectivités à les consulter en tant que de besoin, précisant ici que ce mécanisme est aujourd'hui payant à chaque consultation⁸⁶, ce qui pourrait être revu/renégocié ;
- prévoir que les notaires soient en charge de la notification de chaque ORE signée au fur et à mesure auprès des collectivités concernées ;
- prévoir que les DREAL centralisent les informations pertinentes recueillies auprès des services de publicité foncière. Pour cette dernière hypothèse, la mission propose dans un premier temps d'envisager l'envoi par l'État (DREAL/DDTM) d'une information groupée des ORE signées à une étape utile à la collectivité, à savoir lors de l'élaboration, la révision ou la modification de son document d'urbanisme. Le cadre du porter à connaissance du préfet en matière d'urbanisme est ici susceptible de correspondre à cette démarche⁸⁷. Il permettra également à la collectivité de connaître et, le cas échéant, de prendre en compte les volontés exprimées des propriétaires, anticipant au mieux toute difficulté ultérieure. À l'instar des servitudes d'utilité publique (plan d'exposition au bruit, plans de prévention des risques) inscrites au PLU(i), les secteurs à prioriser pour signer des ORE (notamment de compensation) pourraient y être mentionnées à travers des OAP renaturation et des ZPR.

Cette démarche est également partagée par le CEN qui propose en ce sens une modification de l'article R. 132-1 du code de l'urbanisme (cf. annexe 13) à laquelle la mission adhère.

Recommandation 6. (ministère chargé des finances-CGDD-DEB) Prévoir un dispositif permettant de disposer de données statistiques fiables et exhaustives des ORE en lien avec la démarche du système d'information géographique UrbanSIMUL.

3.3.2 ... sur la cohérence et l'articulation des ORE compensation et patrimoniale avec l'urbanisme et la planification spatiale

Comme vu précédemment, les ORE ne sont qu'un outil dans un paysage global d'instruments au service de la protection de la biodiversité et/ou au croisement d'autres politiques qui y participent indirectement comme le ZAN. Toutefois, il semble essentiel que les ORE puissent être traduites autant que possible dans les documents d'urbanisme, afin de dépasser une coexistence de règles publiques et privées qui s'ignorent mutuellement. Il y a une cohérence à rechercher avec les PLU(i), sinon les initiatives ORE ne doivent pas être contrecarrées par une planification publique des espaces naturels.

C'est pourquoi, il est proposé un fois l'information transmise, de faire prendre davantage en compte les ORE dans le PLU(i).

À titre d'illustration, il existe déjà aussi des dispositifs sous-utilisés, voire méconnus en matière d'urbanisme permettant l'identification et la protection au titre de l'urbanisme, d'éléments naturels ou patrimoniaux remarquables (mares, haies paysagères, arbres). Ainsi, un PLU(i) peut instaurer une obligation de maintenir, en dehors de toute opération de construction, les arbres de haute tige

⁸⁶ Cf Notice 3241-SD et annexe 9.

⁸⁷ Nombre de ces contrats contiennent un état des lieux et des informations environnementales pertinentes et utiles à une collectivité qui élaborent ou révisent ses documents d'urbanisme, zonages et règlements. En outre, ces contrats sont susceptibles (en fonction de leur contenu) d'indiquer les projets envisagés par les propriétaires sur leur bien. Cette connaissance par la collectivité ayant les compétences d'urbanisme permettrait d'anticiper les éventuels difficultés ou contentieux du fait de la modification des dispositions d'urbanisme incompatibles avec ces projets.

qui existent sur les propriétés en zone constructible⁸⁸.

Selon le contenu des ORE, il peut être prévu sa reprise dans le PLU(i), par exemple sous forme d'espace boisé classé, d'emplacement réservé, d'orientation d'aménagement et de programmation (OAP), en particulier les OAP renaturation. Ces OAP et pourraient être utilisées et identifiées dans les PLU(i) comme des périmètres prospectifs de compensation environnementale (terrain à fort potentiel écologique où des ORE seraient déjà présentes ou à encourager), afin d'éviter d'étendre le périmètre de la DUP aux terrains à acquérir au titre de la compensation environnementale).

L'identification de zones préférentielles de renaturation⁸⁹ (ZPR) dans les PLU(i) participe également à cette dynamique d'intégration des ORE dans les documents d'urbanisme, dès lors que les ORE peuvent contenir des clauses visant à favoriser la renaturation de terrains déjà ou partiellement urbanisés.

Au-delà, pour que l'ORE soit reprise ou intégrée systématiquement dans le PLU(i), il faudrait y associer une « reconnaissance d'intérêt général » à une ORE « servitude environnementale de droit privée », aujourd'hui non reconnue comme servitude d'utilité publique par l'administration.

Enfin, par ailleurs, cette intégration des ORE comme solution complémentaire de pérennité dans d'autres documents de planification peut également s'avérer utile, comme par exemple pour la prescription possible d'ORE dans le cadre de la pérennité d'une remise en état à vocation écologique d'une carrière⁹⁰.

Une telle intégration aux documents d'urbanisme pourrait même ouvrir la possibilité de conditionner une aide fiscale à la réalisation des ORE dans les secteurs ciblés par le PLU(i) (OAP et ZPR en particulier). La mission a bien conscience que dans certaines situations, il existera toujours une porosité entre les ORE patrimoniales et les ORE compensation, intégrées dans tous les cas dans certains secteurs du PLU(i).

Recommandation 7. (ministère de l'environnement DEB-DHUP) Renforcer et systématiser l'information des collectivités sur l'existence et le contenu des ORE signées sur leur territoire pour permettre leur éventuelle prise en compte dans leur planification stratégique.

⁸⁸ QE n°01625, réponse à Jean-Louis Masson, JO Sénat du 11 mai 2023 : Ainsi, en espace boisé classé... « Le PLU peut notamment classer comme espaces boisés, les bois, forêts, parcs, arbres isolés, haies ou réseau de haie, plantations d'alignement à protéger ou à créer (art. L. 113-1 du code de l'urbanisme) ». Cette disposition « interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements identifiés comme « espaces boisés classés » (EBC) (art. L. 113-2) et « soumet également toute coupe ou tout abattage d'arbre à déclaration préalable auprès de la collectivité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme ». Ou en espace non classé « Si l'espace boisé ne justifie pas un classement EBC mais a une valeur paysagère réelle, le PLU peut procéder à son identification sur le fondement de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural ce qui permet d'imposer des prescriptions afin d'en assurer la préservation, la conservation ou la restauration. Il peut aussi procéder à leur identification sur le fondement de l'article L. 151-23 pour des motifs d'ordre écologique, ce qui permet d'imposer des prescriptions pour en assurer la préservation. Comme pour les espaces boisés classés, la coupe ou l'abattage d'arbre « est alors soumis à déclaration préalable ».

⁸⁹ Cf Articles L. 141-10, L. 151-7, L. 211-1-1, R. 141-6 et R. 151-7 du code de l'urbanisme et article L. 163-1 du code de l'environnement. (Voir aussi l'article L. 102-1-1 de ce même code pour la définition de la renaturation).

⁹⁰ Cf extrait du schéma régional des carrières de Normandie actuellement en cours de consultation. Recommandation 4.4.5 - Favoriser la pérennité des remises en état à vocation écologique : Dans le cas d'une remise en état à vocation écologique, l'exploitant cherche à définir les moyens pouvant être mis en œuvre pour garantir la pérennité de la remise en état (rétrocession, contractualisation, obligation réelle environnementale) et, le cas échéant, la gestion envisagée et les modalités de suivis.

Recommandation 8. (ministère de l'environnement DEB-DHUP) Rechercher une articulation entre l'ORE et les outils existants pour la protection de la biodiversité dans les PLU(i) : orientation d'aménagement et de programmation, espace boisé classé, site naturel de compensation, de restauration et de renaturation, zone préférentielle de renaturation, etc. et ouvrir la possibilité d'avantages financiers ou fiscaux lorsque des ORE sont signées dans ces secteurs.

3.3.3 ... sur la cohérence de la durée des contrats de compensation de la séquence ERC et celle des contrats ORE de compensation

Concernant les ORE compensation, leur durée est calée le plus souvent sur celle de la compensation classique due au titre de l'arrêté d'autorisation environnementale, fréquemment choisie à 20-30 ans, alors que cette durée peut être étendue au-delà - jusqu'à 99 ans - et que l'existence des aménagements dépassent largement les 50 ans.

Il semble cohérent que les ORE de compensation puissent offrir un gain de durée au-delà de la compensation *a minima* déjà prévue. En effet, la compensation est censée être effective « pour toute la durée des atteintes à la biodiversité », c'est-à-dire de manière quasi permanente pour les projets les plus importants, dont les infrastructures de transport et les urbanisations.

Les ORE peuvent ainsi constituer des vecteurs potentiels d'une volonté d'orienter l'usage et la maîtrise du foncier de manière plus pérenne en limitant les perspectives de revente spéculative des terrains de compensation environnementale.

Ainsi, pour les ORE de compensation, les arrêtés préfectoraux valant autorisation environnementale prescrivent des mesures sur des durées qui constituent, pour la mission, une durée minimale au regard de l'objectif d'amélioration de la biodiversité fixé par la loi. Une durée dans une ORE supérieure à celle prescrite dans l'arrêté semble donc ici à prévoir explicitement.

La mission suggère de porter la durée des ORE à la durée de vie plausible des projets et à 99 ans pour les plus pérennes.

Recommandation 9. (ministère de l'environnement DEB) Prévoir que les ORE de compensation requièrent une durée supérieure à celle définie aujourd'hui dans les arrêtés préfectoraux de compensation.

3.4 Un contenu des contrats à préciser dans les ORE recentrées

3.4.1 Systématiser d'un état des lieux initial et d'un suivi et un agrément des associations cocontractantes

Il a été relevé certains cas où des ORE sont signées, que le recensement de la biodiversité n'avait pas encore été effectué. Cela pose une difficulté méthodologique en terme de définition du projet d'ORE, de sa valeur ajoutée environnementale, d'information préalable voire de consentement des parties. Pour pallier cette difficulté, il pourrait être envisagé de prévoir un état des lieux initial systématique en amont de la signature à joindre au contrat, ainsi qu'un nouveau bilan à l'occasion d'un changement de propriétaire, afin d'associer davantage les propriétaires et éviter des fragilités.

Outre un état des lieux initial, le contenu de l'ORE devrait contenir de manière obligatoire des

modalités de contrôle et de suivi des obligations des parties à l'ORE, notamment dans l'hypothèse où elles bénéficieraient d'un accompagnement financier et fiscal.

3.4.2 Un agrément de cocontractants et associations reconnues d'utilité publique

Afin d'affermir la garantie de stabilité des cocontractants, notamment dans l'hypothèse de leviers financiers ou fiscaux associés, la mission suggère de réserver les ORE bénéficiant de certains cocontractants.

La mission relève qu'il existe déjà un mécanisme d'agrément qui offre des garanties de sécurité juridique et de stabilité : ainsi, conjointement, l'État et la Région peuvent, pour une période déterminée, agréer les conservatoires régionaux d'espaces naturels conformément au I de l'article L. 414-11 du code de l'environnement.

Une autre modalité est la reconnaissance par l'État (préfet) de l'utilité publique pour les associations loi 1901, qui permet une réduction d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés pour les dons. Dans la pratique, les associations reconnues à ce titre sont historiquement et solidement installées dans le paysage associatif des associations environnementales, gage de compétences et d'une meilleure pérennité.

Ces agréments pourraient comprendre les modalités de contrôle évoquées ci-dessus.

3.4.3 Une surface délicate à définir et une durée à adapter pour les ORE patrimoniale recentrée

3.4.3.1 Une surface minimum pour une ORE patrimoniale recentrée

La loi ne précisant aucune surface minimum d'une ORE, certains projets d'ORE patrimoniales portent sur des surfaces modestes, voire symboliques. Ainsi, si une demande d'ORE pour un balcon a été rejetée par une association cocontractante, une autre a signé une ORE pour un potager urbain de 430 m².

C'est ici la « traduction surfacique » de la préoccupation universelle de l'ORE patrimoniale d'être un outil apte à appréhender aussi la biodiversité la plus ordinaire.

Pour la mission, l'objectif étant d'éviter un détournement de procédure, il ne semble pas pertinent de fixer un seuil minimum de surface utile car tout dépend des mesures de protection inscrites dans l'ORE (exemple : des nichoirs) et des objectifs de protection visée (ex. : l'entrée d'une grotte à swarming). Restreindre encore une fois l'universalité de l'outil ORE en fixant un seuil réglementaire de surface minimum pour les ORE ne semble pas souhaitable.

Pour les ORE de compensation, ce débat est sans objet puisque la surface de compensation est issue du calcul du besoin compensatoire, intégrant d'ailleurs un coefficient de majoration surfacique, et inscrite dans l'arrêté d'autorisation environnementale.

3.4.3.2 Une durée minimum pour une ORE patrimoniale recentrée

Comme vu précédemment dans la partie 2.5.2., la durée des ORE doit être adaptée pour rassurer les propriétaires hésitants.

Une piste déjà pratiquée porte sur une certaine progressivité de la durée des ORE avec la fixation d'un premier contrat plutôt modeste - 5 ans - permettant d'accoutumer progressivement le propriétaire. Une clause de tacite reconduction offre également un aménagement de compromis facilitant la poursuite du contrat d'ORE.

Ce délai réduit de 5 ans interroge néanmoins la mission. Si l'on conçoit par exemple que des ORE puissent être établies par des CEN pour 5 ans seulement pour rassurer les propriétaires aux ORE – avant un renouvellement pour une plus longue durée en cas de bilan positif, il n'en demeure pas moins qu'une ORE de courte durée reste un mécanisme lourd par rapport à une simple convention de gestion qui ne nécessite pas d'acte authentique, et qui aura sur le terrain le même effet.

Aussi, la mission suggère de réserver une formalisation sous ORE patrimoniale recentrée pour des durées égales et supérieures à 10 ans, afin que l'accompagnement en ingénierie soit justifié et qu'un gain écologique puisse être observé sur une durée suffisante, conformément à l'article L. 163-1 du code de l'environnement.

3.4.4 L'intégration de plusieurs contrats pour un même objet

La mission a constaté que pour chaque ORE, il existe divers montages contractuels, impliquant d'autres contrats signés en parallèle, mais qui ont un lien tangible entre eux⁹¹ (BRE, MAEC, PSE, etc.).

La mission observe que ces contrats sont juridiquement autonomes, avec certains cocontractants en commun, et portant sur des enjeux de protection de la biodiversité, avec des durées de contrats variables.

Tout en étant lucide sur la difficulté de rassembler dans un seul et même instrument contractuel intégré l'ensemble des cocontractants concernés par une même parcelle foncière, il apparaît toutefois de bonne administration de rechercher cette intégration.

Plusieurs atouts à cette démarche :

- clarifier la lisibilité des engagements entre chaque acteur, et les rendre opposables de manière plus élargie ;
- rendre visible dans le contrat d'ORE, les contreparties économiques offertes par un tiers au propriétaire (exemple d'indemnité de compensation environnementale par le maître d'ouvrage ou paiement pour service environnementaux) ;
- rapprocher autant que possible les durées de vie des différents contrats.

Le champ privilégié du renforcement de cette intégration contractuelle s'oriente d'abord vers les ORE compensation où elle devrait être recommandée, et pourrait même être élargie à un contrat quadripartite lorsque le cocontractant - par exemple une commune - n'a pas les moyens réels de surveiller la mise en œuvre des obligations.

On peut avoir, dans cette hypothèse, 1/ un propriétaire, 2/ un cocontractant, 3/ le maître d'ouvrage qui apparaît en sa qualité de « responsable des mesures de compensation mises en œuvre pour son compte » et de « débiteur de la contrepartie financière » versée au propriétaire, et enfin, 4/ un tiers « garant » - par exemple un CEN - chargé de surveiller la bonne mise en œuvre des obligations auxquelles le propriétaire s'est engagé. Une autre illustration est possible lorsqu'une agence de l'eau finance un PSE pour quelques années, pour accompagner un changement de pratique agricole par exemple. Bien que les durées soient différentes, rien n'interdit que l'agence de l'eau soit signataire des ORE pour que le propriétaire exploitant puisse davantage identifier la contrepartie d'accompagnement financier à son engagement dans l'ORE.

⁹¹ Cf schémas en annexe 21.

Recommandation 10. (ministère de l'environnement DEB) Inciter à une contractualisation multipartite avec les différents acteurs impliqués dans la mise en place et le suivi des ORE, BRE, PSE, compensation.

3.4.5 Une standardisation du contrat même relative à mettre en œuvre

Un débat récurrent dans les auditions a porté sur le contenu des clauses à prévoir : clauses administratives d'une part et clauses techniques de protection de la biodiversité d'autre part.

Un clausier administratif apparaît envisageable pour l'ensemble des ORE.

Quelles clauses types ? Les bonnes pratiques de l'association Agir pour l'environnement

Cette association a déjà signé 37 ORE avec des propriétaires depuis 2022, le plus souvent en collaboration avec les CEN ou la LPO sur la partie technique de protection de la biodiversité.

Le bilan de son expérience permet d'identifier des attentes communes de la plupart des propriétaires autour de deux objectifs : empêcher les constructions nouvelles sur un terrain, objet de l'ORE, et interdire les pratiques polluantes pour l'environnement, notamment l'épandage de produits chimiques.

Elle met en lumière le besoin de clauses-types, sur ces sujets. L'association dispose d'un modèle de contrat notarié (cf. annexe 5) auquel est joint une liste générale d'engagements.

Un clausier technique environnemental est plus délicat. Sans aller vers une standardisation de ces clauses, les bonnes pratiques à diffuser s'orientent vers l'énumération de grandes thématiques (eau, espèces protégées, sols, etc.) ou vers le contenu des clauses techniques de l'ORE se référant à un autre document actif (DOCOB en Natura 2000, charte de Parc Naturel). Cette dernière option facilitera également la présentation éventuelle de certaines ORE au classement au cas par cas en ZPF.

3.5 Un nécessaire visibilité de l'outil ORE et de son appropriation administrative

3.5.1 Des guides pratiques à faire connaître

Des guides pratiques ont été rédigés à destination des futurs signataires. Le premier des guides a été élaboré par le MTE en lien avec le CEREMA dès 2017 et remis à jour en août 2024. Celui du Conseil supérieur du notariat vient d'être publié. Un 3^e guide à paraître est annoncé par la FNCEN.

Le guide du ministère chargé de l'environnement est composé de 11 fiches façon « foire aux questions » qui balayent notamment la finalité d'une ORE, le contenu d'un contrat, l'articulation avec le droit de l'urbanisme et avec la chasse, la mise en œuvre dans le réseau Natura 2000, etc.

Ce guide vulgarisé pour le grand public est un atout et pourrait être utilement complété par une énumération d'exemples concrets et par une liste de contacts utiles.

Le guide du Conseil supérieur du notariat répond également aux grandes questions essentielles : « Quand utiliser l'ORE et pour quelles finalités ? », « Quelles règles de capacité et de pouvoir sont à respecter pour les parties à un contrat ORE ? », « Quel est le régime fiscal de l'ORE ? » pour ne

citer que quelques interrogations.

Ce guide semble destiné aussi bien aux futurs signataires qu'aux notaires. Il est par exemple évoqué la rémunération du notaire.

Le guide du conseil supérieur du notariat pourrait aisément trouver sa place aux côtés de celui, sur la page dédiée aux ORE du site internet du ministère de la transition écologique.

En parallèle de ces guides, des documents pratiques et ponctuels sont édités, notamment par les parcs naturels régionaux (PNR des Préalpes d'Azur et des Boucles de la Seine normande).

3.5.2 Une pédagogie et une formation auprès des acteurs à mettre en place

Les acteurs, convaincus par l'outil ORE et qui le maîtrisent, ne demandent qu'à partager leurs connaissances et les adapter selon l'identité territoriale.

Dans sa convention avec la FNCEN, l'OFB pourrait la charger de déployer des formations auprès des acteurs susceptibles de s'engager dans une stratégie foncière dédiée aux ORE.

Une part importante de pédagogie (cf annexe 22) et de formations serait prioritairement à faire auprès des collectivités et du secteur agricole, acteurs aujourd'hui les plus réticents.

3.5.3 Une animation nationale et territoriale à mettre en place

Malgré la confidentialité de l'outil ORE déjà évoqué dans ce rapport, la mission a été le témoin dans ses déplacements⁹² d'un formidable investissement humain, des services déconcentrés de l'État aux associations environnementales en passant par les propriétaires signataires.

Eu égard à cette dynamique actuelle des ORE, initiée sur le terrain, il est souhaité et demandé par ces mêmes acteurs la mise en œuvre d'une animation soutenue territoriale et nationale.

Au niveau territorial comme au niveau national, une communauté des signataires des ORE patrimoniales pourrait être créée *via* une plateforme dédiée à la fois aux propriétaires comme aux cocontractants et permettant d'agréger les retours d'expérience.

Pour pallier le manque général de connaissances des outils, retours d'expériences ou méthodes pouvant être mises en œuvre, il serait utile - plus globalement dans la recherche de foncier éligible aux SNCRR - de développer un centre de ressources pour faire connaître les outils de recherche de zones existants (Pogéis, UrbanSIMUL, etc.) ainsi que les outils de maîtrise foncière existants (ORE, BRE, bail emphytéotique, etc.).

De même, il existe un recoupement des intérêts des propriétaires privés avec les collectivités, le plus souvent régionales, gestionnaires de certains grands sites de France. À cet égard, le point majeur repose sur la prise de conscience collective de l'intérêt à la préservation du patrimoine naturel inscrit dans un site protégé au titre de la politique des paysages.

La mission constate le rôle stratégique des services déconcentrés de l'État dans l'animation territoriale pour appuyer et encourager l'intérêt des collectivités à s'intéresser aux ORE sur leur territoire.

De même, WWF a accompagné certaines collectivités locales pour la mise en place des ORE forestières en les assistant dans la rédaction de leurs projets de délibérations.

⁹² Déplacement en Normandie les 24, 25 et 26 mars 2025 et déplacement en Bretagne et en Pays-de-Loire les 14 et 15 avril 2025.

La mission tient à mentionner l'engagement moins connu mais néanmoins croissant de la Fondation du patrimoine pour préserver le patrimoine naturel⁹³. Ses délégués régionaux sont également un appui indéniable pour tout projet d'ORE. De la même manière le réseau Grand site de France participe à ce mouvement à impulser dans le cadre d'un projet de territoire (cf annexe 23).

3.5.4 . Une communication globale à construire : l'ORE « la mal nommée »

Tout le travail effectué depuis plus d'une décennie mérite amplement aujourd'hui d'être rendu lisible et visible.

Les universitaires, chercheurs, juristes et scientifiques⁹⁴ à l'origine de cet outil, se sont en effet depuis longtemps mobilisés et ont fait paraître de nombreuses publications connues et reconnues⁹⁵. Pour autant l'ORE n'a pas suscité l'engouement espéré, à leur grand regret.

La mission a pourtant relevé ces dernières années et particulièrement ces derniers mois des articles ou reportages dans la presse. Qu'il s'agisse de podcast⁹⁶, de vidéos sur YouTube grâce à une chaîne éponyme alimentée par le réseau des conservatoires d'espaces naturels, ces outils de communication⁹⁷ participent utilement à la promotion des ORE et rapportent des retours d'expérience des CEN et des témoignages encourageants de propriétaires⁹⁸.

Très récemment⁹⁹, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a organisé une table ronde sur le bilan et la perspective des ORE¹⁰⁰. La presse s'est fait l'écho de cette initiative dont il est ressorti le besoin de mesures incitatives¹⁰¹.

Le besoin de compensation, dans le cadre de la séquence ERC, participe clairement à ce gain ou regain d'intérêt pour les ORE. Il est certainement temps d'en profiter !

Au regard des nombreuses initiatives évoquées ci-dessus, la mission relève le besoin d'un inventaire précis de ces ressources pour définir un plan de communication global.

Enfin, l'exercice de communication doit être adapté à l'appropriation d'une dénomination délicate.

Comme spécifié *supra*, l'obligation réelle est un terme juridique, précis et encadré. Le mot

⁹³ 350 projets soutenus depuis 2009.

⁹⁴ Gilles J. Martin, professeur émérite à l'université de Nice-Sofia Antipolis, professeur associé à l'école de droit de Sciences Po, Guillaume Sainteny, haut fonctionnaire et maître de conférence à l'École polytechnique notamment, Bernard Chevassus-au-Louis, biologiste et écologue, pour ne citer qu'eux.

⁹⁵ Exemple de publication : « Pour l'introduction en droit français d'une servitude conventionnelle ou d'une obligation *propter rem* de protection de l'environnement », Gilles-J. Martin, Revue juridique de l'environnement, 2008.

⁹⁶ <https://www.radiofrance.fr/franceinter/podcasts/le-zoom-de-france-inter/le-zoom-de-france-inter-du-jeudi-23-janvier-2025-9409890>

<https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/le-journal-de-l-eco/l-obligation-reelle-environnementale-un-outil-juridique-pour-la-biodiversite-3732064>

⁹⁷ Les Obligations Réelles Environnementales - YouTube.

⁹⁸ Obligation réelle environnementale : des propriétaires témoignent 🗣️🎥 Vidéostorytelling by Néologis

⁹⁹ La table ronde s'est tenue le 9 avril 2025, en présence de Philippe de Serverac, maire de Jaure, de Philippe Rogier, sous-directeur de la protection et de la restauration des écosystèmes terrestres au sein du MTE, de Gilles-J. Martin, professeur émérite et de Vanessa Kurukgy, chargée de mission ORE au sein de la fédération des conservatoires d'espaces naturels.

¹⁰⁰ Obligations réelles environnementales : bilan et perspective.

¹⁰¹ [L'essor de l'obligation réelle environnementale suspendu à la mise en place de mesures incitatives.](#)

« obligation » désigne bien le lien de droit créé par l'effet de la loi ou par la volonté de celui qui s'engage en vue de fournir ou de recevoir un bien ou une prestation. Cette obligation est souvent suivie d'un adjectif qui qualifie son contenu ou les modalités de son exécution comme l'est l'ORE. Dans le langage courant, le terme « *obligation* » désigne en premier lieu « *un devoir, une contrainte imposés par des règles morales, des lois sociales* »¹⁰².

Au vu des craintes à la fois ressenties mais aussi exposées lors des rencontres avec les propriétaires signataires d'ORE, la mission s'est interrogée sur l'appellation de l'outil ORE qualifiée de « *la bien mal nommée* » et sur sa possible évolution vers un terme plus attractif.

L'association Agir pour l'environnement a baptisé sa campagne de mobilisation « créer une réserve de biodiversité » même si le terme réserve fait référence à un autre concept, traditionnellement utilisé pour la biodiversité remarquable.

Néanmoins, l'acronyme « ORE », désormais connu des acteurs, doit être conservé. La mission propose *a minima* de remplacer le mot « obligation » par celui d'« objectif », tendant à montrer son côté plus positif et donc moins coercitif. On pourrait alors parler d'« objectif réel environnemental ». Il est possible d'aller plus loin dans le changement en remplaçant le mot « réelle » par « Renouveau », « Renaturation », « Restauration », « préseRvation », etc.

Certains acteurs, associatifs notamment, ont font valoir auprès de la mission que l'appellation « obligation réelle environnementale » peu attrayante avaient déjà fait l'objet pour leur propre communication d'intitulés plus imagés comme par exemple, « Oasis nature » choisi par Humanité & Biodiversité (cf annexe 24) pour le dispositif qu'il anime.

Recommandation 11. (ministère de l'environnement DEB) Renforcer l'appui aux ORE en les incluant dans les démarches globales d'animation territoriale aux bénéficiaires des associations les plus fiables et engagées et envisager une communication grand public.

¹⁰² Selon le dictionnaire Larousse.

Conclusion

Au terme de ses travaux, la mission tient à souligner que le panel d'outils de gestion intervenant dans la « maîtrise du foncier » pour la protection de la biodiversité apparaît désormais très complet, voire pléthorique.

Sans inciter d'emblée à un réexamen immédiat des dispositifs qui doivent être appréciés sur un temps long, il paraît plutôt nécessaire de stabiliser les outils présents, et d'en assurer une animation nationale et surtout une coordination et une cohérence.

Pour les ORE, il convient de rester optimiste, car cet outil original suscite un frémissement d'intérêt au niveau national avec des tables rondes, des gens passionnés sur les territoires qui portent les ORE, à destination de propriétaires fonciers privés, public nouveau à sensibiliser aux enjeux de la biodiversité. Il est aussi un outil ascendant et volontaire, vecteur potentiel d'apaisement et de dialogue entre des acteurs locaux pas toujours enclins à échanger en milieu rural (ONG, SAFER, CEN, CDA, etc.).

Pour la mission, son caractère universel doit être maintenu et l'éventualité d'une ORE « à deux vitesses » devra être précisément ajustée à un éventuel levier fiscal pour accélérer son déploiement.

Dans tous les cas, le degré d'ambition de déploiement des ORE, véritable « outil de haute couture foncière » sera fonction des moyens humains et financiers pour la signature et le suivi qui y seront consacrés.

Toutefois les associations signataires d'ORE ne sont pas pour autant en capacité de se substituer à l'animation des politiques publiques environnementales portées par l'État, ses établissements publics et les collectivités territoriales qui pourraient accroître leur mobilisation, au-delà du contexte actuel de difficultés financières et du faible portage politique de l'outil ORE.

La mission a identifié quelques pistes techniques d'optimisation du dispositif ORE qui pourrait faire l'objet d'expérimentations locales et nationales associées à un pilotage accru.

Comme le dit un acteur local en charge de la biodiversité, l'ORE est « *Un outil parmi d'autres au service de la biodiversité à encourager, mais nous n'en attendons pas des miracles non plus.* ».

Enfin, la réflexion sur les leviers d'attractivité des ORE ne peut traiter à elle seule la question de la fiscalité des terres naturelles et agricoles dans son ensemble, qui justifierait une mission à part entière avec l'Inspection générale des finances.

Jean-François LANDEL



Inspecteur général

Maryline SIMONÉ



Inspectrice générale

François VAUGLIN



Inspecteur général

Annexes

Annexe 1. Lettre de mission



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE,
DE L'ÉNERGIE, DU CLIMAT
ET DE LA PRÉVENTION
DES RISQUES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Paris, le **04 NOV. 2024**

**La ministre de la Transition
écologique, du climat et de la
prévention des risques**

A

Monsieur le chef du service de
l'inspection générale de
l'environnement et du développement
durable

Objet : Mission sur la valorisation et l'optimisation des outils fonciers pour la protection et la restauration de la biodiversité

La maîtrise de l'usage et de l'occupation du sol est un levier essentiel pour gérer et protéger la biodiversité.

Il paraît dès lors opportun de s'interroger sur l'efficacité des dispositifs qui encadrent la maîtrise de l'usage et de l'occupation du sol, et qui pourraient, le cas échéant être réorientés pour mieux servir les politiques publiques de biodiversité en milieu terrestre. C'est la raison pour laquelle je vous demande de bien vouloir procéder à l'examen de ces dispositifs et de me faire part de vos propositions d'évolutions.

Tour Sequoia
92005 La Défense cedex – Tél. : 33(0)1 40 81 21 22

L'ensemble des dispositifs est très vaste et peut se décliner selon les catégories suivantes :

- Des outils réglementaires qui relèvent des compétences de l'Etat ou des collectivités locales, et qui portent sur :
 - La planification de l'usage des sols, c'est-à-dire les différents niveaux de documents d'urbanisme (de la carte communale aux Sradet et aux Sar) ;
 - Le cadre définissant l'usage des sols et la gestion des différents types d'aires protégées ou d'espaces dotés de réglementations ou de documents de gestion (parcs nationaux, réserves naturelles nationales, réserves naturelles régionales, arrêtés de protection des biotopes, etc.) ;
 - L'instauration de servitudes par la puissance publique ;
 - Le cadre des autorisations de projets, implantations, travaux, constructions....
- Les régimes d'acquisitions, par des organismes publics, de terrains, en vue de leur gestion environnementale : affectation et règles de gestion des terrains domaniaux, terrains du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, espaces naturels sensibles des conseils départementaux, mise en œuvre des dispositifs de préemption dont celui des SAFER...
- Les régimes d'acquisition par des organismes de droit privé ou associatifs à des fins de préservation de la biodiversité : conservatoires d'espaces naturels, fondations...
- Les régimes de contrats passés entre un propriétaire foncier et un gestionnaire, en particulier le régime de bail rural pouvant comprendre des clauses environnementales.
- Les démarches de protection volontaire entreprises par un propriétaire foncier : cela inclut les obligations réelles environnementales (ORE) introduites par la loi « biodiversité » du 8 août 2016. Ils permettent à des propriétaires privés d'instaurer des protections environnementales sur les terrains qu'ils possèdent, sur une base volontaire, sur des durées longues, et qui persistent même en cas de vente.
- Les incitations financières à adopter certaines pratiques ou privilégiant certains modes d'occupation du sol : MAEC ; paiements pour services environnementaux (PSE) ; mesures fiscales en faveur de la biodiversité ; autres subventions publiques. Cela comprend les instruments fiscaux dont l'assiette dépend du statut foncier, ou de la nature ou de l'usage du sol.

Face à un champ aussi large, je vous demande de concentrer votre analyse sur les dispositifs qui s'appliquent au foncier privé, pour plusieurs raisons :

- sur ces terrains ne s'appliquent pas les leviers dont disposent l'Etat et ses établissements publics, les collectivités (et dans une certaine mesure les conservatoires d'espaces naturels) pour préserver la biodiversité sur leurs propres terrains.)
- Les incitations, notamment fiscales, à préserver la biodiversité d'un terrain privé sont faibles. L'intérêt économique d'un propriétaire privé peut dès lors apparaître comme contradictoire avec la préservation des enjeux de biodiversité.

Par voie de conséquence, l'espace marin ne relève pas de cette mission.

Dans le cadre de cette mission, deux objectifs de « politiques de biodiversité » sont visés :

- La création et la gestion d'espaces terrestres de protection forte sur des terrains de statut privé (dans le but, notamment, de contribuer à l'atteinte de l'objectif de 10% de protection forte).

- La protection des écosystèmes terrestres hors espaces de protection forte, sur des terrains de statut privé, ce qui suppose d'intervenir efficacement sur les quatre causes « locales » de dégradation de la biodiversité : fragmentation et artificialisation ; espèces exotiques envahissantes ; pollutions ; prélèvements excessifs d'espèces vivantes.

Dans une première partie de nature générale, la mission identifiera l'ensemble des dispositifs intervenant dans la maîtrise de l'usage et de l'occupation du sol de terrains privés, voire publics, et les classera en fonction de leur contribution effective et potentielle aux deux objectifs de politiques de biodiversité précités. Elle portera une attention particulière à la mobilisation de ces dispositifs dans le cas particulier des zones humides. Elle proposera des pistes d'amélioration de ces dispositifs, qui pourront le cas échéant faire l'objet d'investigations ultérieures..

Dans une deuxième partie plus ciblée, la mission procédera à une évaluation approfondie du mécanisme des obligations réelles environnementales (ORE) : bilan, carte, dynamique et caractéristiques des ORE créées, identification des freins et leviers (financiers, sociaux, fiscaux, réglementaires, économiques), principaux partenaires engagés dans les ORE et analyse de leurs motivations...

La mission appréciera l'efficacité des ORE pour contribuer aux politiques de biodiversité, notamment en matière de protection forte. Selon les résultats de ses investigations, la mission pourra proposer des mesures visant à promouvoir les ORE et à les rendre plus attractives et plus efficaces.

Enfin, la mission fera des propositions sur les pistes de réforme de la fiscalité des espaces naturels.

Pour réaliser ce travail, vous pourrez vous appuyer sur les services de la direction de l'eau et de la biodiversité et ses opérateurs.

Vous voudrez bien nous transmettre votre rapport définitif dans les 6 mois suivant la date de signature de la présente lettre de mission.

La ministre de la Transition écologique, du climat et
de la prévention des risques



Agnès PANNIER-RUNACHER

Copie : Direction de l'Eau et de la biodiversité, Commissariat Général au développement durable

Tour Sequoia
92005 La Défense cedex – Tél. : 33(0)1 40 81 21 22

Annexe 2. Panorama de la planification et des différents outils intervenant dans la maîtrise du foncier pour la protection de la biodiversité

La mission intervient dans un contexte où la mise en œuvre de la stratégie nationale biodiversité 2030 (SNB) mobilise divers outils intervenants dans la maîtrise foncière de l'usage des sols afin de contribuer notamment à l'objectif d'inscrire 10 % du territoire en zone de protection forte conformément au décret n°2022-527 du 12 avril 2022.

Au niveau national, la publication, le 23 novembre 2024, de divers textes réglementaires facilite désormais le développement de sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation (SNCRR), et l'utilisation de cet outil mettant en œuvre le dispositif international des crédits biodiversité en France.

Au niveau européen, les objectifs de la Commission européenne en matière de protection de la biodiversité se sont précisés avec la publication du règlement UE sur la restauration écologique¹⁰³, définissant des objectifs et des obligations spécifiques juridiquement contraignants en matière de restauration de la nature dans chacun des écosystèmes terrestres, marins, urbains et d'eau douce.

La maîtrise, l'occupation et gestion de l'usage des sols pour préserver la biodiversité sont donc plus que jamais des enjeux importants. Pour y parvenir, une liste d'outils législatifs, réglementaires ou contractuels sont à disposition de l'État et de ses établissements publics, des collectivités, des maîtres d'ouvrages et des particuliers. Leurs spécificités, utiles dans des choix d'aménagement, d'utilisation de l'espace et de protection de l'environnement, aident à restaurer et préserver des espaces à enjeux écologiques, à compenser les effets menant à une perte nette de biodiversité d'un aménagement ou de la réalisation d'un projet, à renforcer la nature en ville ou à entreprendre d'autres actions volontaires en faveur de cette biodiversité.

À travers ce panorama, la mission s'interroge sur le cumul des différents outils fonciers - acquisition, baux, servitudes - et de protection, qu'ils soient complémentaires ou contradictoires face à la tension foncière globale et aux besoins de foncier pour la compensation ou pour mettre en œuvre le « zéro artificialisation nette » (ZAN).

Un usage des sols régit par les documents d'urbanisme

Les documents d'urbanisme qui définissent les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser ainsi que les espaces naturels, agricoles ou forestiers participent grandement à la protection de la biodiversité. La précision de l'affectation des sols permet aux collectivités d'atteindre les objectifs qu'elles se sont fixées¹⁰⁴.

Ces orientations d'aménagement et de programmation, portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements, prévoient ainsi des dispositions fixant les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur notamment l'environnement et les paysages.

Le plan local d'urbanisme (PLU), document d'urbanisme à l'échelle communale ou intercommunale (PLUi), détermine les conditions d'aménagement et d'utilisation des sols d'un territoire. C'est la première des boîtes à outils qui oriente l'aménagement et la mise en cohérence des différents enjeux (habitat, transports, activités économiques, environnement...). Tout en prenant en compte les besoins des habitants, il doit conjuguer le développement durable dans ses trois dimensions - sociale, économique et environnementale, dont la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'artificialisation des sols. Cet outil s'impose donc aux travaux, constructions, aménagements, plantations, remblais, déblais...

Les zones concernées particulièrement par l'objet du présent rapport sont :

¹⁰³ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=OJ%3AL_202401991

¹⁰⁴ Sauf pour les communes où s'appliquent le règlement national d'urbanisme (RNU), ce qui représentent environ 8000 communes et 20% de la surface ; <https://www.geoportail-urbanisme.gouv.fr/statistics/france/>

- Les zones agricoles (A) : secteur, équipé ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles ;
- Les zones naturelles ou forestières (N) : secteur, équipé ou non, à protéger de l'urbanisation en raison soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages soit de leur intérêt esthétique, historique ou écologique.

À l'intérieur de ces zones A et N, des constructions peuvent être autorisées à condition qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages et ne compromettent pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site.

La carte communale (CC) est, en absence de PLU, le document d'urbanisme simple qui permet principalement de délimiter les secteurs constructibles et les secteurs non constructibles.

Ces différents secteurs et éléments sont opposables aux autorisations d'urbanisme, dont les permis de construire et permis d'aménager.

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT), document d'urbanisme à l'échelle d'un territoire, détermine son organisation spatiale et ses grandes orientations de développement. Il assure l'articulation entre SRADDET, cartes communales et plans locaux d'urbanisme.

Les prescriptions du SCoT s'imposent aux PLU et PLUi, cartes communales et programmes locaux de l'habitat et à certaines opérations foncières ou d'aménagement, autorisations d'exploitation commerciale...

Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), élaboré par la Région, définit les objectifs du territoire à moyen et long termes. Outre l'équilibre et l'égalité des territoires entre eux, l'habitat, l'implantation d'infrastructures d'intérêt régional, de développement des transports (personnes et marchandises), de prévention et de gestion des déchets, le SRADDET cible ses priorités en matière de lutte contre le changement climatique, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de développement des énergies renouvelables, de qualité de l'air et affirme ses intentions pour protéger et restaurer la biodiversité. Il s'impose aux chartes de parcs naturels régionaux (PNR) et aux schémas de cohérence territoriale (SCoT).

Des dispositions comparables existent pour les outre-mer¹⁰⁵.

Ces cartes, plans et schémas permettent ainsi de maîtriser le foncier pour préserver et gérer spécifiquement les espaces et espèces représentant des enjeux de biodiversité.

Le positionnement et l'articulation des différents outils de maîtrise foncière et en particulier des ORE vis-à-vis des politiques publiques territoriales font l'objet d'un développement en partie 3.

¹⁰⁵ Pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte et la Réunion, le schéma d'aménagement régional (SAR) fixe ses objectifs de renouvellement urbain, de construction dans les zones déjà urbanisées, de maîtrise de l'étalement urbain et de lutte contre l'artificialisation des sols. Il détermine également ses orientations en matière de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. À l'instar des SRADDET en métropole, il impose des dispositions spécifiques en matière d'adaptation au changement climatique, de qualité de l'air et de biodiversité, et s'impose aux autres documents d'urbanisme (PLU, PLUi, carte communale, SCoT).

Une ambition pour la biodiversité avec la loi « zéro artificialisation nette »

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite « Climat et résilience ») prévoit un objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN) à compter de 2050, alors que, sur les dix dernières années, 24 000 *hectares* d'espaces naturels, agricoles et forestiers ont été consommés chaque *année en moyenne en France métropole*¹⁰⁶, soit près de 5 terrains de football par heure.

À l'échelle temporelle, par tranche de 10 ans, des objectifs intermédiaires sont fixés avec une diminution de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers entre 2021 et 2031, puis une réduction du rythme de l'artificialisation des sols.

À l'échelle géographique, des objectifs sont à prévoir et à appliquer de manière différenciée et territorialisée dans les documents de planification énumérés ci-dessus.

Concernant cette première tranche de 10 années : la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers¹⁰⁷ (ENAF) devra, au plan national, être inférieure à la moitié de celle observée sur la décennie précédente.

Au plan régional, le SRADDET ne pourra donc pas dépasser la moitié de la consommation d'ENAF observée sur la décennie précédente. Cette approche de modération de l'artificialisation des sols participe indirectement mais nécessairement à la politique de préservation de la biodiversité¹⁰⁸.

Par ailleurs, il convient de relever ici que le régime aujourd'hui caduc des réserves naturelles volontaires, initiative privée de préservation et de protection inscrite au code rural devait être compatible avec le PLU. Une relation de compatibilité entre les choix de préservation et de gestion (notamment son caractère inconstructible émanant des propriétaires) devait donc être établie avec le contenu des documents d'urbanisme¹⁰⁹.

L'acquisition foncière toujours privilégiée par les acteurs publics et privés

Des auditions de la mission, il ressort que la recherche de la protection de la biodiversité passe d'abord, dans bien des esprits, par la maîtrise foncière préalable. Le droit de propriété sécurise la gestion du foncier et l'acquisition reste, dans une grande majorité des cas, le premier réflexe tant de la part des opérateurs publics que privés.

Toutefois, la démarche d'acquisition se heurte en premier lieu à la disponibilité du foncier (refus de vente) et à sa rareté qui en augmente le coût d'acquisition. À cet égard, la recherche d'espaces de compensation environnementale a d'ailleurs été jugée inflationniste sur les prix du foncier lorsque des maîtres d'ouvrage veulent s'en porter directement acquéreur par exemple.

Les opportunités foncières supposent une stratégie de long terme plus ou moins supportable en terme de délais de réalisation et de coût. Tel est le cas lorsque pour des opérations d'aménagements où les délais très longs de portage du foncier impliquent l'intervention des établissements publics fonciers (EPF), ou lorsque le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres (CLRL) privilégie une stratégie de patience de

¹⁰⁶ <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/artificialisation-sols> - 24 septembre 2023.

¹⁰⁷ Les données mises à disposition par l'État sur la consommation d'ENAF sont accessibles depuis l'Observatoire de l'artificialisation, sur le Portail de l'artificialisation des sols.

¹⁰⁸ Sous réserve des travaux parlementaires en cours et d'éventuelles modifications de la loi, le sujet étant actuellement l'objet de débats dans le cadre de la loi simplification de la vie économique

¹⁰⁹ Cf article R. 242-28 (abrogé) du code rural : Le préfet se prononce sur la demande d'agrément, dans un délai de huit mois à compter de sa réception. La décision d'agrément fixe : 1° Les limites de la réserve ; 2° La nature des mesures conservatoires dont la réserve est affectée en vertu des dispositions de l'article R. 242-29 ; 3° Les obligations du propriétaire en matière de surveillance et de protection de la réserve. L'agrément ne peut être donné si la réserve n'est pas compatible avec les dispositions d'aménagement et d'urbanisme applicables au territoire en cause.

très long terme pour une acquisition moins onéreuse. C'est pourquoi certains acteurs bénéficient de dispositions spécifiques dans leurs champs de compétences pour contraindre et accélérer la rotation du foncier (communes ou intercommunalités, SAFER, départements (espaces naturels sensibles (ENS), CLRL...) ou à l'occasion de projets d'utilité publique portés par des collectivités.

Il s'agit de la préemption ou de l'expropriation :

- La préemption permet d'être prioritaire pour acquérir un bien proposé à la vente. Elle est parfois cantonnée à une vision étroite de la DUP qui ne permet pas d'intégrer le périmètre nécessaire à la compensation par la maîtrise foncière directe via la préemption ;
- L'expropriation est un mécanisme de perte du droit de propriété pour un motif d'intérêt général avec indemnisation.

Enfin, il existe des mécanismes de protection d'intérêt général qui n'impliquent pas l'acquisition foncière intégrale, comme l'instauration d'une servitude d'utilité publique pour un périmètre de protection rapprochée d'aire de captage¹¹⁰.

Un régime de protection des aires protégées terrestres

Les aires protégées terrestres sont de nature réglementaires ou contractuelles. Le tableau ci-dessous les rappelle et illustre la grande variété des outils de protection de l'environnement.

Type de protection	Aire protégée
Réglementaire	<ul style="list-style-type: none"> - Arrêté de protection de biotope, des habitats naturels - Arrêté de site d'intérêt géologique - Arrêté de protection de géotope - Réserve intégrale de parc national - Parc national-zone cœur - Réserve biologique dirigée et intégrale - Réserve nationale de chasse et faune sauvage - Réserve naturelle nationale - Réserve naturelle régionale - Réserve naturelle de Corse - Périmètre de protection de réserve naturelle - Zone de protection renforcée ou intégrale de réserve naturelle - Site classé ou inscrit - Grand site de France
Contractuelle – démarches volontaires	<ul style="list-style-type: none"> - Parc national-aire d'adhésion - Parc naturel régional - Site du réseau européen Natura 2000
Foncière	<ul style="list-style-type: none"> - Terrain acquis par le CLRL - Terrain acquis (ou assimilé) par un CEN - Espace naturel sensible (ENS) - Obligation réelle environnementale (ORE)
Au titre de conventions ou engagements européens ou internationaux	<ul style="list-style-type: none"> - Zone humide recensée au titre de la convention de Ramsar - Réserve de biosphère UNESCO, zone centrale, de transition, tampon - Bien inscrit sur la liste du patrimoine mondiale de l'UNESCO (naturel ou mixte) - Géoparc mondial UNESCO

Figure 1 - Typologies des protections de la biodiversité - Source IGEDD

1/ Des aires protégées réglementaires et des zones de protection forte

Face à la multiplication des aires réglementaires de protection de la biodiversité et dans le cadre des engagements internationaux de la France en matière de protection, l'article L. 110-4 du code de l'environnement (introduit par la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021) inscrit le principe d'une stratégie nationale des aires protégées qui vise à couvrir 30 % du territoire national par un réseau d'aires protégées. La loi précise que « ce réseau vise également la mise sous protection forte d'au moins 10 % de l'ensemble

¹¹⁰ Principalement les articles L. 1321-2 à L. 1322-3, L. 1233-10, R. 1321-6, R. 1312-8 et R. 1321-13 à R. 1321-13-5 du code de la santé publique.

du territoire national et des espaces maritimes sous souveraineté ou sous juridiction française ». Le contenu de cette protection forte a été précisé par le décret n° 2022-527 du 12 avril 2022, comme « une zone géographique dans laquelle les pressions engendrées par les activités humaines susceptibles de compromettre la conservation des enjeux écologiques sont absentes, évitées, supprimées ou fortement limitées, et ce, de manière pérenne, grâce à la mise en œuvre d'une protection foncière ou d'une réglementation adaptée, associée à un contrôle effectif des activités concernées ».

Ce décret distingue deux types de désignation :

- d'office pour les aires protégées réglementaires existantes¹¹¹ ;
- au cas par cas pour les autres territoires, avec la nécessité pour ces dernières de démontrer que les critères d'enjeux environnementaux, de pressions supprimées ou diminuées fortement, d'existence d'un document de gestion et de contrôle sont bien respectés.

Il convient de relever d'ores et déjà que les ORE sont mentionnées dans ce décret au titre des zones de protection fortes au cas par cas¹¹².

La mission note dès à présent les attentes des cocontractants pour stabiliser le niveau d'exigence requis d'une ORE pour lui permettre de candidater avec succès à la désignation en ZPF.

À cet égard, la publication par la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) d'une note circulaire encore en projet serait nécessaire afin d'homogénéiser les réponses des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et de sécuriser l'instruction de dossiers de candidatures à l'échelle nationale. Des ORE peuvent en effet contenir des clauses en matière de maîtrise des pressions anthropiques, avec des objectifs de protection, en priorité à travers un document de gestion associé à un dispositif opérationnel de contrôle des réglementations ou des mesures de gestion.

Les propositions des CEN en ce sens pourraient être analysées pour y être reprises si la DGALN le souhaite. La mission souscrit en particulier à la nécessité de prévoir que les sites CEN détenus par des propriétaires privés soient des viviers d'ORE, avec des conventions robustes établies sur une durée minimale de dix ans qui pourront être proposés à la labellisation ZPF.

2/ Des aires contractuellement protégées

Cette catégorie regroupe diverses situations, (parcs nationaux-aires d'adhésion, parc naturel régional, site Natura 2000) avec un point commun : l'exigence d'adhésion à une charte et à un document de gestion, dont le gestionnaire est le garant du bon respect.

Historiquement fondée sur le volontariat, l'extension du réseau de protection contractuel a abouti à une intégration progressive dans l'approche de protection, le consensus local obtenu favorisant les bonnes pratiques et une stabilisation du niveau de protection de la biodiversité dans un processus irréversible, assorti *in fine* d'un accroissement de la dimension réglementaire. Par exemple, les sites Natura 2000 ont progressivement évolué d'une protection initialement uniquement contractuelle vers une prise en compte plus stricte du droit de l'Union européenne.

3/ Des outils spécifiques de compensation

La compensation environnementale dans le cadre de la démarche du maître d'ouvrage pour compenser les incidences résiduelles notables qui n'ont pu être ni évitées ni réduites d'un plan, programme ou projet qu'il

¹¹¹ I. - Sont reconnus comme des zones de protection forte les espaces terrestres compris dans :

- les cœurs de parcs nationaux prévus à l'article L. 331-1 du code de l'environnement ;
- les réserves naturelles prévues à l'article L. 332-1 du même code ;
- les arrêtés de protection pris en application des articles L. 411-1 et L. 411-2 du même code ;
- les réserves biologiques prévues à l'article L. 212-2-1 du code forestier.

¹¹² Cf article 2 : « II. - Peuvent être reconnus 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.

porte est rendue effective avec 2 outils distincts :

- la compensation dite « par la demande », dans le cadre d'une acquisition de foncier par le maître d'ouvrage ou *via* une ORE ;
- a compensation dite « par l'offre », dans le cadre d'un « site naturel de compensation, de restauration et de renaturation » (SNCR) qui sera mis en place *ex nihilo* et proposé aux maître d'ouvrage qui ont besoin de réaliser des compensations (cf ci-dessous) ;

3.1. Dans le cadre de la séquence Éviter-Réduire-Compenser (ERC)

Le code de l'environnement, reprenant en cela deux directives européennes¹¹³, dispose en son article L. 122-1-1 que les incidences notables négatives d'un projet ou d'un plan-programme doivent être évitées. Celles ne pouvant être évitées doivent être réduites. Pour celles n'ayant pu être évitées ni suffisamment réduites, elles doivent être compensées¹¹⁴. L'objectif de cette démarche, appelée souvent « séquence ERC » est de faire en sorte que les incidences négatives notables résiduelles (après application de ces mesures ERC), soient compensées, ce qui suppose que la compensation offre une équivalence écologique avec ce qui est détruit. Concernant la biodiversité, l'objectif est même, si possible, une amélioration de la situation.

En effet, l'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols du plan biodiversité de 2018 est inscrit dans la loi « climat et résilience » de 2021¹¹⁵ ainsi que dans le I de l'article L. 163-1 du code de l'environnement (issu de la loi « biodiversité »¹¹⁶), dont le deuxième alinéa dispose : « *Les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité visent un objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité. Elles doivent se traduire par une obligation de résultats et être effectives pendant toute la durée des atteintes. Elles ne peuvent pas se substituer aux mesures d'évitement et de réduction. Si les atteintes liées au projet ne peuvent être ni évitées, ni réduites, ni compensées de façon satisfaisante, celui-ci n'est pas autorisé en l'état.* »

La mise en œuvre de ces dispositions est notamment décrite dans les évaluations environnementales des projets et des plans-programmes, qui font l'objet d'un avis d'autorité environnementale. Dans ce cadre, les pétitionnaires prévoient parfois des ORE à titre de compensation. Selon les dispositions qui viennent d'être citées, leur durée doit être effective pendant toute la durée des atteintes à la biodiversité. En pratique, la durée des ORE de compensation est généralement comprise entre 20 et 30 ans, rarement plus, y compris pour des infrastructures telles que des routes, autoroutes, voies de chemin de fer, ou aménagements urbains dont la durée prévisible est notablement supérieure. La mission a pu constater que les autorités environnementales recommandaient régulièrement d'en augmenter la durée pour une meilleure application de ce dispositif. Il conviendrait en effet de rapprocher la durée des ORE compensatoires de la durée de vie effective des projets, ce que permet justement une ORE qui peut être porté jusqu'à 99 ans.

3.2. Dans le cadre des sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation (SNCR)

L'outil « site naturel de compensation »¹¹⁷ complété par la loi Industrie Verte et devenu « site naturel de

¹¹³ Il s'agit de la directive « projets » (85/337, désormais directive 2014/52/CE) et de la directive « plans et programmes » (2001/42).

¹¹⁴ 2^e alinéa du I : « *La décision de l'autorité compétente [pour décider, autoriser ou approuver le projet] est motivée au regard des incidences notables du projet sur l'environnement. Elle précise les prescriptions que devra respecter le maître d'ouvrage ainsi que les mesures et caractéristiques du projet destinées à éviter les incidences négatives notables, réduire celles qui ne peuvent être évitées et compenser celles qui ne peuvent être évitées ni réduites. Elle précise également les modalités du suivi des incidences du projet sur l'environnement ou la santé humaine.* »

¹¹⁵ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

¹¹⁶ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

¹¹⁷ Articles L. 163-1, L. 163-3, L. 163-4 et D. 163-1 à D. 163-9 du code de l'environnement.

compensation, de restauration et de renaturation », au travers de son article 15¹¹⁸ et dans le cadre de la séquence ERC, devient un nouvel instrument de compensation dit « par l'offre »¹¹⁹ et ouvert aux initiatives volontaires en faveur de la biodiversité.

Avec agrément ministériel, le premier site naturel de compensation (SNC) sur le territoire national concerne la restauration écologique de l'« abbaye de Valmagne »¹²⁰ avec des mesures de restauration d'une surface de 241 hectares. Une ORE a été conclue le 21 juin 2024, avec des durées différentes portant sur l'entretien de terrains selon différents types : 33 ans pour les milieux naturels et agricoles et 60 ans pour les linéaires végétaux.

¹¹⁸ L'article 15 de la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte a créé les sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation (SNCR). Les modalités d'application ont été précisées par les décrets n° 2024-1052 et 2024-1053 du 21 novembre 2024.

¹¹⁹ La compensation des atteintes à la biodiversité, encadrée par l'article L. 163-1 du code de l'environnement peut intervenir sous deux modalités :

- Compensation à la demande : le maître d'ouvrage entreprend (ou confie, sous sa responsabilité, à un opérateur de compensation) l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de mesures compensatoires dimensionnées spécifiquement pour répondre aux impacts résiduels du plans-programme ou projet qu'il porte ;
- Compensation par l'offre : le maître d'ouvrage s'acquitte de l'obligation de compensation des impacts résiduels de son projet via l'acquisition d'unités de compensation. L'équivalence écologique de la compensation avec la destruction est dans ce cas souvent difficile à démontrer.

¹²⁰ Situé sur les communes de Villeveyrac et de Montagnac (Hérault).

Annexe 3. SNCRR

L'outil « site naturel de compensation »¹²¹ complété par la loi Industrie Verte et devenu « site naturel de compensation, de restauration et de renaturation », au travers de son article 15¹²² et dans le cadre de la séquence ERC, devient un nouvel instrument de compensation dit « par l'offre »¹²³ et ouvert aux initiatives volontaires en faveur de la biodiversité.

Le SNCRR a pour objectif de mettre en œuvre un projet de restauration écologique concernant des milieux naturels dégradés et disposant d'un potentiel de restauration écologique. Il permet d'obtenir des gains écologiques¹²⁴ qui peuvent être utilisés, sous conditions, au titre des mesures compensatoires environnementales prévues par le code de l'environnement et par la séquence ERC.

Cette mutualisation et cette anticipation des mesures compensatoires concourent ainsi dans la mesure du possible à une meilleure efficacité écologique, à une démarche de planification écologique en lien avec les territoires et répond à la forte demande des maîtres d'ouvrage, porteurs de projets d'aménagement.

Cette compensation « par l'offre » permet alors l'acquisition d'« unités de compensation de restauration et de renaturation » (UCRR) qui pourront être :

- vendues sous forme de prestations de services à des maîtres d'ouvrage, qui restent responsables de la bonne exécution de la compensation, qui ont des obligations de compensation ;
- vendues à des personnes physiques ou morales qui souhaitent contribuer à la restauration de la biodiversité de manière volontaire (par exemple : politique RSE des entreprises, collectivités qui souhaitent préserver la qualité de leurs espaces naturels, assureurs qui souhaitent contribuer à la diminution des risques naturels) ;
- utilisées par le créateur du SNCRR lui-même (« l'opérateur ») pour contribuer à la restauration de la biodiversité de manière volontaire, ou pour répondre à ses propres obligations de compensation le cas échéant.

Les UCRR représenteront des gains écologiques développés et maintenus sur toute la période de validité de l'agrément du SNCRR (au moins trente ans) avec la possibilité de donner lieu à l'attribution de crédits carbone au titre du label « bas-carbone ». Les UCRR acquises ne pourront pas être revendues.

Avec agrément ministériel, le premier site naturel de compensation (SNC) sur le territoire national concerne la restauration écologique de l'« abbaye de Valmagne »¹²⁵ avec des mesures de restauration d'une surface de 241 hectares. Une ORE a été conclue le 21 juin 2024, avec des durées différentes portant sur l'entretien de terrains selon différents types : 33 ans pour les milieux naturels et agricoles et 60 ans pour les linéaires végétaux.

¹²¹ Articles L. 163-1, L. 163-3, L. 163-4 et D. 163-1 à D. 163-9 du code de l'environnement.

¹²² L'article 15 de la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte a créé les sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation (SNCRR). Les modalités d'application ont été précisées par les décrets n° 2024-1052 et 2024-1053 du 21 novembre 2024.

¹²³ La compensation des atteintes à la biodiversité, encadrée par l'article L. 163-1 du code de l'environnement peut intervenir sous deux modalités :

- Compensation à la demande : le maître d'ouvrage entreprend (ou confie, sous sa responsabilité, à un opérateur de compensation) l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de mesures compensatoires dimensionnées spécifiquement pour répondre aux impacts résiduels du plans-programme ou projet qu'il porte ;
- Compensation par l'offre : le maître d'ouvrage s'acquitte de l'obligation de compensation des impacts résiduels de son projet via l'acquisition d'unités de compensation. L'équivalence écologique de la compensation avec la destruction est dans ce cas souvent difficile à démontrer.

¹²⁴ Différentiel entre l'état écologique initial et l'état écologique final visé par les opérations de restauration.

¹²⁵ Situé sur les communes de Villeveyrac et de Montagnac (Hérault).

Annexe 4. Exemples de clauses-types administratives et environnementales

1) Exemple de clause de résiliation fréquemment utilisée par le parc naturel régional des boucles de la Seine normande.

« Le présent contrat pourra être résilié de plein droit et sans formalité judiciaire par l'une des PARTIES si l'autre PARTIE :

- comment un manquement grave et fautif de nature à compromettre sur la durée du contrat les fonctions écologiques du site et la préservation des enjeux de biodiversité définis dans le présent contrat ;
- n'exécute pas ses obligations trois années consécutives à compter de la première lettre de mise en demeure de faire ou de ne pas faire, telles que prévues à l'article 5.5 du présent contrat.

Cette disposition ne limite ni n'exclut aucun droit à des dommages-et-intérêts au bénéfice de la partie non défaillante. Elle n'exonère pas la partie défaillante de la mise en œuvre de sa responsabilité au titre d'autres législations. »

2) Exemple de clause-type fourni par un notaire « Partant du principe que si le texte du code de l'environnement invite à préciser les possibilités de résiliation, il n'exige pas pour autant de laisser une porte de sortie unilatérale. »

MODALITÉS DE RÉVISION

Il est précisé que ces obligations environnementales pourront être révisées et redéfinies entre les parties d'un commun accord par voie d'avenant authentique, afin de prendre en compte notamment les éventuelles évolutions législatives environnementales ultérieures ou toute circonstance nécessitant l'adaptation ou la révision des obligations objets des présentes.

RÉSILIATION DU CONTRAT

Le présent contrat pourra être résilié d'un commun accord entre les parties à tout moment, à frais partagés.

MODALITÉS DE RÉSILIATION

Le notaire rappelle aux parties les dispositions de l'article 1103 du code civil repris ci-après : « Les contrats légalement formés tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faits. Les parties conviennent que l'inexécution des obligations contenues dans le contrat entraîne pour la partie défaillante une sanction.

Par exception, aucune sanction ci-après définie ne sera mise en œuvre, si suite à un cas de force majeure le bien était détruit totalement ou partiellement ou s'il résultait de cet événement que les obligations définies aux présentes ne pouvaient pas être durablement mises en œuvre.

Si l'une des parties n'exécute pas une ou plusieurs de ses obligations de faire, l'autre partie pourra le mettre en demeure de s'exécuter. La partie défaillante dispose d'un délai de deux mois à compter de la mise en demeure pour exécuter ses obligations. L'exécution forcée en nature des obligations de la partie défaillante sera mise en œuvre à l'issue de deux mises en demeure laissées infructueuses. L'exécution forcée se fera au frais de la partie défaillante. Le non-respect d'une ou plusieurs obligations de ne pas faire par l'une des parties ouvre, pour l'autre partie, un droit au versement de dommages et intérêts et à la prise de mesure de nature à faire cesser, le cas échéant, le trouble. ».

N.B. : cette formulation conserve implicitement le droit commun du code civil sur l'imprévision.

3) Clauses types utilisées par l'association « Agir pour l'environnement »

1. Durée

La présente convention est consentie pour une durée de 99 années.

Elle commencera à courir de ce jour et s'achèvera le ***.

Pour le cas où l'ORE est utilisée pour la mise en œuvre d'une mesure de compensation il est ici rappelé que l'article L. 163-1 du code de l'environnement prévoit que la mesure de compensation se traduit " *par une obligation de résultat et être effective pendant toute la durée des atteintes* ".

2. Obligations réciproques des parties

Les parties conviennent de prendre les mesures, ci-après définies, afin de maintenir, conserver, gérer et restaurer les éléments de biodiversité et les fonctions écologiques.

3. Droits et obligations du propriétaire grevant le bien

Afin de maintenir, conserver, gérer et restaurer, le propriétaire s'oblige, sur les biens ci-avant désignés, à :

- préserver l'intégrité des parcelles ci-dessus visées par l'obligation réelle environnementale, et empêcher toute activité humaine néfaste à la faune et à la flore,
- s'interdire de construire sur les parcelles ci-dessus visées et de les artificialiser,
- ne pas épandre de pesticides, ni engrais artificiels, ni produits chimiques d'aucune sorte,
- interdiction de toute source de lumière artificielle la nuit (pollution lumineuse),
- conserver les zones humides,
- passage d'engins motorisés interdit,
- interdiction de cultiver, labourer, pâturer, exploiter les sols,
- interdiction de pratiquer quelques formes de prélèvement que ce soit, faune, flore,
- préserver les arbres présents sur les parcelles,
- élaguer les arbres en dehors des périodes de nidification,
- interdiction de circuler en dehors des chemins balisés,
- interdiction de dépôt, d'abandon de déchets, de détritux de quelque sorte que ce soit,
- ne pas camper, ne pas faire de feux.

4. Droits et obligations du CREANCIER DE L'ORE

Le **CREANCIER DE L'ORE** s'engage à :

- faire un diagnostic de biodiversité,
- s'assurer régulièrement du respect des obligations du propriétaire,
- engager des moyens humains et financiers en cas de non-respect des obligations.

Le **PROPRIETAIRE** autorise le **CREANCIER DE L'ORE** ou toutes les personnes agissant en son nom et pour son compte à pénétrer sur sa propriété dans le but de réaliser les actions concourant aux opérations de gestion écologique du site, **à la condition d'en faire une demande expresse, par écrit, au plus tard, une semaine, avant l'intervention.**

En cas d'indisponibilité ou de refus (ou de défaut de réponse) du **PROPRIETAIRE** (ou de ses ayant-droits ou ayant-cause), le **COCONTRACTANT** aura la possibilité d'imposer une date de visite dans les quatre semaines de ce refus (ou défaut de réponse justifié) ou de cette indisponibilité.

En cas de nouveau refus ou indisponibilité, une astreinte de CINQUANTE EUROS (50,00 EUR) par jour sera due de plein droit et sans formalité par le **PROPRIETAIRE** au **COCONTRACTANT**.

Le **PROPRIETAIRE**, garant de la jouissance paisible du bien, rappelle au **CREANCIER DE L'ORE** que l'exécution de ses obligations doit être assurée dans le respect des droits des tiers.

En tout état de cause le **CREANCIER DE L'ORE** devra respecter le droit de jouissance du bien antérieurement consenti.

Cette autorisation vaut pour toutes personnes agissant au nom et pour le compte du **CREANCIER DE L'ORE**.

Si à l'occasion des visites sur le site, le **CREANCIER DE L'ORE**, ou les personnes agissant au nom et pour

son compte, constate la présence d'occupations, de constructions illégales ou d'activités, quelle que soit leur nature, susceptibles de venir perturber l'exécution des présentes, il est tenu d'en informer le **PROPRIÉTAIRE** dans les plus brefs délais.

5. Modalités de révision

Il est précisé que ces obligations environnementales pourront être révisées et redéfinies entre les parties d'un commun accord par voie d'avenant authentique, afin de prendre en compte notamment les éventuelles évolutions législatives environnementales ultérieures ou toute circonstance nécessitant l'adaptation ou la révision des obligations objets des présentes.

6. Résiliation du contrat

Le présent contrat pourra être résilié d'un commun accord entre les parties à tout moment, à frais partagés.

7. Modalités de résiliation

Le notaire rappelle aux parties les dispositions de l'article 1103 du code civil repris ci-après : "*Les contrats légalement formés tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faits*". Les parties conviennent que l'inexécution des obligations contenues dans le contrat entraîne pour la partie défaillante une sanction.

Par exception, aucune sanction ci-après définie ne sera mise en œuvre, si suite à un cas de force majeure le bien était détruit totalement ou partiellement ou s'il résultait de cet événement que les obligations définies aux présentes ne pouvaient pas être durablement mises en œuvre.

Si l'une des parties n'exécute pas une ou plusieurs de ses obligations de faire, l'autre partie pourra le mettre en demeure de s'exécuter. La partie défaillante dispose d'un délai de deux mois à compter de la mise en demeure pour exécuter ses obligations. L'exécution forcée en nature des obligations de la partie défaillante sera mise en œuvre à l'issue de deux mises en demeure laissées infructueuses. L'exécution forcée se fera au frais de la partie défaillante. Le non-respect d'une ou plusieurs obligations de ne pas faire par l'une des parties ouvre, pour l'autre partie, un droit au versement de dommages et intérêts et à la prise de mesure de nature à faire cesser, le cas échéant, le trouble.

8. Droits des autres tiers

La présente obligation s'exercera dans le respect des droits et obligations antérieurement consentis.

La mise en œuvre de l'obligation de l'ORE ne peut, en aucune manière, remettre en cause ni les droits liés à l'exercice de la chasse, ni ceux relatifs aux réserves cynégétiques.

9. Cession du contrat

CESSION DU CONTRAT PAR LE PROPRIÉTAIRE

Une telle cession entraînera la reprise des engagements objets des présentes par les propriétaires successifs.

CESSION DU CONTRAT PAR LE COCONTRACTANT

Conformément aux dispositions de l'article 1216 du code civil, le COCONTRACTANT ne pourra pas céder son contrat, sauf accord écrit préalable du PROPRIÉTAIRE.

En cas de dissolution, transformation ou fusion ou toute forme de modification juridique du COCONTRACTANT, le présent contrat sera maintenu et transmis à toute structure subrogée ou substituée.

10. Mesures d'informations réciproques

Les parties s'obligent à une information réciproque en cas de changement d'identité des parties au contrat ou en cas de modification dans la jouissance du bien.

Annexe 5. Chronologie de la création des ORE

Extraits de l'intervention de Gilles J. Martin, Professeur émérite de l'Université Côte d'Azur GREDEG CNRS, à un colloque de la fédération nationale des CEN.

Partie 1. La genèse des ORE

Les instruments juridiques ayant pour objet la protection des milieux naturels ont longtemps relevé, en France, de la seule police administrative. A partir de la fin des années 90, émerge une approche différente, qui fait notamment appel au contrat. C'est en constatant que l'outil existait dans certaines législations étrangères, que naquit l'idée de proposer l'introduction de l'ORE dans notre droit.

1.1 Les leçons du droit comparé

L'idée de permettre à un propriétaire de renoncer à certaines utilités de son fonds et de les partager avec des entités ou des personnes porteuses d'intérêts collectifs, voire de l'intérêt général, est née depuis fort longtemps hors d'Europe. C'est aux États-Unis d'Amérique que les premiers exemples de conservation *easements* (servitudes de conservation) ont été relevés au tout début des années 1960. L'outil se développe également une dizaine d'années plus tard au Canada, en Australie et en Nouvelle-Zélande, puis au Chili plus récemment. Le mouvement finit par toucher l'Europe. Il est introduit en Ecosse en 2003. Le code civil suisse, pour sa part, connaît un dispositif comparable sous le nom de « charge foncière ». Le texte dispose que « la charge foncière assujettit envers un tiers le propriétaire actuel d'un fonds à certaines prestations pour lesquelles il n'est tenu que sur son immeuble ».

Ces exemples étrangers ont évidemment inspiré celles et ceux qui, en France, réfléchissaient à une « servitude environnementale » instituée par contrat.

1.2 Une longue et difficile gestation en France

En 1994, à Nantes, le Congrès des Notaires évoqua brièvement l'idée d'instituer en France une « servitude conventionnelle environnementale ». A la même période, le ministère de l'environnement apporta son soutien à un projet de recommandation qui allait dans le même sens et qui fut débattu par le Comité permanent de la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe.

Trois ans plus tard, la proposition d'inscrire un tel instrument dans le droit français fut avancée dans un rapport remis au ministère de l'environnement. Rédigé sous la direction de Madame Catherine Giraudel et ayant pour objet « La protection conventionnelle des espaces naturels en droit français et comparé », le rapport s'appuyait notamment sur l'étude des conservations *easements* et des techniques similaires qui s'étaient développées à l'étranger. Ce rapport restera sans suite immédiate.

La question fut reprise en 2003 à l'occasion des réflexions préalables au projet d'une grande loi sur le patrimoine naturel..., projet qui fut abandonné ! Néanmoins, le Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) du 14 septembre 2004 demanda « aux ministres de l'équipement et de l'écologie d'identifier d'ici la fin de l'année les mesures nécessaires à la constitution de servitudes permettant de garantir la protection d'espaces naturels sans passer par l'acquisition ».

C'est dans cette perspective qu'un rapport commandé par le ministère de l'écologie à la Société Française pour le Droit de l'Environnement (SFDE) fut rédigé par l'auteur de ces lignes. Son devenir fut identique à celui qui avait été réservé au rapport de 1997 : le classement sans suite ! Face à la réticence des acteurs agricoles et forestiers, le ministère préféra réfléchir à une évolution du bail rural par l'introduction de possibles « clauses environnementales ».

En 2007, un nouveau rapport nous a été commandé, le précédent ayant été, sans doute, perdu ou oublié ! Le nouveau rapport fut présenté en 2008 au Comité opérationnel de la trame verte et bleue. A la différence des précédents, ce rapport proposait un texte entièrement rédigé et proposait trois options : soit une modification des articles 637 et 686 du code civil relatifs aux servitudes, soit l'inscription d'une servitude environnementale « dérogatoire » au droit commun dans le code de l'environnement, soit enfin, l'insertion

dans ce code d'une obligation « *propter rem* » à finalité environnementale. Malgré les mêmes « réticences » qu'en 2004 - qui prirent cette fois la forme d'oppositions de principe - le rapport présenté au ministre par le sénateur Raoult, le 14 mars 2008, souligna l'intérêt de cette proposition, tout en relevant que « si un tel outil devait se développer en France, il faudrait alors l'articuler avec le statut français du fermage, s'agissant d'un point extrêmement sensible pour le monde agricole... ». Faute d'une réelle volonté politique et d'arbitrages clairs, la proposition ne fut finalement pas retenue par le projet de loi succédant à la démarche initiée par le Grenelle de l'environnement et ne figura pas dans la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à sa mise en œuvre.

C'est deux ans plus tard, en 2011, que l'idée fut une nouvelle fois reprise par Madame Geneviève Gaillard, députée, dans le rapport qu'elle coordonna pour la Commission du développement durable de l'Assemblée nationale, intitulé « Pour une politique audacieuse et intégrée de conservation et de reconquête de la biodiversité ». Ce rapport souhaitait que le ministère de la justice s'empare du dossier pour évaluer les avantages et inconvénients des diverses possibilités évoquées dans la proposition de 2008.

Parallèlement, le processus de concertation relatif à la révision de la Stratégie nationale pour la biodiversité identifia une nouvelle fois l'enjeu de cet outil et l'État publia le 19 mai 2011 une série d'engagements parmi lesquels figurait celui « d'étudier la possibilité de mettre en place des servitudes contractuelles ou d'utilité publique pour préserver certaines caractéristiques naturelles de parcelles ». Comme on le voit, le dossier avançait à grands pas !

Pour aider à la réalisation de cet engagement, Madame Gaillard prépara même une proposition de loi, ... que le calendrier politique et l'approche des élections présidentielles ne permirent pas de déposer.

L'ensemble de ces travaux, réflexions et discussions, auxquels il faut encore ajouter les conclusions d'un groupe de travail mis en place par le Commissariat général au développement durable au début 2012, conduisit à la demande... d'un troisième rapport en 2013 ! Lassé par les difficultés rencontrées jusque-là, nous avons alors fait le choix d'écrire un projet de loi, largement inspiré de la troisième proposition du rapport de 2008 (instituer dans le code de l'environnement une obligation *propter rem* à finalité environnementale), accompagné d'un exposé des motifs. C'est ce texte, légèrement amendé, qui a été inséré dans le projet de loi cadre n° 1847, relatif à la biodiversité, projet qui devait devenir la loi n° 2016-1087 sur la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Qu'il ait fallu plus de vingt ans pour en arriver là témoigne de la force des résistances de toute nature (corporatistes, culturelles, académiques) qu'a rencontrées cette proposition. Heureusement, la dynamique que connaît actuellement l'ORE sur le terrain nous conforte dans l'idée qu'il fallait insister !

Annexe 6. Les champs de l'ORE et le croisement avec les politiques publiques

Extraits de l'article « Les potentialités de l'obligation réelle environnementale »
(Droit de l'environnement n° 249 - Octobre 2016 Chroniques & opinions

Chroniques & opinions

Les potentialités de l'obligation réelle environnementale

Après plusieurs tentatives avortées, l'obligation réelle environnementale a été consacrée par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Ce dispositif, qui permet à un propriétaire de faire peser sur son bien des obligations librement définies dans un contrat, apparaît à la fois comme une aide à la mise en œuvre de politiques publiques, et comme un instrument au service de choix privés.

La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 sur la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages comporte deux articles (art. 72 et 73) consacrés aux obligations réelles environnementales. Oublions rapidement le second qui dispose simplement que dans un délai de deux ans, « le Gouvernement dépose sur les bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat un rapport sur la mise en œuvre du mécanisme d'obligations réelles environnementales... » et « sur les moyens de renforcer l'attractivité, notamment au moyen de dispositifs fiscaux incitatifs, du mécanisme d'obligations réelles environnementales ». C'est donc l'article 72 repris dans l'article L.132-3 du Code de l'environnement qui seul nous intéresse ici... Jusqu'à la conclusion.



Gilles J. Martin
Professeur émérite
de l'Université Côte
d'Azur, CNRS,
GREDEG, France

déposée, en 2011. Il fallut donc attendre près de 20 ans pour que trouve enfin sa place dans notre droit cette idée simple, que des États aussi différents que les États-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne³, l'Australie, mais aussi la Hollande ou la Suisse, connaissent depuis fort longtemps et pour laquelle les ONG de ces pays montrent un grand intérêt.

Comment expliquer la longue résistance⁴ qui fut opposée à l'obligation réelle environnementale ? Les raisons en sont multiples et tiennent moins à la frilosité des juristes – que nous ne sous-estimons pas ! – qu'à l'opposition résolue d'intérêts corporatistes qui se sont manifestés avec une remarquable permanence. Laissons là ces épisodes qui sont derrière nous puisque l'obligation réelle environnementale est désormais inscrite dans la loi.

En quoi l'obligation réelle environnementale constitue-t-elle, en France, une innovation ? Tout d'abord, elle prévoit la possibilité pour un propriétaire de consentir sur son terrain une sorte de « servitude »⁵ conventionnelle qui présente deux originalités majeures par rapport aux servitudes traditionnelles du Code civil : d'une part, celle-ci est consentie non à un « fonds dominant », mais au bénéfice d'une personne (collectivité publique, établissement public ou personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement) ; d'autre part, elle permet sans artifice de mettre à la charge du propriétaire qui l'accepte, non seulement des obligations passives,

Qu'est-ce que l'obligation réelle environnementale ? Il s'agit d'un dispositif permettant à un propriétaire qui le souhaite de faire peser sur son bien, pour une période qu'il déterminera, des obligations actives et passives, librement définies dans le contrat, au profit d'une collectivité ou d'un établissement public ou encore d'une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement. Les obligations acceptées valent pour la durée de la convention, y compris donc pour les successeurs du propriétaire constituant, et ont obligatoirement « pour finalité le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de fonctions écologiques ».

Si le législateur de 2016 a consacré cette innovation (pour la France) dans notre droit, ce n'est qu'après bien des tentatives avortées. Proposée dans son principe dès 1997¹, l'obligation réelle environnementale fut formalisée en 2004, puis en 2008² et fit même l'objet d'une proposition de loi, finalement non

1. La protection conventionnelle des espaces naturels en droit français et comparée, rapport pour le ministère de l'Environnement, septembre 1997, sous la direction de C. Giraudel, inédit, Cridéau-CNRS.
2. Gilles J. Martin, Pour l'introduction en Droit français d'une servitude contractuelle ou d'une obligation propre rem de protection de l'environnement, *RUE* 2008, n° spécial, pp.123.

3. Mathilde Boutonnet et Mustapha Mekki, Environnement et conservation easements – Pour une transposition en droit français ? *Semaine Juridique*, edit. G, 2012, n° 39, pp.1736.

4. Gilles J. Martin, La servitude environnementale, histoire d'une résistance, in *Repenser la propriété* (C. Guibet-Lafaye, S. Vanuxem, dir.), PUAM, collection Droits de l'environnement, 2015, pp.89.

5. Pour une étude d'ensemble, voir Bernard Labat, Droits réels au profit de la biodiversité : comment le droit peut-il contribuer à la mise en œuvre des paiements pour services environnementaux ? *Humanité et biodiversité, Mission économie de la biodiversité*, Fondation Nicolas Huliot (voir le site : www.mission-economie-biodiversite.com, spécialement le Chap. 2 « Servitudes et droits réels : savoir adapter l'existant »).

6. Mais il faut taire le mot, car il inquiète !

comme les servitudes traditionnelles (ne pas empêcher le passage, laisser pulser l'eau), mais aussi des obligations de faire (obligation d'enherber, de mettre en œuvre certaines techniques culturales, de veiller au maintien d'une flore donnée, etc.) et de ne pas faire (s'interdire l'utilisation de pesticides, éviter le surpâturage, etc.). L'obligation réelle environnementale est un outil proposé à un propriétaire privé qui souhaite promouvoir une gestion de son bien conforme à la protection de la nature, en faisant usage de la liberté contractuelle pour adapter les obligations consenties à l'objectif qu'il poursuit, en tenant compte des spécificités du site et des besoins particuliers de protection.

Plusieurs études ayant été consacrées au mécanisme même de l'obligation réelle environnementale et aux difficultés rencontrées pour la faire entrer dans notre droit de l'environnement⁷, il nous paraît utile de centrer les développements qui suivent sur la question moins abordée des usages possibles et concrets de cette innovation. Il n'est guère discutable, en effet, que le succès ou l'échec de l'obligation environnementale dépendra largement de sa réception par les acteurs sur le terrain et que cette réception sera fonction des utilisations qu'ils pourront en faire, compte tenu de leurs préoccupations personnelles ou de leurs objectifs. Bien évidemment, cette approche ne sera pas exhaustive. L'obligation réelle environnementale naissant d'un contrat, il faut espérer que le génie créateur de la pratique inventera des usages auxquels personne ne pense aujourd'hui. C'est là une de ses vertus. Pour autant, il n'est pas interdit d'imaginer, d'ores et déjà, quelques hypothèses d'utilisations plausibles, d'en tracer les contours et d'en évaluer les limites. À la réflexion, l'obligation réelle environnementale (ORE) apparaît tantôt comme susceptible d'être une aide à la mise en œuvre de politiques publiques (I), tantôt comme un instrument au service de « politiques » et de choix privés (II).

I. L'OBLIGATION RÉELLE ENVIRONNEMENTALE, AIDE À LA MISE EN ŒUVRE DE POLITIQUES PUBLIQUES

Un certain nombre de politiques publiques pourraient bénéficier de l'entrée de l'obligation réelle environnementale dans notre droit. Il est acquis aujourd'hui que la protection de certains éléments de l'environnement ou de certains espaces ne peut plus être envisagée selon une logique pointilliste et qu'elle n'a de sens que si les problèmes sont traités de manière globale. La prise en compte des voisinages de l'élément ou de l'espace à protéger compte autant que la prise en charge de l'élément ou de l'espace lui-même. Les termes de « continuité », de « corridors », de « ensembles naturels » traduisent cette réalité. L'obligation réelle environnementale est susceptible de soutenir les politiques publiques de protection de ces voisinages (A). D'un autre côté, certains sites particulièrement fragiles ou déjà dégradés font aujourd'hui l'objet d'interventions publiques qui utilisent des mécanismes juridiques souvent assez lourds à mettre en œuvre. L'obligation réelle environnementale, sans se substituer

7. Cf. supra les notes 1 à 5.

à ces mécanismes, est de nature à donner un peu de souplesse à ces politiques publiques (B).

A. Une aide à la protection des voisinages

Nous retiendrons deux exemples qui nous paraissent particulièrement illustratifs de l'aide que l'obligation réelle environnementale peut apporter aux politiques publiques, en étant un instrument de protection des voisinages. Le premier concerne l'eau (1), le second a trait à certains espaces protégés (2).

1. L'eau

Personne ne conteste plus aujourd'hui que la protection de l'eau, de ses fonctions et des services qu'elle rend implique comme une nécessité absolue une gestion intelligente des bassins hydrographiques⁸ (a). À un niveau plus « micro », la protection des points de captage est un autre exemple de l'usage possible de l'obligation réelle environnementale (b).

a) La gestion des bassins hydrographiques

C'est la loi du 16 décembre 1964 qui est venue consacrer la notion de bassins versants⁹, devenus en 2004 les bassins hydrographiques¹⁰. Comme on le sait, la gestion de ces milieux est inscrite dans les SDAGE, déclinée dans les SAGE et possiblement relayée par l'adoption de contrats¹¹ et la définition d'aires, de zones ou de périmètres. Tout ce dispositif demeure cependant d'inspiration très unilatérale. Les contrats eux-mêmes n'en sont pas vraiment. Comme le relève un auteur, « ces contrats ne produisent pas les effets d'un véritable contrat... S'ils permettent une approche territorialisée et une mobilisation accrue des parties prenantes dans la prévention et la gestion des conflits d'usages, ils s'apparentent davantage à une forme d'engagement volontaire, non véritablement contraignant »¹².

L'obligation réelle environnementale est de nature à renforcer la mise en œuvre de ces politiques. Il serait ainsi possible que des communes ou un établissement public, tel l'Onema, se fassent consentir de telles obligations par les propriétaires de parcelles du bassin hydrographique qui accepteraient, en contrepartie d'une rémunération, de s'engager à gérer leur bien dans une perspective de protection. Engagement de ne pas utiliser de pesticides, obligation d'entretenir les ripisylves, pourraient être mis, par exemple, à la charge de ses propriétaires, qui seraient tenus contractuellement de les respecter. Souplesse liée à la liberté contractuelle, qui permet une adaptation des obligations, parcelle par parcelle, aux besoins identifiés, effet véritablement obligatoire du contrat, coûts limités pour la puissance publique pourraient ainsi se conjuguer pour venir à l'appui d'une politique de protection définie de manière globale par les documents de planification.

8. Comme le souligne Philippe Bilet (« La gestion locale des cours d'eau dans le contexte d'unification de la directive 2000/60 du 23 octobre 2000 sur l'eau », *Droit de l'environnement*, n° 125, NS, janvier/février 2005, p. 19), « Il n'est [...] pas possible de réduire le cours d'eau à son seul lit, sa dynamique dépendant largement du bassin hydrographique dans lequel il se situe ».

9. Articles 13, 14 et 16 de la loi du 16 décembre 1964.

10. Article L.212-1 III du Code de l'environnement modifié par la loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE.

11. Contrats de bales, contrats de rivières, par exemple.

12. M. Fèvre, *Les services écologiques et le droit - Une approche juridique des systèmes complexes*, Thèse Université Côte d'Azur, 2016, p. 181-182.

b) La protection des captages

Comme on le sait, les articles L.1321-1 et suivants du Code de la santé publique imposent la définition de périmètres de protection des captages. Pour ne retenir que l'hypothèse du périmètre de protection immédiate – mais la démonstration vaut *a fortiori* pour les autres –, tous les terrains figurant dans ce périmètre doivent être acquis par la collectivité en pleine propriété, ou, par dérogation, faire l'objet d'une convention de gestion établie entre la collectivité et le responsable du captage. Une telle convention pourrait assurément emprunter le véhicule de l'obligation réelle environnementale qui présente le double avantage d'éviter à la puissance publique l'acquisition de terrains, tout en créant à son profit des droits réels.

Au-delà, la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a prévu la possibilité de définir des aires d'alimentation des captages d'eau potable, dont la surface est beaucoup plus étendue que celle des périmètres de protection, et dont le rôle peut être notamment d'assurer la protection de la qualité de la ressource, « *jugée d'importance particulière pour l'approvisionnement actuel ou futur* » ou de lutter contre l'érosion diffuse des sols agricoles, lorsqu'elle est « *de nature à compromettre la réalisation des objectifs de bon état ou de bon potentiel des eaux* »¹³. La doctrine a vu, dans ces aires, « *une nouvelle catégorie de protection des captages d'eau potable* »¹⁴. Il est tout à fait clair que dans ces zones, le programme d'actions qui peut être établi par l'autorité compétente, trouverait un avantage à bénéficier du relais des obligations réelles environnementales, pour être mis en œuvre. Par exemple, le contrat constitutif de l'obligation réelle pourrait stipuler que les propriétaires de parcelles, en contrepartie de redevances ou d'autres avantages à définir, s'engagent à maintenir « *la couverture végétale du sol, la restauration des ripisylves, la gestion des intrants ou la maîtrise des eaux de ruissellement* »¹⁵.

La même démonstration de l'utilité de l'obligation réelle environnementale peut être conduite à propos du voisinage de certains espaces protégés.

2. Les espaces protégés

Plus que jamais, la nécessité de prendre en considération le voisinage des cœurs des espaces protégés s'impose. La loi l'a confirmé pour les parcs nationaux (a), mais cette réalité est également une évidence pour les réserves (b).

a) Les aires d'adhésion des parcs nationaux

Les aires d'adhésion des parcs nationaux se sont substituées depuis 2006 aux anciennes zones périphériques. Elles font aujourd'hui partie du territoire du parc, mais leur statut reste ambigu. Elles correspondent à « *tout ou partie du territoire des communes qui, ayant vocation à faire partie du parc national en raison de leur continuité géographique ou de leur solidarité éco-*

logique avec le cœur, ont décidé d'adhérer à la charte du parc national et de concourir volontairement à cette protection »¹⁶. C'est dire que « *l'aire d'adhésion est un territoire classé, mais (que) les effets de ce classement ne se feront ressentir que pour autant que les communes concernées adhèrent à la charte* »¹⁷. Même dans ce cas, la réalité de ces effets ne sera perceptible que si les engagements de la charte sont relayés sur le terrain par des actions concrètes. Certaines d'entre elles pourraient être mises en œuvre par la constitution d'obligations réelles environnementales que des propriétaires volontaires accepteraient de consentir, soit à l'établissement public, soit aux communes, voire à des associations. Par exemple, si l'on suppose un parc national dont la charte prévoirait de « *préserver les milieux ouverts, les haies et les bandes enherbées, pour favoriser le fonctionnement et la biodiversité des écosystèmes interstitiels* »¹⁸, il est tout à fait possible d'envisager que des obligations réelles environnementales soient consenties par des propriétaires privés, agriculteurs ou non, acceptant de prendre au bénéfice du parc national ou des communes des engagements précis de nature à atteindre ces objectifs en contrepartie de l'aide technique et/ou financière que l'établissement public ou les communes pourraient leur apporter.

b) Le voisinage des réserves naturelles

S'agissant des réserves naturelles, la loi ne prévoit pas la mise en place de zones tampons. Si la théorie dite « *de l'écrin et des joyaux* »¹⁹ permet d'intégrer au territoire de la réserve des parcelles voisines qui contribuent à la réalisation de l'objectif de la réserve, celles qui n'y figurent pas ne sont en principe soumises à aucun régime particulier. L'obligation réelle environnementale pourrait utilement venir combler ce manque, en permettant par exemple à la SNPN, gestionnaire de la réserve naturelle de Camargue, de se faire consentir par les propriétaires voisins de la réserve de telles obligations par lesquelles ils s'engageraient à gérer la circulation de l'eau ou l'usage d'intrants de manière à favoriser et à sécuriser la protection du territoire de la réserve. En contrepartie, la SNPN pourrait leur apporter un soutien technique, logistique (aide à la recherche de subventions, mise en place de partenariats), voire financier.

Si l'obligation réelle environnementale peut donc aider à prolonger la protection des voisinages de certains milieux ou de certains espaces, il n'est pas interdit de penser aussi qu'elle peut venir faciliter la mise en œuvre de certains outils destinés à protéger certains sites ou milieux fragiles ou à réhabiliter des sites dégradés.

13. Article L.211-3, II, 5° (a) et (c) du Code de l'environnement.

14. Gazzaniga (J.-L.), Lemouy-Castera (X.), Marc (PH.), Ourliac (J.-P.), *Le droit de l'eau*, op.cit. Litec, 3^e éd., Paris 2011, p. 282.

15. M. Fèvre, op.cit., p. 187.

16. Art. L.331-1, al. 2 du Code de l'environnement.

17. C. Cans, « Les parcs nationaux sont morts, vive les parcs nationaux... de développement local », *AJDA* 2006, p. 1431.

18. C'est l'un des points figurant, par exemple, dans la charte d'adhésion du Parc national de Port-Cros, p. 150. (voir sur le site : www.portcrosparc-national.fr)

19. *Concl. Genevois sur l'affaire Société agricole foncière soignote*, CE 2 oct. 1981, *Rec.*, p. 353, *RJE* 1981, p. 329.

Chroniques & opinions

litation vers un tiers intéressé – un aménageur privé ou, plus souvent, un établissement public d'aménagement – qui souhaite redonner de la valeur au terrain pollué en se projetant dans l'avenir. L'une des options consistera pour cet aménageur ou cet établissement public à acquérir les terrains en cause en proposant de se substituer, avec l'accord de l'administration, à l'ancien exploitant dans la mise en œuvre de ses obligations de dépollution. Une autre option, peut-être moins coûteuse et qui peut se révéler adaptée à certaines hypothèses particulières, sera pour le propriétaire des terrains qu'il souhaite conserver dans son patrimoine, de consentir des obligations réelles environnementales à l'établissement public d'aménagement pour que celui-ci lui apporte son soutien technique et éventuellement sa caution financière (au soutien d'une demande de prêt bancaire, par exemple) afin de réhabiliter le site et de le rendre compatible avec une nouvelle mise sur le marché.

Ce rapide et incomplet survol des possibilités offertes par l'obligation réelle environnementale pour aider à la mise en œuvre de politiques publiques doit être complété par une analyse, non moins rapide et incomplète, des hypothèses dans lesquelles cet instrument peut servir de support pour le développement de « politiques » et de choix privés.

II. L'OBLIGATION RÉELLE ENVIRONNEMENTALE, INSTRUMENT DE « POLITIQUES » ET DE CHOIX PRIVÉS

Évoquer des « politiques », même en les assortissant de guillemets, pourra choquer. Pourtant, le mot s'impose lorsque, volontaire ou contraint par les règles d'urbanisme à trouver d'autres usages de ces terrains que la construction ou l'aménagement, le propriétaire tente de définir une stratégie nouvelle pour son patrimoine. Une deuxième précision s'impose : même privés, ces choix ou ces politiques peuvent intéresser la puissance publique. Il en sera ainsi, lorsque le recours à l'obligation réelle environnementale permettra de mettre en œuvre des mesures compensatoires (A). Même dans les hypothèses où elle apparaît seulement comme un outil de civisme environnemental, l'intérêt général est bien présent (B).

A. Une aide à la mise en œuvre de la compensation

L'article L.132-3 du Code de l'environnement, introduit par la loi « biodiversité » dispose, en son 2^e alinéa, que « les obligations réelles environnementales peuvent être utilisées à des fins de compensation ». Le législateur avait-il à affirmer l'évidence ? Certainement pas, mais en le faisant malgré tout, le texte a sans doute voulu attirer l'attention des propriétaires, des aménageurs, des collectivités et établissements publics et des associations sur l'utilité de ce nouvel outil.

La loi offre trois options²⁸ à celui qui est tenu à compensation. Il peut soit réaliser directement des opérations de compensation sur un terrain dont il a la maîtrise, soit conclure un contrat avec un tiers pour lui confier la mission de mettre en œuvre, pour son compte, les mesures compensatoires (1), soit enfin, acquérir des unités de compensation auprès d'un opérateur de compensation sur un site naturel de compensation (2). C'est dans ces deux dernières hypothèses que l'obligation réelle environnementale pourra être utilisée.

1. La conclusion d'un contrat de compensation

Dans ce cas, le débiteur de l'obligation de compensation peut conclure avec un tiers quelconque un contrat aux termes duquel ce dernier s'engagera à mettre en œuvre sur son terrain les mesures compensatoires qui auront été imposées par l'administration. Dans ce cas, le contrat ne liera que l'aménageur tenu à compensation et son cocontractant, la loi disposant qu'en tout état de cause, c'est l'aménageur qui reste tenu du respect de ses obligations à l'égard de l'administration²⁹. Le contrat aura pour objet une prestation de services qui fera peser sur le propriétaire du terrain des obligations personnelles de faire et de ne pas faire pendant une certaine durée. Il faut supposer qu'il contiendra des clauses permettant de rechercher la responsabilité du propriétaire dans l'hypothèse où il n'exécute pas correctement ses obligations, provoquant ainsi une réaction de l'administration à l'égard du débiteur de la compensation. Ce dernier devra donc surveiller personnellement la mise en œuvre des mesures compensatoires dans la mesure où il devra rendre compte de leur exécution à l'administration.

Ce face-à-face entre l'aménageur et son cocontractant peut être évité par la constitution d'obligations réelles environnementales. En effet, dans cette hypothèse, le propriétaire des terrains, siège de la compensation, consentira nécessairement les obligations réelles environnementales à une collectivité ou un établissement publics ou à une personne privée ayant pour objet la protection de l'environnement, une association de protection de l'environnement par exemple. C'est vis-à-vis de ces partenaires qu'il s'engagera - et engagera tous ses successeurs pour la durée de la convention -, à exécuter des obligations de faire et de ne pas faire. Si, par le biais d'un contrat parallèle conclu entre l'aménageur et la collectivité, l'établissement ou l'association, ces obligations correspondent aux obligations de compensation pesant sur l'aménageur, une relation tripartite pourra s'instaurer. L'aménageur apportera à la personne publique ou à la personne privée ayant pour objet la protection de l'environnement le financement nécessaire à la rémunération du propriétaire et à la mise en place des mesures compensatoires ; la collectivité, l'établissement public ou l'association pourront assister le propriétaire sur le plan technique et surveilleront la mise en œuvre des mesures, jouant ainsi le rôle de

« Même privés, ces choix ou ces politiques peuvent intéresser la puissance publique. Il en sera ainsi, lorsque le recours à l'obligation réelle environnementale permettra de mettre en œuvre des mesures compensatoires »

28. Art. L. 163-1, II, al. 1 du Code de l'environnement.

29. Art. L. 163-1, II, al. 2 du Code de l'environnement.

tiers garants, appelé de leurs vœux par certains auteurs³⁰. Même si l'administration continuera de ne connaître que l'aménageur, il est évident que l'intermédiation de personnes publiques ou d'associations spécialisées sera de nature, d'une part, à mieux garantir la mise en place et le suivi des mesures et d'autre part, à décharger très largement l'aménageur d'un souci qui, par nature, n'est pas au cœur de son métier.

2. L'acquisition d'unités de compensation

Ici encore, une option existe qui correspond à la distinction entre une compensation par l'offre et une compensation par la demande. Dans le premier cas, le débiteur de l'obligation de compensation acquiert directement auprès d'un professionnel, exploitant un site naturel de compensation, des unités de compensation. Cela suppose qu'un site naturel de compensation existe à proximité du lieu où les atteintes à la biodiversité auront été causées³¹ et que la nature des unités de compensation produites sur ce site correspond aux obligations imposées à l'aménageur. Ce ne sera pas toujours nécessairement le cas. Mais une autre solution peut être envisagée : connaissant la nature des obligations imposées à l'aménageur, le propriétaire d'un terrain, un agriculteur par exemple, peut consentir des obligations réelles environnementales qui solent « en phase » avec celles-ci, à une collectivité ou un établissement publics ou à une personne privée ayant pour objet la protection de l'environnement (il pourra s'agir d'une association ou... d'un opérateur de compensation, par exemple). S'il obtient l'agrément de son site, il lui sera possible de céder les unités de compensation ainsi produites à l'aménageur.

Si l'obligation réelle environnementale apparaît donc comme un instrument susceptible d'aider à la mise en œuvre de la compensation imposée à un aménageur, elle peut aussi être, plus simplement, un instrument de civisme environnemental.

B. Un instrument au service du civisme environnemental

C'est l'une des facettes de l'obligation réelle environnementale qui fait souvent naître interrogations et perplexité. S'il a été brillamment démontré que le contrat n'était pas nécessairement contradictoire à l'intérêt général et qu'il pouvait même en être le véhicule³², l'idée qu'un propriétaire puisse limiter volontairement ses prérogatives et celles de ses successeurs dans le but de protéger l'environnement et plus précisément la biodiversité que ses terrains supportent, a du mal à pénétrer les consciences... Et pourtant, l'hypothèse doit être envisagée et c'est l'une des vertus des obligations réelles environnementales que de la rendre crédible. Il se peut tout d'abord qu'un propriétaire souhaite user de cette technique pour mettre en place

une protection, que la disparition des réserves volontaires a rendue impossible (1). Il se peut aussi que, souhaitant participer à l'action engagée par une collectivité, un établissement public ou une association, ce propriétaire trouve dans cette technique le moyen de valoriser durablement son terrain lorsque, par exemple, il a perdu, du fait des règles d'urbanisme applicables, tout espoir de pouvoir construire ou aménager (2).

1. L'obligation réelle environnementale, substitut des réserves volontaires

Le propriétaire d'un terrain présentant une certaine richesse écologique peut être soucieux de le protéger, soit parce qu'il craint que ces successeurs cèdent aux sirènes de promoteurs ou d'aménageurs, soit tout simplement parce qu'il tient à sa protection. Les exemples ne sont pas légion, mais ils existent. Il suffit de se rappeler que c'est sur la base de tels sentiments qu'ont été créés certains espaces protégés³³.

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a supprimé purement et simplement les réserves volontaires. Les obligations réelles environnementales peuvent être un moyen de les ressusciter. Il est ainsi possible d'imaginer qu'un propriétaire consente à une collectivité territoriale, à un établissement public (Conservatoire du littoral et des espaces lacustres, parc national, parc naturel régional) ou à une association (conservatoires d'espaces naturels, associations de protection) des obligations réelles environnementales en contrepartie d'un soutien technique, logistique et/ou financier. L'avantage de l'obligation réelle environnementale est, dans ce contexte, de permettre une adaptation et une gradation des mesures de protection correspondant parfaitement au terrain, aux attentes et aux possibilités du propriétaire et de ses partenaires. Elle offre aussi l'avantage de pouvoir être conclue pour une durée assez longue et d'engager, au-delà du propriétaire actuel, ses successeurs. Le basculement est intéressant : à l'initiative d'un propriétaire qui s'adressait à la puissance publique pour obtenir l'agrément de son site, se substitue un outil contractuel beaucoup plus souple, mais dont l'usage permet d'atteindre des résultats comparables.

2. L'obligation réelle environnementale, outil d'une « valorisation durable »

Sans aller jusqu'à une protection potentiellement aussi radicale, il faut envisager l'hypothèse d'un propriétaire qui, n'ayant plus d'autres possibilités de valoriser son terrain, souhaite s'associer à la démarche (d'une commune, par exemple ou d'un conservatoire d'espaces naturels) qui conduit une politique de protection sectorielle ou qui choisit d'encourager sur son territoire certains comportements. En leur consentant des obligations réelles environnementales, le propriétaire peut s'engager à suivre un cahier des charges protecteur, en contrepartie d'une aide technique et éventuellement financière apportée par des professionnels de la protection. Que l'on nous permette de prendre un exemple : la commune de Lama en Haute-Corse développe, en partenariat avec le Conservatoire botanique national de Corse (CBNC), une politique de protection et de

30. I. Doussan, « Compensation écologique : le droit des biens au service de la création de valeurs écologiques et après ? », in *Repenser la propriété* (C. Guillet-Lafaye, S. Vanuxem, dir.), un essai de politique écologique, Presses Universitaires d'Aix-Marseille (PUAM), 2015, p. 99 et s., spéc. p. 107 à 109.

31. Art. L.163-1, II, al.4 du Code de l'environnement.
32. M. Mekki, *L'intérêt général et le contrat - Contribution à une étude de la hiérarchie des intérêts en droit privé*, LGDJ 2004 ; voir également dans notre domaine, M. Boutonnet (dir.), *Le contrat et l'environnement - Étude de droit interne, international et européen*, Presses Universitaires Aix-Marseille (PUAM), 2014.

33. Que l'on songe, par exemple, aux circonstances qui ont permis la création du Parc national de Port-Cros.

Chroniques & opinions

réinstallation de la flore indigène ou endémique sur son territoire. Elle a mis en place un sentier botanique³⁴ que peuvent suivre les touristes qui souhaitent mieux connaître les particularités de la flore locale. Elle pourrait se faire consentir des obligations réelles environnementales par des propriétaires qui s'engageraient à suivre un cahier des charges en contrepartie de l'apport de semences et d'un soutien technique. Le sentier botanique devenant un site touristique de plus en plus fréquenté, il pourrait même être envisagé de rémunérer directement ou indirectement (aide financière à l'entretien, par exemple) les propriétaires qui participent à l'opération !

L'objectif des lignes qui précèdent était de mettre en évidence la diversité des usages possibles des obligations réelles environnementales. Pour autant, il ne faudrait pas voir en elle une panacée. Les limites de l'instrument sont aussi réelles que ses potentialités. Acte de volonté individuelle, la constitution de

telles obligations reste soumise au bon vouloir de ceux qui les acceptent. C'est notamment le cas pour la fixation de leur durée. Si à l'évidence la protection implique une certaine pérennité, rien n'oblige les propriétaires à s'engager sur le long terme, mais un régime fiscal adapté pourrait les y inciter. Il est aussi possible d'avancer que, même des durées courtes peuvent être utiles pour convaincre le constituant des avantages de la formule, qui pourra alors être prolongée ou renouvelée. De même, pour que l'outil trouve sa place, il faudra vaincre les préventions des milieux les plus traditionnellement hostiles aux limites apportées à la propriété et souligner les avantages que certains propriétaires pourraient en retirer. Enfin, rien n'advient tant que l'information – et en particulier l'information des élus locaux, des notaires, des acteurs de la biodiversité – ne sera pas une priorité. Le ministère chargé de l'environnement met actuellement en place un groupe de travail dont l'objectif pourrait être d'élaborer un guide à l'usage de tous les acteurs. Il conviendra de veiller à ce que ce guide n'apparaisse pas comme une reprise en main par l'administration de cet instrument de liberté contractuelle et qu'il ait avant tout pour objectif de mieux faire connaître les obligations réelles environnementales et leurs potentialités.

G.J.M.

³⁴ Il s'agit d'un ancien sentier réhabilité avec des fonds publics et tourné initialement vers la valorisation du petit patrimoine bâti. Le CBNC a profité de la démarche pour travailler sur 2 axes : d'une part, la valorisation de la flore en lien avec la démarche de développement des plantes indigènes dans l'ornement, d'autre part, la sensibilisation à la dynamique de la végétation.

Annexe 7. Eléments sur la fiscalité - DGFIP

- Note de synthèse de la DGFIP du 24 mars 2025
- Eléments sur la fiscalité forestière nationale
- Tableau national exonération TFPNB

Mission de l'inspection générale de l'Environnement et du Développement durable (IGEDD) sur la valorisation et l'optimisation des outils fonciers pour la protection de la biodiversité

Par courrier électronique cité en référence, vous avez sollicité les bureaux de la Direction de la législation fiscale concernés par la thématique de la mission de l'IGEDD sur « la valorisation et l'optimisation des outils fonciers pour la protection et la restauration de la biodiversité ».

Dans le cadre de la préparation du premier entretien prévu le 24 mars 2025, vous avez transmis un questionnaire ainsi qu'un tableau à compléter visant à obtenir un panorama actualisé des dispositifs existants et des enjeux financiers associés à la protection de la biodiversité.

Les éléments de réponse suivants peuvent vous être apportés.

1. Dispositifs de taxes foncières bénéficiant aux espaces naturels, agricoles et forestiers

1.1. Dispositifs concourant directement à la préservation de la biodiversité

Il s'agit des dispositifs de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) suivants :

- exonération à concurrence de 50 % (ou de 100 % pour certaines zones naturelles protégées), d'une part, des prés et prairies naturels, herbages et pâturages et, d'autre part, des landes, pâtis, bruyères, marais, terres vaines et vagues), qui sont situées dans les zones humides (CGI, art. 1395 B *bis*, dépense fiscale (DF) n° 060105) ;

- exonération de 5 ans en faveur des terrains situés dans un site Natura 2000. Cette exonération de plein droit, accordée pour une durée de cinq ans, est subordonnée à l'inscription des terrains sur une liste arrêtée par le préfet à l'issue de l'approbation du document d'objectifs du site Natura 2000 et à un engagement de gestion défini à l'article L. 414-3 du code de l'environnement souscrit pour cinq ans par le propriétaire (CGI, 1395 E, DF n° 060106).

1.2. Dispositifs bénéficiant aux espaces agricoles et forestiers

En matière de TFPNB, il s'agit des dispositifs suivants :

- exonération des terres agricoles situées en Corse (CGI, art. 1394 B / DF n° 06104) ;
- exonération de 30 % en faveur des propriétés non bâties agricoles classées dans les première, deuxième, troisième, quatrième, cinquième, sixième, huitième et neuvième catégories définies à l'article 18 de l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908 (CGI, art. 1394 B *bis* / DF n° 060102) ;
- exonération de 10 à 50 ans des terrains ensemencés, plantés ou replantés en bois (CGI, art. 1395, 1° / DF n° 060103) ;
- exonération de 30 à 50 ans des terrains boisés en nature de futaies ou de taillis sous futaie, autres que des peupleraies, qui ont fait l'objet d'une régénération naturelle (CGI, art. 1395, 1° *bis* / DF n° 060103) ;
- exonération de 50 ans des terrains plantés en arbres truffiers (CGI, art. 1395 B) ;
- exonération à hauteur de 25 %, pendant une durée de 15 ans renouvelables, des terrains boisés présentant un état de futaie irrégulière en équilibre de régénération (CGI, art. 1395, 1° *ter* / DF n° 060103) ;
- exonération à hauteur de 80 % des terrains à usage agricole situés dans les départements d'outre-mer (CGI, art. 1395 H / DF n° 060108) ;
- dégrèvement pour compenser les pertes de récoltes, afin de prendre en compte certains événements conjoncturels (CGI, art. 1398 / DF n° 060201) ;

- dégrèvement de la cotisation perçue sur certaines catégories de terrains agricoles comprises dans le périmètre d'une association foncière pastorale jusqu'en 2023 (CGI, art. 1398 A / DF n° 060202) ;
- dégrèvement facultatif total ou de moitié accordé pour une durée de 5 ans de la cotisation afférente aux parcelles exploitées par les jeunes agriculteurs qui bénéficient de la dotation d'installation (CGI, art. 1647-00 *bis* / DF n° 060203) ;

En matière de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), il s'agit du dégrèvement à raison des dépenses de travaux dans le cadre de la prévention des risques technologiques (CGI, article 1391 D / DF n° 050203).

Ces exonérations, lorsqu'elles sont associées à une dépense fiscale, font l'objet d'une compensation de l'État selon des spécificités propres à chaque dispositif.

2. Autres régimes de faveur sur délibérations des collectivités territoriales

Il s'agit des dispositifs de TFPNB suivants :

- exonération des propriétaires ayant conclu une obligation réelle environnementale (CGI, art. 1394 D) ;
- exonération des terrains plantés en oliviers (CGI, art. 1394 C) ;
- exonération pendant une durée de 8 ans maximum des terrains nouvellement plantés en noyers (CGI, art. 1395 A) ;
- exonération pendant une durée de 8 ans maximum des vergers, cultures fruitières d'arbres et arbustes et des vignes (CGI, art. 1395 A *bis*) ;
- exonération pour une durée de cinq ans sur la totalité de la part revenant à la commune ou à l'EPCI à fiscalité propre en faveur des terrains agricoles exploités selon le mode de production biologique (CGI, art. 1395 G).

2. S'agissant des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et des taxes spéciales d'équipement (TSE)

2.1. Concernant les DMTO

De manière générale, les cessions directes d'immeubles¹²⁶ sont imposées à une taxe de publicité foncière (TPF) ou à un droit d'enregistrement au taux global de 5,81 %¹²⁷.

Il n'existe pas d'exonération de DMTO spécifique aux acquisitions visant la préservation de la biodiversité.

Néanmoins, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)¹²⁸ peuvent être exonérées de DMTO pour leurs acquisitions¹²⁹ et leurs cessions, sous certaines conditions¹³⁰.

2.2. Concernant les TSE

¹²⁶ CGI, art. 683.

¹²⁷ Ce taux global inclut : la TPF dont le taux de 3,80 % peut être modulé entre 1,2 % et 4,5 % (CGI, articles 683 et 1594 D) ; une taxe additionnelle perçue au profit des communes de plus de 5 000 habitants ou classées comme stations de tourisme ou d'un fonds de péréquation départemental, dont le taux est fixé à 1,2 % (CGI, articles 1584 et 1595 *bis*) ; un prélèvement effectué au profit de l'État pour frais d'assiette dont le taux est fixé à de 2,37 %, assis sur le montant de la TPF (CGI, article 1647). Seuls trois départements (Indre, Morbihan et Mayotte) n'ont pas adopté le taux maximal de TPF de 4,5 %. En outre, les départements peuvent, pour une période de trois ans, porter à 5 % (au lieu de 4,5 %) le taux maximal de TPF (LF 2025, art. 116) pour les actes et conventions conclues depuis le 1^{er} avril 2025.

¹²⁸ Les SAFER ont notamment pour mission de favoriser l'installation, le maintien et la consolidation d'exploitations agricoles ou forestières afin que celles-ci atteignent une dimension économique viable au regard des critères du schéma directeur régional des exploitations agricoles ainsi que l'amélioration de la répartition parcellaire des exploitations. Elles concourent à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique. Elles contribuent au développement durable des territoires ruraux.

¹²⁹ CGI, art. 1028 *bis*.

¹³⁰ CGI, art. 1028 *ter*.

Les TSE sont des taxes additionnelles aux quatre taxes directes locales¹³¹ perçues principalement par des établissements publics fonciers (EPF) locaux et d'État¹³².

Les contribuables bénéficiant d'une exonération permanente ou temporaire de l'une des quatre taxes principales sont également exonérés de la TSE, y compris lorsque l'exonération de la taxe principale est accordée sur délibération de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. De même, les exonérations de la taxe principale qui s'appliquent sauf délibération contraire de l'assemblée délibérante s'étendent à la TSE.

Par ailleurs, certaines propriétés non bâties non exonérées en application des articles 1395 à 1395 B du CGI sont exonérées de la TSE additionnelle à la TFPNB¹³³.

Montant TFPNB Forêt :

De 2013 à 2022 il y a une évolution lente de la ressource TFPNB à la forêt (Source : DGFIP, rôle général de TFPNB, y compris taxes annexes et frais, * terrains classés en nature de culture "Bois, aulnaies, saussaies, oseraies", catégorie incluse dans les terres agricoles. Qui passe d'une ressource de 75.9 millions d'euros en 2013 à 88,4 millions d'euros en 2022, avec corrélativement une augmentation des contributions communales de 43.4 millions d'euros en 2013 à 51,4 millions d'euros en 2022.

Nota mission : la ressource TFNB est donc d'environ 51 millions par an à l'échelle nationale. Arithmétiquement, on observe que les 51.4 millions d'euros ramené à chaque commune (34 935) établissent un montant unitaire lissé de 1 471 euros pour chaque commune. Toutefois, il existe des disparités départementales très fortes, les territoires ruraux étant évidemment plus impactés. Ainsi, 32 millions d'euros de TFPNB Forêt (c'est-à-dire 62.75 %) sont issus de seulement 9 départements « forestiers ».

Fiscalité forestière :

Le crédit d'impôt sur le revenu prévu à l'article 200 quindecies du CGI (acquisition de terrains de bois et forêts ou de parts de groupements forestiers ou de sociétés d'épargne forestière) correspond à la dépense 110 262, à hauteur de 20 millions d'euros.

110262 – Crédit d'impôt au titre d'investissements et travaux forestiers et cotisations d'assurance de bois et forêts

Finalité : Aider le secteur sylvicole

Impact budgétaire (en millions d'euros)

Réalisation	Prévision	Prévision
2023	2024	2025
9	20	20

Création	2013
Modification	2023
Fin du fait générateur	2025
Fin d'incidence budgétaire	2026

Bénéficiaires	13 060 Ménages
Fiabilité du réalisé	Très bonne
Norme fiscale de référence	Absence de crédit d'impôt
Méthode de chiffrage	Simulation
Référence	code général des impôts 200 quindecies
Mission et programme	Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales/ P149 Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

¹³¹ Il s'agit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB), de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE).

¹³² La loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019 (art. 4) prévoit la possibilité de créer, par voie d'ordonnance, des établissements publics locaux ayant pour mission le financement, sur un périmètre géographique déterminé, d'un ensemble cohérent d'infrastructures de transport terrestre dont la réalisation représente un coût prévisionnel excédant 1 Md€ hors taxes. Ces établissements peuvent également avoir pour mission de concevoir et d'exploiter ces infrastructures ou de mettre en place les services complémentaires ou connexes à ces infrastructures.

¹³³ CGI, art. 1607 A.

Sur l'Impôt sur la fortune immobilière (IFI), le manque à gagner correspond à la dépense 440102 "Exonération partielle des bois et forêts, des parts de groupement forestier, des biens ruraux loués par bail à long terme et des parts de GFA" (exonération des bois, forêts et parts de groupements forestiers à hauteur de 75 %) dans le VMT 2, à hauteur de 49 millions d'euros.

440102 – Exonération partielle des bois et forêts, des parts de groupement forestier, des biens ruraux loués par bail à long terme et des parts de GFA

Finalité : Aider le secteur sylvicole

Impact budgétaire (en millions d'euros)

Réalisation	Prévision	Prévision
2023	2024	2025
44	46	49

Création	2017
Modification	2017
Fin du fait générateur	non borné
Fin d'incidence budgétaire	non bornée

Bénéficiaires	25 321 Ménages
Fiabilité du réalisé	Très bonne
Norme fiscale de référence	Absence d'exonération
Méthode de chiffrage	Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales
Référence	code général des impôts 976
Mission et programme	Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales/ P149 Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

Exonération partielle des droits de mutation des bois et forêts, fixée à hauteur de 50 millions d'euros :

520109 – Exonération partielle de droits de mutation des bois et forêts, des sommes déposées sur un compte d'investissement forestier et d'assurance (CIFA), des parts d'intérêts détenues dans un groupement forestier, des biens ruraux loués par bail à long terme, des parts de GFA et de la fraction des parts de groupements forestiers ruraux représentative de biens de nature forestière et celle représentative de biens de nature agricole

Finalité : Aider le secteur sylvicole

Impact budgétaire (en millions d'euros)

Réalisation	Prévision	Prévision
2023	2024	2025
50	50	50

Création	1959
Modification	2023
Fin du fait générateur	non borné
Fin d'incidence budgétaire	non bornée

Bénéficiaires	Non déterminé
Fiabilité du réalisé	Ordre de grandeur
Norme fiscale de référence	Absence d'exonération
Méthode de chiffrage	Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales
Référence	code général des impôts 793-1-3° et 4°, 793-2-2° et 3°, 793-3, 793 bis et 848 bis
Mission et programme	Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales/ P149 Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

Exonération de la taxe foncière sur la propriété non bâtie, et se rattachant au domaine forestier et boisé pour environ 15 millions d'euros (cf tableau ci-après) :

		Coût part communale	Coût part EPCI
PB : Terrainsensemencés plantés ou replantés en bois entre 1988 et le 09-07-2001, exonération pendant 30 ans		4 322 805	926 942
PP : Terrains plantés en peupliers à compter du 09-07-2001, exonérés pendant 10 ans		378 862	83 331
PR : Terrains plantés en résineux ou en régénération naturelle, à compter du 09-07-2001, exonérés pendant 30 ans	Article 1395 1° et 1° bis	6 246 448	1 410 715
PF : Terrains plantés en bois, feuillus, autres bois en régénération naturelle, à compter du 09-07-2001, exonérés pendant 50 ans		1 215 640	279 108
ER : Futaies irrégulières en équilibre de régénération exonérées pendant 15 ans pour 25 %	Article 1395 1° ter	245 620	68 155
NO : Terrains plantés en noyers exonérés au plus sur 8 ans	Article 1395 A	18 830	64
OL : Terrains plantés en oliviers	Article 1394 C	13 173	0
TU : Terrains plantés en truffiers depuis 2004	Article 1395 B II	35 465	5 107
TOTAL		12 476 843	2 773 422

En synthèse globale, la fiscalité nationale relative à la forêt s'établit à environ 134 millions d'euros.

Nota mission : cumul de: crédit d'impôts : 20 millions, + exonération IFI 50 millions, + exonération partielle DM 49 millions, =119 millions + Exo TFPNB environ 15 millions = 134 millions d'euros.

Nota pour information : En application de l'article 76A du CGI, il nous semble qu'il n'a pas d'exonération sur les plus-values non-professionnelles réalisées lors de la cession de terres à usage forestier. S'agissant des données sur la fiscalité des loyers ruraux : s'il s'agit, comme nous le comprenons, des fermages, nous ne pouvons pas les isoler, la déclaration de revenus fonciers n° 2044 groupant ceux-ci avec les loyers.

États d'exonérations TFPNB 2022 :

TYPE D'EXONERATION	Référence Code Général des Impôts	Bases exonérées	Coût	Nombre	Bases exonérées	Bases exonérées avec un taux EPCI non nul	Coût	Nombre avec un coût non nul
II- TFPNB								
II-A Exonérations permanentes								
NI : Propriétés en exonération permanente totale ou non imposables		30 496 958	15 226 022	390 853	30 496 958	28 958 569	1 285 878	382 992
RT : Chemins de remembrement	Article 1394 1*	2 326 669	828 842	341 234	2 326 669	2 319 990	189 128	339 172
DD : Propriété appartenant à un département et situées en dehors de son territoire		0	0	0	0	0	0	0
GN: Biens qui font l'objet d'un transfert de propriété de l'Etat aux grands port maritimes	Article 1394 3*	17 562	4 720	58	17 562	16 699	245	40
II-B Exonérations temporaires								
DO : Exonération s spécifique DOM	Article 830 annexe II	4 800 149	1 801 844	241 520	4 800 149	4 766 963	157 610	239 767
DA : Exonération de 70 % des terres agricoles situés en ZFA exonérées initialement à concurrence de 20 %	Article 1395 H	35 744 640	10 900 829	209 217	35 721 343	32 350 190	1 183 796	205 370
PB : Terrainsensemencés plantés ou replantés en bois entre 1988 et le 09-07-2001, exonération pendant 30 ans		9 410 364	4 322 805	220 869	9 410 364	9 333 606	926 942	220 189
PP : Terrains plantés en peupliers à compter du 09-07-2001, exonérés pendant 10 ans		691 337	378 862	9 044	691 337	690 752	83 331	9 037
PR : Terrains plantés en résineux ou en régénération naturelle, à compter du 09-07-2001, exonérés pendant 30 ans		15 597 935	6 246 448	218 977	15 597 935	15 474 059	1 410 715	218 538
PF : Terrains plantés en bois, feuillus, autres bois en régénération naturelle, à compter du 09-07-2001, exonérés pendant 50 ans	Article 1395 1* et 1* bis	3 077 042	1 215 640	54 076	3 077 042	3 064 116	279 108	53 757
ER : Futaies irrégulières en équilibre de régénération exonérées pendant 15 ans pour 25 %	Article 1395 1* ter	647 433	245 620	10 808	647 433	608 662	68 155	10 228
NO : Terrains plantés en noyers exonérés au plus sur 8 ans	Article 1395 A	27 596	18 830	387		418	64	13
OL : Terrains plantés en oliviers	Article 1394 C	18 638	13 173	3 591		7	0	2
TU : Terrains plantés en truffiers depuis 2004	Article 1395 B II	60 838	35 465	1 808	60 838	58 392	5 107	1 790
NA : Natura 2000	Article 1395 E	7 241 075	3 979 777	60 483	7 063 393	6 706 682	692 074	52 980
CB : Exonération en faveur des terrains agricoles exploités selon le mode de production biologique	Article 1395 G	703 198	453 565	10 254	703 198	173 348	15 732	2 869
TA : Terres agricoles (terres, prés, vignes, vergers, bois, landes, jardins horticoles) (EP ?)	Articles 1394 B et B bis, 1586 D et E, 1599 ter D et 1607 A	460 986 986	194 246 842	60 110 735	460 758 881	456 260 837	38 045 965	59 542 368
VG : Vergers, cultures fruitières d'arbres, arbustes et vignes	Article 1395 A bis	891 746	603 474	17 405	2 298 946	2 298 946	246 394	35 424
HS : Prés et landes en zones humides (groupes 2 et 6), exonération à 100 %	1395 B bis	103 502	49 702	726	59 650	59 650	3 471	460
HQ : Prés et landes en zones humides (groupes 2 et 6), exonération à 50 %	1395 B bis	4 555	3 026	80	4 329	4 329	214	73

Source DGFIP

Nota mission : Ce tableau est très pédagogique sur les priorités nationales en matière d'exonération, avec deux secteurs prioritaires, le soutien au logement et à l'activité économique pour la TFPB, et l'agriculture pour la TFPNB. Le soutien à la nature en TFPNB étant ici anecdotique (environ 9 %, puisque 90.83% des exo TFPNB interviennent en soutien de l'exploitation à des sols à divers titres, et non de sa protection.

Annexe 8. Contribution du Conseil supérieur du notariat

Sur la question de la stabilité et de la pérennité des ORE : réponse de Me Eric Meiller, membre du CSN, avril 2025.

« Votre question touche au cœur du problème posé par la manière dont l'ORE a été instituée en droit français. Ce qui avait été plutôt demandé par la doctrine, et qui a été évoqué dans les travaux préparatoires, c'était de pouvoir créer une servitude environnementale sans fonds dominant. Mais cette option a été écartée, car elle obligeait à toucher au droit commun des servitudes, et notamment aux articles 637 et 686 du code civil. Et le législateur n'a pas voulu ouvrir, ce que certains croient être la boîte de Pandore.

Mais, à titre personnel, je trouve cela dommageable. Car, si on avait fait cela, il n'y aurait aucun sujet sur la question de la durée.

Il y a de la jurisprudence, à ce propos, pour tirer la conséquence que la servitude est un droit réel, auquel ne s'applique pas le droit des contrats directement. Et notamment pour décider que la résolution pour inexécution ne s'applique pas lorsque fonds servant ou fonds dominant ne respectent pas les conditions d'exercice (on peut évidemment demander le respect de ce qui a été prévu, mais le droit réel de servitude n'est pas menacé pour autant).

A partir du moment où on a créé l'ORE en tant que contrat qui se transmet avec un immeuble, on a toute la fragilité sur la durée inhérente au droit des contrats.

Sur un contrat à durée déterminée, il n'y a pas en principe de faculté de résiliation unilatérale.

Par contre, il y a, comme atteintes possibles :

- la révision pour imprévision (article 1195 du code civil),
- la résolution pour inexécution (articles 1224 et suivants du code civil).

En dernière observation, et sans trop vouloir revenir sur la servitude environnementale au code civil, celle-ci aurait le mérite d'une publicité et d'une imprégnation bien plus rapide par la pratique immobilière, qu'un texte particulier au code de l'environnement. Le législateur a d'ailleurs institué, il y a peu, la possible « servitude de résidence principale » en urbanisme. Signe que les temps changent. »

Extrait du guide IEJ CSN établi avec Me Guillaume LORISSON, qui comprend un extrait de la note établie par Me Benjamin TRAVELY et Mme Sandrine BESSON, au sein de l'IEJ, sur la question de la durée de l'ORE.

Une fois encore, la comparaison avec les servitudes est intéressante pour mieux comprendre le régime des ORE. On sait d'abord que les servitudes sont par nature (et non par essence) perpétuelles.

L'ORE, au contraire, est nécessairement limitée dans le temps. Comme en dispose l'article L. 132-3 du code de l'environnement, le contrat fixe la durée des obligations, qui ne pourra pas aller au-delà de 99 ans (suivant le principe de prohibition des engagements perpétuels conformément à l'article 1210 du code civil). Naturellement il est possible de prévoir une durée moindre : 25 ans, 30 ans... L'important est qu'un terme soit fixé par le contrat. Une ORE à durée indéterminée ne saurait donc prospérer.

Une tacite reconduction est également concevable (comme n'étant pas interdite), du moment qu'elle n'amène pas à une durée totale d'engagement supérieure à 99 ans.

De même, les servitudes obéissent à un principe de fixité. Ce principe, posé tant du côté passif (code civil., art. 701) que du côté actif (C. civ., art. 702), interdit logiquement toute évolution de la charge réelle.

Concernant les ORE, ce principe ne se retrouve pas, l'article L. 132-3 du code de l'environnement se contentant d'énoncer que « les possibilités de révision et de résiliation doivent figurer dans le contrat ».

Il s'agit ici bien entendu de révision et de résiliation conventionnelles, étant entendu que la loi est également susceptible d'encadrer des hypothèses non prévues par le contrat. Le principe demeure cependant celui de l'intangibilité du contrat pour les parties.

Faute de précision supplémentaire, on admettra que le droit commun des contrats s'applique, notamment l'article 1193 du code civil disposant que « Les contrats ne peuvent être modifiés ou révoqués que du consentement mutuel des parties, ou pour les causes que la loi autorise ». De même, l'article 1194 prévoit que « Les contrats obligent non seulement à ce qui y est exprimé, mais encore à toutes les suites que leur donnent l'équité, l'usage ou la loi ». Les parties ont par conséquent la possibilité de mettre en place des clauses permettant une évolution du contrat et, plus spécifiquement, des obligations de chacun dans le temps. Ces clauses seront naturellement d'autant plus importantes que la durée de l'ORE sera longue.

On peut imaginer, par exemple, qu'une clause soit aménagée pour permettre au propriétaire de faire évoluer ses obligations, en cas de changement climatique avéré rendant le maintien de telle zone humide, ou encore de telle ou telle espèce animale ou végétale, difficile.

Il faut enfin envisager les clauses afférentes à la résiliation du contrat. Le terme de « résiliation », utilisé par le législateur, est à rapprocher du terme de « résolution » du contrat plus volontiers employé dans le droit commun des contrats. Là encore, faute de disposition spéciale prévue par l'article L. 132-3 du code de l'environnement, c'est le droit commun des articles 1224 à 1230 du code civil qui est amené à jouer. Comme en dispose l'article 1224 du code civil, « La résolution résulte soit de l'application d'une clause résolutoire soit, en cas d'inexécution suffisamment grave, d'une notification du créancier au débiteur ou d'une décision de justice ». Il est ainsi parfaitement envisageable de stipuler une clause résolutoire et d'en préciser les contours : causes de la résolution, mise en demeure... On précisera, là encore et conformément aux dispositions de l'article 1227 du code civil, que « La résolution peut, en toute hypothèse, être demandée en justice ».

La résolution, qu'elle soit judiciaire ou conventionnelle, met fin au contrat pour l'avenir, sous réserve des restitutions à opérer éventuellement. Dans le silence de la loi, c'est à nouveau le droit commun qui trouvera à s'appliquer (C. civ., art. 1229 et 1352 à 1352-9).

Annexe 9. Éléments sur les données - DGFIP

Mission IGEDD sur la valorisation et l'optimisation des outils fonciers pour la protection de la biodiversité (ORE) - Questionnaire

Afin de répondre aux questions portant sur la rubrique statistique, il est effectué dans un premier point un rappel des travaux pris en charge par les SPF/SPFE pour traiter les ORE. Les réponses aux interrogations du ministère de la transition écologique, énergétique et du climat sont apportées dans le second point.

I. Prise en charge des ORE dans l'application Fidji

A titre liminaire le bureau GF-3B souhaite rappeler les éléments suivants :

Jusqu'en juillet 2022 les obligations réelles environnementales (ORE) patrimoniales ou compensatoires étaient saisies dans Fidji avec le code PRDI (Publication réelle diverse), associé à l'article 3002 du code général des impôts (exonération de TPF et de CSI, il s'agit d'un article générique d'exonération). Les ORE ne pouvaient donc pas, jusqu'à cette date, être isolées parmi les autres documents publiés.

Afin d'identifier les obligations réelles environnementales, une nouvelle nature de document a été créée dans Fidji à partir du 5 juillet 2022.

Selon l'acte déposé, les services sélectionnent l'un des articles suivants lors de l'enregistrement du dossier :

Article du CGI	Libellé de l'article	Code nature associé	Libellé du code nature
879 II *6	Obligation réelle environnementale compensatoire. Exemption de TPF et de CSI.	OREC	Obligation réelle environnementale compensatoire
663 1° *5	Obligation réelle environnementale compensatoire. Exo de TPF et de CSI.	OREC	Obligation réelle environnementale compensatoire
879 II *7	Obligation réelle environnementale patrimoniale. Exemption de TPF et de CSI.	OREP	Obligation réelle environnementale patrimoniale
663 1° *6	Obligation réelle environnementale patrimoniale. Exo de TPF et de CSI.	OREP	Obligation réelle environnementale patrimoniale

Il convient ensuite de distinguer deux situations :

- soit l'acte déposé concerne une OREC ou une OREP : dans ce cas, l'agent saisit dès la création du dossier la nature correspondante OREC ou OREP ;
- soit l'acte déposé est d'une nature vente ou donation (ou autre), avec une disposition de type ORE : dans ce cas, le dossier sera créé avec un code nature VENT ou DONA, une disposition de saisie libre sera prise par l'agent dans laquelle il devra renseigner le complément type du descriptif pour les ORE. Exemple ci-dessous. Dans ce cas, il n'y aura pas de distinction entre OREP et OREC.

Nota : Dans les extractions mensuelles le bureau GF3B restitue à la fois les actes de nature OREP ou OREC et les autres actes qui possèdent une disposition ORE.

Remarque : il est important de noter que les agents ne renseignent que les informations nécessaires à la tenue du fichier immobilier.

II. Réponses questions - rubrique « Statistiques »

Question 1 : *De quelles données nationales statistiques fiables disposez-vous pour apprécier le contenu des ORE, leur degré d'exigence, leurs pertinences vis-à-vis des objectifs de protection de la biodiversité vis-à-vis d'une éventuelle prise en compte au cas par cas ZPF ?*

Réponse du bureau GF-3B : le bureau GF-3B transmet chaque trimestre une extraction Fidji basée sur la saisie des agents dans l'application Fidji (le détail des travaux de saisie a été repris au point 1 du présent mé). Les données portent uniquement sur les formalités publiées auprès des services de la publicité foncière. Le service ne peut pas apprécier le contenu, le degré d'exigence ou de la pertinence d'une ORE vis-à-vis des exigences des objectifs de protection de la biodiversité. Seules les informations nécessaires aux besoins de la PF sont exploitées. Lors de la publication de la formalité d'ORE, les seules vérifications pouvant être effectuées par le SPF sont celles "de la bonne tenue du fichier immobilier" conformément aux décrets de 1955 (conformément aux éventuelles causes de rejet ou de refus).

Question 2 : *Quel est le nombre d'ORE connu depuis 2016 avec la distinction ORE patrimoniale/com-pensation ?*

Réponse du bureau GF-3B : nous ne pouvons pas fournir de statistiques pour les années antérieures à 2022, comme indiqué en remarque liminaire (point 1), les ORE étaient prises avec un code nature PRDI et ne peuvent donc pas être isolées des autres documents qui sont regroupés dans les publications diverses.

Entre le 05/07/2022 et le 30/09/2024, il y a eu 45 obligations réelles environnementales compensatoires publiées et 61 obligations réelles environnementales patrimoniales publiées.

Remarque : les données du dernier trimestre 2024 sont en cours d'exploitation par notre bureau.

Question 3 : *Comment traiter les ORE qui ne sont pas inclus dans les données DGFIP ? Quel recensement possible des actes authentiques d'ORE provenant des collectivités par exemple ?*

Réponse du bureau GF-3B : les ORE qui ne font pas l'objet d'une publication sont par définition exclues du fichier immobilier et ne seront jamais restituées par le bureau GF3B.

Le recensement des ORE déposées par les administrations et publiées fait partie des données adressées tous les trimestres au ministère de l'Ecologie dans le tableau de restitution¹³⁴¹. Il convient de vérifier le rédacteur de l'acte.

A ce jour nous avons dénombré 6 ORE rédigées par des collectivités et des administrations.

Question 4 : *Comment obtenir l'information géomatique « à la parcelle » des ORE ?*

Réponse du bureau GF-3B : les informations géomatiques ne sont pas gérées par le fichier immobilier et ne sont donc pas saisies par les agents de nos services. Les immeubles sont uniquement identifiés à partir de leur référence cadastrale.

Question 5 : *Quelle information des SAFER dans le cadre de la signature des ORE ?*

Réponse du bureau GF-3B : les services de la publicité foncière gèrent uniquement la publication des formalités pour la tenue du fichier immobilier, nos services n'ont pas pour mission d'informer les usagers des formalités en cours. Cette question relève des obligations des signataires et rédacteurs des actes (collectivités locales, notaires, particuliers, associations, etc.) en amont de la présentation de la formalité au SPF. Les SAFER peuvent néanmoins, comme tout un chacun, demander la délivrance de renseignements hypothécaires portant sur l'immeuble qu'il est envisagé de grever d'une ORE.

Question 6 : *Comment les services du MINEFI (service de publicité foncière) peuvent-ils améliorer la fiabilité et l'exhaustivité des informations sur les ORE, à transmettre au MTE, mais aussi aux Collectivités par exemple dans le cadre d'un éventuel porter à connaissance ?*

Réponse du bureau GF-3B : le travail du service de la publicité foncière demeure la tenue du fichier immobilier ainsi que la délivrance des informations contenues dans celui-ci.

Les travaux des agents sont donc liés à la détection d'éventuelles causes de refus ou de rejet des formalités qui seraient en contradiction avec la sincérité du fichier. En ce qui concerne votre demande d'améliorer la fiabilité des informations pour les ORE, cela reviendrait mécaniquement à faire saisir et conserver ensuite des données qui ne sont pas nécessaires au fichier immobilier. Il est rappelé que l'ensemble des données gérées par l'application Fidji pour la gestion du fichier immobilier font l'objet d'une déclaration à la CNIL en conformité avec la protection des données des usagers. Aussi il n'est pas envisagé pour l'instant de prendre en charge des données supplémentaires dans l'application Fidji, car cela reviendrait à redéfinir le périmètre de la mission et à revoir son cadre juridique.

En ce qui concerne l'information des collectivités locales, ces dernières peuvent interroger le fichier immobilier en déposant une demande de renseignements auprès des SPF, accompagnée du versement

¹³⁴ Il est régulièrement constaté des écarts entre le recensement effectué par le ministère de la Transition écologique et la restitution transmise par la DGFIP. Pour rappel, le réseau de la DGFIP ne peut comptabiliser que les contrats ORE qui ont fait l'objet d'un dépôt au sein d'un SPF.

de la contribution de sécurité immobilière correspondante (cf notice 3241-SD). Un état réponse leur sera communiqué avec l'ensemble des informations présentes au fichier, il convient simplement d'indiquer les parcelles concernées dans un formulaire 3233.

Comme évoqué précédemment, depuis juillet 2022 des codes d'enregistrement ont été créés afin de distinguer selon qu'il s'agisse d'ORE patrimoniale ou compensatoire. Il est par ailleurs précisé que le descriptif de la formalité ORE publié au fichier immobilier est normé de la manière suivante (saisie libre) :

Annoter descriptif

Informations communes

Libellé UD: OBLIGATION REELLE ENVIRONNEMENTAL Date acte: 01/06/2022 Initiales

Réducteur: NOT AUGER à: FOUCARMONT Domicile élu:

Disposition Nombre: 0

Type: Saisie libre NoLibelle:

Le propriétaire du terrain est
Le cocontractant est
La durée du contrat est de années. Le renouvellement est prévu pour années OU Le renouvellement est prévu par tacite reconduction.
Les immeubles concernés sont : commune / section(s) / plan.
Le terrain est un milieu d'une superficie de ha.

Informations particulières

Date effet: Charge: ? oui non

Fin disposition Supprimer disposition Visualiser disposition Effacer disposition

Ok Sauvegarder Suspendre

Ces informations sont délivrées en cas de demande de renseignements hypothécaires portant sur l'immeuble et/ou la personne du propriétaire de l'immeuble grevé de l'ORE

III. Questions posées au bureau GF-3B lors de la réunion du 24 mars 2025

Lors de la réunion du 24 mars 2025, où le bureau GF-3B n'a pas pu être présent, des questions complémentaires ont été posées.

Remarques liminaires : Pascal Bargiarelli doit adresser au bureau GF-3B une liste de cas ORE qui ne figurent pas dans nos listes (cf mel du 06/03).

Toutes les ORE ne font pas l'objet d'un acte publié au fichier immobilier, cela pourrait expliquer que les informations ne soient pas disponibles dans Fidji.

S'agissant des questions posées :

Question 1 : *peut-on avoir une copie écran de l'application ? Peut-elle être oubliée ? Y a-t'il eu des consignes précises données aux services locaux par GF3B pour qu'ils assurent une saisie exhaustive ?*

Réponse du bureau GF-3B : Il n'y a pas de case à cocher, on se sert de l'article CGI ou bien du code nature de la disposition (voir ci-dessus la prise en charge des ORE dans Fidji).

Question 2 : *Et est-ce que la case à cocher pourrait déclencher la saisie obligatoire d'informations complémentaires type durée, etc. ?*

Réponse du bureau GF-3B : il n'y a pas de case à cocher.

Question 3 : *En synthèse, est-il possible d'avoir certains ORE qui ne seraient pas repérés au fichier immobilier même depuis le 5/07/2022 ?*

Réponse du bureau GF-3B : la réponse est a priori non, lors du dépôt de l'acte, l'agent prend en charge la tâche d'enregistrement et dès cette tâche il va identifier très clairement l'acte et sa taxation. Il s'agit d'un travail très encadré par la lecture de l'acte ou bien les données télé-transmises. Si l'agent se trompe à cette étape il ne pourra pas ensuite continuer la prise en charge de son acte correctement.

Question 4 : *est-il exact que le repérage au fichier immobilier date du 5/07/2022, à savoir que nous sommes à l'aveugle pour les ORE antérieures ?*

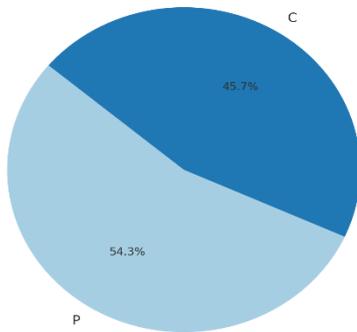
Réponse du bureau GF-3B :

Le bureau GF-3B confirme que pour les ORE avant juillet 2022, elles sont noyées dans les PRDI (les publications réelles diverses et prises en taxation avec un code article 3002 (code générique)). Le bureau GF-3B a donné des consignes dans la note de livraison de la version Fidji F87D (voir Annexe 2_Obligations réelles environnementales). La prise en charge du dépôt est obligatoire dans Fidji, donc à partir du moment où un acte est déposé on le retrouvera nécessairement dans Fidji au fichier immobilier. Donc, l'absence d'ORE dans le fichier provient soit :

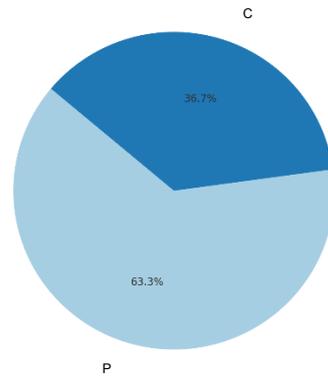
- des collectivités ou bien de particuliers ou autre qui ne déposent pas d'actes au SPF.
- si les dispositions de type ORE ne sont pas clairement identifiées par le notaire dans les actes.

Annexe 10. Données graphiques ORE

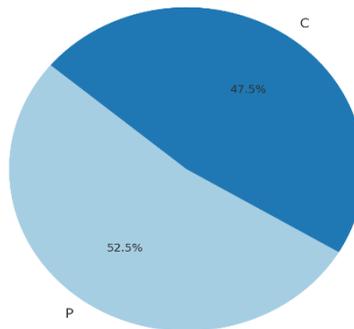
Répartition des catégories P/C en 2022



Répartition des types d'obligation en 2023



Répartition des catégories P/C en 2024



Source : établis selon les chiffres de la DGFIP

Nota : la lettre C signifie ORE « de compensation environnementale », et la lettre P signifie ORE patrimoniale

Annexe 11. Avis de l'Autorité environnementale (ae) et des Missions régionales d'autorité environnementale (MRAe)

L'avis du 13 mars 2025 sur le projet Cap décarbonation (59-62) de l'ae¹³⁵, portant aussi sur la mise en compatibilité du PLUi de Saint-Omer, concerne un projet qui vise la capture du CO₂ émis par des fours à chaux et des cimenteries ainsi que son transport jusqu'à des sites de séquestration en mer du Nord. Cet avis souligne que les compensations du projet comprennent notamment des haies, sur 18 sites, ainsi qu'une mesure sur le site du coteau calcaire de Licques. Toutes sont sur des emprises communales et sont adossées à des ORE via des contrats associant les communes et CDC Biodiversité.

De son côté, la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes a-t-elle suggéré un recours à une ORE pour pérenniser une mesure de compensation relative au Tétrás Lyre (entretien des milieux naturels en mosaïque) dans son avis¹³⁶ du 11 janvier 2022 sur l'aménagement du domaine skiable des 7 Laux (création de la piste bleue « les Rhodos » avec neige artificielle) par la communauté de communes du Grésivaudan sur la commune des Adrets (38).

L'avis¹³⁷ de cette même MRAe du 1^{er} février 2022 sur l'aménagement de la zone d'activités de Champlard à Beaurepaire (38) fait état d'un engagement présenté dans l'étude d'impact « *qui semble intéressant sans pour autant que son effectivité puisse être garantie au moment de l'octroi de l'autorisation du projet* ». Le projet est l'aménagement d'une offre foncière à usages multiples (petites activités industrielles et tertiaires, moyennes et grandes activités industrielles) sur 23,8 ha, dont les impacts nécessitent la mise en œuvre de mesures de compensation. Leur durée a été portée à 35 ans pour l'intégralité des mesures et celles visant des friches accueillant le Busard cendré sont renouvelables sur 30 ans. À l'issue des 35 ans et en cas de vente, la collectivité s'engage à conditionner la vente des parcelles objets des compensations à la mise en place d'une ORE (obligations réelles environnementales) sur au moins 30 ans, de manière à ce que le maintien des friches sur 3,5 ha soit assuré à travers une convention avec la communauté de communes. On observera que la signature d'une ORE de 65 ans reviendrait au même pour la collectivité et garantirait dès maintenant le respect de l'engagement.

Enfin, l'avis¹³⁸ du 15 mars 2022 sur la transformation du télésiège Vallée Blanche et la création de la piste Pied-Moutet par la SATA sur la commune des deux Alpes (38) estime qu'il convient de renforcer les engagements du maître d'ouvrage sur la durée afin de dédier de manière pérenne la compensation des atteintes du projet à la biodiversité. L'avis préconise une ORE sur une « durée longue, possible jusqu'à 99 ans, avec plan de gestion sur toute la durée d'exploitation ».

De son côté, la MRAe Grand Est a indiqué à la mission qu'elle recommande usuellement la mise en œuvre d'une ORE pour les projets dont les mesures ERC nécessitent un suivi écologique et une pérennisation pour garantir leur bon fonctionnement écosystémique. Il s'agit très souvent de projets qui consomment de l'espace et qui s'implantent en milieu rural (agricole et/ou naturel), donc principalement de projets photovoltaïques. Deux exemples de recommandations tirées de tels avis :

¹³⁵ https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/4_-_250313_cap_decarbonation_2e_avis_delibere_cle2dd4a1.pdf.

¹³⁶ https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022apara8_creation_pistes_bleues_rhodos_les_adrets_38.pdf.

¹³⁷ https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022apara18_zacchamplard_beaurepaire_38.pdf.

¹³⁸ https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022apara37_tsvalléeblanchepistepiedmoutet_les2alpes_38.pdf.

- Avis¹³⁹ du 7 novembre 2024 sur le projet d'installation d'une centrale photovoltaïque flottante à Bischoffsheim (67) porté par la société GDSOL 79 : « L'ae [...] recommande au pétitionnaire de recourir en lien avec le propriétaire du terrain au dispositif de l'obligation réelle environnementale (ORE) qui reprendra et définira concrètement la mise en œuvre à l'échelle de l'ensemble de la gravière pour limiter, sur la durée de l'ORE, la surface recouverte par les panneaux photovoltaïques à celle présentée par le dossier pour garantir l'efficacité et la pérennité des mesures environnementales, des mesures de compensation, ainsi que les mesures d'évitement, de réduction, d'accompagnement, de suivi indiquées dans l'étude d'impact ».
- Avis¹⁴⁰ du 19 décembre 2024 sur un projet d'installation d'une centrale photovoltaïque au sol sur des surfaces agricoles à Saint-Benoist-sur-Vanne et Vulaines (10) porté par la société NEOEN : après avoir estimé que la question de devoir solliciter une dérogation au régime d'interdiction relatif aux espèces protégées et à leurs habitats, l'Ae a recommandé de « recourir, en lien avec le propriétaire du terrain, au dispositif de l'obligation réelle environnementale (ORE) pour la mise en place de la haie et de la pelouse calcicole sèche ».

Cette MRAe estime que la mise en place des ORE peut être complexe pour certains pétitionnaires, en l'absence d'un accompagnement adapté, effectué par des structures spécialisés dans la mobilisation des outils fonciers pour la préservation de la biodiversité, tels que les CEN ou leur fédération. Pour autant, toutes les régions ne semblent pas aussi mobilisées autour de l'outil ORE. Ainsi, la MRAe Nouvelle-Aquitaine a-t-elle attiré l'attention de la mission sur le fait qu'elle n'a encore jamais rencontré d'utilisation des ORE en compensation dans les dossiers dont elle a à connaître : « Les sites de compensation sont trop souvent seulement indiqués sous forme d'objectifs à atteindre, avec des localisations imprécises (telles des mentions de noms de communes et de lieux-dits), sans référence à des propriétés foncières maîtrisées ». Cette MRAe exprime une crainte que des pétitionnaires recourent à des ORE dont le contenu ne serait pas suffisant, simplement pour profiter de l'affichage avantageux que permettrait la mobilisation d'une ORE. Elle rappelle non sans raison que l'évitement, puis la réduction, sont toujours préférable à la compensation, dont l'effectivité peut être aléatoire.

¹³⁹ <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2024apge131.pdf>.

¹⁴⁰ <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2024apge151.pdf>.

Annexe 12. Démarche de la commune de Saint Loup Hors et ORE

Focus sur les 3 propositions de la commune de Saint Loup Hors aboutissant à la signature de 13 ORE, dont 10 avec des agriculteurs, sur 97 hectares :

En s'appuyant sur les résultats des inventaires faunistiques et floristiques, plusieurs approches ont été proposées pour s'engager collectivement en faveur de la biodiversité de notre territoire :

A. Agir spontanément sans engagement contractuel

B. Signer une convention avec la commune qui finance les travaux, pour une durée de 10 ans

Participer aux inventaires de la flore et de la faune

Installer dans son jardin des nichoirs offerts par la commune
Créer des zones de refuge pour la flore et faune dans son jardin en évitant de tondre jusqu'à la fin de l'été

Planter des essences bocagères

24

Restaurer les mares et planter des haies bocagères dans son jardin et ses champs

21 conventions réparties sur 58 ha

C. Signer une obligation réelle environnementale (ORE) avec la commune qui finance les travaux, pour une durée de 30 à 99 ans

13 ORE réparties sur 97 ha
10 agriculteurs concernés

Maintenir les prairies naturelles.

Rétablir des aménagements agro-pastoraux fonctionnels pour l'élevage à partir de clôtures, de plantations de haies, de la pose de barrières, d'abreuvoirs et de passages contenus sur cours d'eau

Restaurer la zone humide patrimoniale, une mégaphorbiaie

Annexe 13. Contribution de la Fédération des conservatoires d'espaces naturels

Contexte

- Mission de l'IGEDD sur « la valorisation et l'optimisation des outils fonciers pour la protection et la restauration de la biodiversité » ;
- But de la mission : évaluer les dispositifs qui encadrent la maîtrise de l'usage et de l'occupation du sol et voir ceux qui pourraient être réorientés pour mieux servir les politiques publiques de biodiversité en milieu terrestre. Avec une attention particulière sur le foncier privé, les ORE et la fiscalité des espaces naturels ;
- Fédération des conservatoires d'espaces naturels auditionnée par l'intermédiaire de Bruno Mounier son directeur ;
- Rédaction de cette note, soumise pour contribution aux directeurs du réseau CEN et au groupe foncier, validée par le bureau le 6 février 2025.

Présentation du réseau des Conservatoires d'espaces naturels et de la Fondation Espaces naturels de France

Les 24 Conservatoires d'espaces naturels sont des associations qui préservent et valorisent le patrimoine naturel et paysager depuis près de 50 ans. Ils constituent l'un des plus importants réseaux de gestionnaires d'espaces naturels en France, avec le soutien de l'Union européenne, de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, ainsi que de nombreux partenaires privés. Reconnus pour leur capacité de dialogue et la pertinence de leur expertise scientifique et technique, ils développent des actions innovantes autour de cinq axes : « Connaître, Protéger, Gérer, Valoriser, Accompagner ». Depuis 2009, ils bénéficient d'un agrément spécifique délivré par l'État et les Régions.

Au total, les Conservatoires gèrent 4 500 espaces naturels, couvrant 300 000 ha. Une commune sur 7 est ainsi concernée par la présence d'un site protégé et géré par les Conservatoires. 1 650 sites sont ouverts au public et accueillent chaque année 6 millions de visiteurs. Les 1 200 salariés œuvrent au quotidien, avec l'appui de milliers d'adhérents et de bénévoles, rassemblés autour d'un objectif : Agir pour la nature dans les territoires.

La Fédération a pour mission de favoriser les échanges entre les Conservatoires afin de renforcer leurs actions sur le terrain. En plus de son implication dans le Plan national d'actions en faveur des Chiroptères, elle anime des programmes consacrés aux tourbières (Pôle-relais Tourbières), aux vieilles forêts (Sylvae), aux zones humides (MhéO) et aux fleuves Loire et Rhône. Dans la lignée du LIFE NaturArmy, la Fédération accompagne le ministère des Armées en faveur d'une gestion écologique des terrains militaires. Elle mène également des actions sur les espèces exotiques envahissantes, les documents de gestion, le stockage du carbone en milieux naturels, ainsi que sur le foncier et les obligations réelles environnementales (ORE).

En savoir plus sur le réseau : le [site internet](#) et le [Tableau de Bord](#) (édition 2025).

La Fondation Espaces naturels de France a pour objectif d'agir et soutenir la nature dans les territoires. Elle est issue de la transformation du fonds de dotation des Conservatoires d'espaces naturels, créé par le réseau des Conservatoires. Elle a pour objet la préservation de la biodiversité et contribue à l'action du réseau des Conservatoires d'espaces naturels, en offrant la possibilité de consolider la colonne vertébrale foncière des sites des conservatoires. Elle devient donc propriétaire d'espaces naturels et en confie la gestion aux acteurs locaux. A ce jour le patrimoine de la Fondation, 574 ha d'espaces naturels, est géré par les Conservatoires d'espaces naturels territorialement compétents.

Par ailleurs, elle a pour mission de capter la philanthropie. Ainsi elle est en mesure de préserver les biens qu'elle détient, mais aussi de soutenir des actions dans les territoires. Enfin, la notoriété attachée au statut de fondation doit permettre de sensibiliser le grand public à la richesse et la fragilité des milieux naturels.

En savoir plus sur la Fondation Espaces naturels de France : le [site internet](#)

LA BOITE A OUTILS FONCIERE EN LIEN AVEC LES POLITIQUES PUBLIQUES

Les stratégies foncières mises en place par les Conservatoires d'espaces naturels contribuent à l'atteinte des objectifs de politique de biodiversité. Dans les grandes lignes, la « boîte à outils » utilisée est la suivante :

Maitrise foncière	>	Maitrise d'usage
Propriété ≥ bail emphytéotique		ORE > Conventions d'usage ou de gestion

Un détail des outils fonciers à disposition des Conservatoires d'espaces naturels se trouve en annexe 1.

Labellisation des zones de protection forte

Contexte : L'article [L.110-4](#) du code de l'environnement fixe comme objectifs, issus de la SNAP, de couvrir le territoire national (terre et mer) de 30% d'aires protégées et 10% en « protection forte ». Dans cette SNAP, les sites Conservatoires d'espaces naturels en maîtrise foncière ou d'usage sont considérés comme des aires protégées. Le [décret n°2022-527](#) du 12 avril 2022 liste les espaces terrestres pouvant prétendre à la labellisation ZPF au cas par cas dont font partie les « 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 ». Ce décret précise aussi les outils mobilisés, les objectifs et les conditions permettant à des sites naturels d'obtenir la labellisation après étude d'un dossier. La circulaire d'application annoncée est toujours en attente. Certaines DREAL ont cependant commencé à anticiper l'instruction des dossiers.

Attente : La publication de la circulaire est nécessaire afin d'homogénéiser les réponses des DREAL et de sécuriser l'instruction de dossiers de candidatures à l'échelle nationale.

Concernant les conventions d'usage ou de gestion en lien avec les ZPF :

- les sites CEN avec des conventions robustes établies sur une durée minimale de dix ans pourront être proposés à la labellisation ZPF ;
- la labellisation de sites protégés avec une maîtrise d'usage par des Conservatoires d'espaces naturels est une reconnaissance de l'efficacité des conventions de gestion ou d'usage en matière de protection d'espaces naturels ;
- c'est également une reconnaissance de la complémentarité avec les outils réglementaires (Réserves naturelles, arrêtés préfectoraux de protection de biotope...).

Pour les ORE : voir la partie 2 sur les Obligations réelles environnementales (ORE)

Animation foncière et démarches administratives

Contexte : Les Conservatoires d'espaces naturels bénéficient actuellement, via un partenariat avec le CEREMA, d'un accès aux informations cadastrales.

Cependant, un accès gratuit des Conservatoires au fichier immobilier, renseigné par le Service de la publicité foncière, serait utile dans le cadre de leurs missions d'animation foncière. En effet, un tel accès permettrait d'obtenir des informations relatives aux contrats en place sur ces parcelles (notamment servitudes et ORE). Cet accès permettrait un gain d'efficacité de l'action foncière en permettant un gain de temps et de coûts associés à la démarche.

Attente : Donner un accès gratuit aux Conservatoires d'espaces naturels au fichier immobilier, sur la base de l'agrément [L.414-11](#) du code de l'environnement.

Exonération de compensation après défrichement pour les Conservatoires d'espaces naturels

Contexte : Dans le cadre de leurs missions de gestion, il peut arriver que des défrichements soient

nécessaires pour conserver des milieux ouverts et tout le cortège d'espèces qui disparaissent quand les milieux naturels se referment. A ce jour, l'article [L.341-6](#) du code forestier subordonne l'autorisation préalable de défrichement à la mise en œuvre d'une compensation forestière. Cet article indique qu'il est fait exception à cette obligation de compensation dans un certain nombre de cas et notamment sur un site d'un Conservatoire d'espaces naturels où il existe « *un document de gestion ou un programme validé par l'autorité administrative dont la mise en œuvre nécessite de défricher pour un motif de préservation ou de restauration du patrimoine naturel ou paysager* ». La loi prévoit un décret en Conseil d'État pour préciser les contours de cette exonération à l'obligation de compensation. Cette exigence est indiquée à [l'article 167](#) de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, non codifiée.

Attente : La publication du décret

OBLIGATIONS REELLES ENVIRONNEMENTALES (ORE)

Pour information : Depuis 2017, l'OFB soutient la Fédération des CEN pour accompagner le déploiement du dispositif en France, avec entre autres la production et la mise à jour d'une trame disponible et largement partagée, notamment dans la sphère notariale. Les derniers chiffres disponibles font état de 93 ORE signées dans le réseau des Conservatoire d'espaces naturels au 31 décembre 2024 pour une superficie de 1677 hectares.

Renforcer les moyens humains et financiers pour la mise en œuvre concrète des contrats signés

Contexte : La mise en place puis la mise en œuvre des ORE nécessitent des moyens humains pour leur effectivité : animation locale, échanges avec les parties prenantes, négociation, gestion des sites, élaboration des éventuels dossiers administratifs / financiers, éventuels précontentieux ou contentieux à gérer, échanges avec les notaires etc.

Attentes : Des financements au niveau local :

- pour identifier le foncier et instaurer un dialogue avec les propriétaires ;
- répondre aux sollicitations et se positionner sur les fonciers à enjeux ;
- permettre une mise en œuvre et un suivi les plus efficaces possible des ORE ;
- permettre une bonne animation foncière pour des mesures compensatoires cohérentes / SNCRR (en lien avec la Partie 4).

ORE en la forme administrative

Contexte : Afin de consolider et sécuriser juridiquement la possibilité pour les collectivités d'authentifier des ORE, il conviendrait d'ajouter celles-ci de façon expresse dans les actes que les collectivités peuvent authentifier. Cela conforterait notamment la dynamique mise en place dans les Parcs naturels régionaux, mais plus globalement celles de toutes les collectivités qui signent une ORE sur du foncier leur appartenant.

Propositions d'amendements (véhicule législatif à identifier) : Ajouter une référence expresse à l'article [L.132-3](#) du code de l'environnement dans les articles [L.1311-13](#) du code général des collectivités territoriales et [L.1212-1](#) du code général de la propriété des personnes publiques.

1/ L'article L.1311-13 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

Est ajoutée une phrase ainsi rédigée à la fin du premier alinéa :

« Ils sont à ce titre habilités à recevoir et à authentifier les contrats portant obligations réelles environnementales mentionnés à l'article L.132-3 du code de l'environnement. »

2/ L'article L.1212-1 du code général de la propriété des personnes publiques est ainsi modifié :

« Ils sont à ce titre habilités à recevoir et à authentifier les contrats portant obligations réelles

environnementales mentionnés à l'article L.132-3 du code de l'environnement. »

Exposé des motifs : Le contrat portant obligations réelles environnementales (ORE) est un dispositif de protection volontaire de la biodiversité pouvant aller jusqu'à 99 ans. Conformément à l'article [L.132-3](#) du code de l'environnement, ce contrat doit être établi en la forme authentique. L'État ainsi que de nombreuses collectivités territoriales concluent des contrats portant obligations réelles environnementales pour protéger durablement certaines parcelles leur appartenant. Afin de renforcer la sécurité juridique de ces actes, il convient d'inclure expressément les ORE comme actes pouvant être reçus sous forme d'acte administratif authentique.

Suivi quantitatif des ORE

Contexte : Point en lien avec le 1.2 et concernant plus spécifiquement les ORE. Le suivi du nombre d'ORE conclues et de leurs principales caractéristiques ainsi que l'accès du public à ces informations sont des enjeux fondamentaux de l'évaluation et du soutien au dispositif. A ce titre, un outil de suivi (non rétroactif) a été mis en place en juillet 2022 afin que les services de la publicité foncière (SPF) renseignent la signature de l'ORE au moment où ils l'enregistrent. Ces informations sont ensuite transmises, par le SPF, au Ministère des Finances puis au Ministère de la Transition Ecologique. Elles sont très peu accessibles au public, ou que très partiellement.

Par ailleurs, il est empiriquement constaté que :

- le recensement est partiel : nombre d'ORE officiellement recensées en-deçà de la réalité (60 ORE recensées au niveau national depuis 2022, alors qu'il y en a près de 50 rien que dans le réseau des CEN depuis cette date) ;
- les informations renseignées sont partielles : seuls la date de signature, le nom du service de la publicité foncière, la commune et la nature patrimoniale ou compensatoire de l'ORE sont renseignés. Ces informations ne donnent aucune indication quant à la superficie du site, la durée du contrat ou au cocontractant.

Propositions :

- rappeler aux Services de la publicité foncière l'obligation de renseignements concernant les signatures des ORE afin de garantir l'exhaustivité de la collecte ;
- compléter les données à renseigner par les Services de la publicité foncière : ajouter *a minima* la superficie, la durée initiale et le cocontractant.

Suivi qualitatif des ORE

Contexte : Le suivi de la mise en œuvre des ORE est nécessaire pour évaluer leur efficacité et leur contribution aux politiques publiques de protection de l'environnement, notamment lorsque l'ORE prévoit la mise en place d'un plan de gestion par le cocontractant. Ce suivi pourra s'appliquer aux éventuels difficultés, précontentieux et contentieux qui ne manqueront pas d'arriver, notamment au moment de la transmission de la propriété. Ce suivi pourra aussi être en lien avec le monde de la recherche, qui sollicite régulièrement la Fédération des Conservatoires d'espaces naturels pour avoir accès aux documents dans une optique d'analyse notamment sociologique (qui signe des ORE, où, pourquoi, etc. ?).

Attente : Ce suivi est un travail de longue haleine qui nécessite des moyens financiers (en lien avec 2.1).

ORE et bail rural à clauses environnementales

Contexte : L'article [L.411-27](#) du code rural prévoit le régime juridique applicable au bail rural à clauses environnementales (BRE), c'est-à-dire au bail ayant « *pour objet la préservation de la ressource en eau, de la biodiversité, des paysages, de la qualité des produits, des sols et de l'air, la prévention des risques naturels et la lutte contre l'érosion* ». Cet article prévoit également une liste limitative de cas dans lesquels un BRE peut être signé. Ces cas concernent notamment (i) la garantie du maintien de pratiques ou infrastructures

écologiques et (ii) un périmètre géographique en limitant la signature à certains espaces (notamment zones humides, parc régional ou national, ou encore sites inscrits ou classés).

Par ailleurs, l'article [L.218-1](#) du code de l'urbanisme a mis en place un droit de préemption des surfaces agricoles sur un territoire délimité en tout ou partie dans l'aire d'alimentation de captages utilisés pour l'eau potable. L'article [L.218-13](#) du code de l'urbanisme prévoit quant à lui qu'en cas de cession d'un terrain acquis par une collectivité à la suite de la mise en œuvre de ce droit, une ORE garantissant *a minima* la préservation de la ressource en eau devra être conclue. En cas d'exploitant soumis au statut du fermage sur ces parcelles, il conviendra de prévoir la mise en œuvre de l'ORE via un BRE. Or, les aires d'alimentation d'eau potable concernées par le droit de préemption et l'obligation de mise en place de l'ORE n'ont pas été incluses dans les espaces visés par l'article L.411-27 du code rural.

Il conviendrait donc d'élargir cette liste limitative de l'article L.411-27 du code rural aux espaces comportant une ORE :

- pour élargir le périmètre de conclusion des BRE dans l'intérêt d'une meilleure prise en compte des enjeux de protection de l'environnement pour les exploitations agricoles qui le souhaitent ;
- pour clarifier l'articulation avec l'article L. 218-13 du code de l'urbanisme.

Propositions d'amendements (véhicule législatif à identifier) : Ajouter une référence expresse à l'article [L.132-3](#) du code de l'environnement dans les articles L.411-27 du code rural et de la pêche maritime.

1/ L'article L.411-27 du code rural et de la pêche maritime est ainsi modifié :

Est ainsi insérée au 3e tiret à la suite de « espaces mentionnés aux articles :

« L.132-3 »

Exposé des motifs : Le contrat portant obligations réelles environnementales (ORE) est un dispositif de protection volontaire de la biodiversité pouvant aller jusqu'à 99 ans. Lorsqu'un tel contrat est conclu sur un site agricole avec un exploitant soumis au statut du fermage, il convient de conclure un bail rural à clauses environnementales pour la mise en place concrète des obligations.

Or, la possibilité de conclure des BRE est limitativement énumérée à l'article L.411-27 du code rural. Ces cas concernent notamment (i) la garantie maintien de pratiques ou infrastructures écologiques et (ii) un périmètre géographique en limitant la signature à certains espaces (notamment zones humides, parc régional ou national, ou encore sites inscrits ou classés).

Par ailleurs, l'article [L. 218-1](#) du code de l'urbanisme a prévu la possibilité d'instaurer un droit de préemption des surfaces agricoles sur un territoire délimité en tout ou partie dans l'aire d'alimentation de captages utilisés pour l'eau potable. L'article [L.218-13](#) du code de l'urbanisme prévoit quant à lui qu'en cas de cession d'un terrain acquis par une collectivité à la suite de la mise en œuvre de ce droit, une ORE garantissant *a minima* la préservation de la ressource en eau devra être conclue. En cas d'exploitant soumis au statut du fermage sur ces parcelles, il conviendra de prévoir la mise en œuvre de l'ORE via un bail rural à clauses environnementales. Or, les aires d'alimentation d'eau potable concernées par le droit de préemption et l'obligation de mise en place de l'ORE ne sont pas n'ont pas été incluses dans les espaces visés par l'article L. 411-27 du code rural.

Il convient donc d'élargir cette liste limitative de l'article L. 411-27 du code rural aux espaces comportant une ORE :

- Pour élargir le périmètre de conclusion des BRE dans l'intérêt d'une meilleure prise en compte des enjeux de protection de l'environnement pour les exploitations agricoles qui le souhaitent ;
- Pour clarifier l'articulation avec l'article L. 218-13 du code de l'urbanisme.

ORE et urbanisme

Contexte : Les articles [L.132-2](#) et [R.132-1](#) du code de l'urbanisme prévoient que le préfet de département porte à la connaissance d'une collectivité modifiant ses documents d'urbanisme d'une part le cadre législatif et réglementaire applicable et d'autre part les projets existants ou en cours d'élaboration. Cette même autorité doit également transmettre « *l'ensemble des études techniques (...) en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement* » dont dispose l'État.

Or, les contrats portant obligations réelles environnementales (ORE) ont pour vocation première la protection de l'environnement et participent, de ce fait, à la prévention des risques (par exemple prévention du risque inondation par la préservation ou la restauration de zones humides ou du risque sanitaire par la mise en place ou le maintien de pratiques agricoles vertueuses et d'infrastructures agro-écologiques).

Ces contrats, transmis de propriétaire en propriétaire pour la durée prévue du contrat, sont publiés au Service de la publicité foncière compétent.

Nombre de ces contrats contiennent un état des lieux et des informations environnementales pertinentes et utiles à une collectivité qui élaborent ou révisent ses documents d'urbanisme, zonages et règlements. En outre, ces contrats sont susceptibles (en fonction de leur contenu) d'indiquer les projets envisagés par les propriétaires sur leur bien. Cette connaissance par la collectivité ayant les compétences d'urbanisme permettrait d'anticiper les éventuels difficultés ou contentieux du fait de la modification des dispositions d'urbanisme incompatibles avec ces projets.

Pour toutes ces raisons, les contrats publiés seraient utilement transmis dans le porter à connaissance établi par le préfet de département.

Propositions d'amendements (véhicule législatif à identifier) : Ajouter une référence expresse aux obligations réelles environnementales telles que prévues à l'article L.132-3 du code de l'environnement à l'article R.132-1 du code de l'urbanisme.

1/ L'article R. 132-1 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

Est ainsi insérée un 4° :

« Les contrats portant obligations réelles environnementales dûment et régulièrement publiés au service de la publicité foncière »

Exposé des motifs : Les articles [L.132-2](#) et [R.132-1](#) du code de l'urbanisme prévoient que le préfet de département porte à la connaissance d'une collectivité modifiant ses documents d'urbanisme d'une part le cadre législatif et réglementaire applicable et d'autre part les projets existants ou en cours d'élaboration. Cette même autorité doit également transmettre « *l'ensemble des études techniques (...) en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement* » dont dispose l'État.

Afin de compléter l'information environnementale communiquée à la collectivité, il sera utile de prévoir également la transmission des éventuels contrats portant obligations réelles environnementales (ORE) conclues sur le territoire.

En effet, l'ORE est un dispositif de protection volontaire de la biodiversité codifié à l'article L. 132-3 du code de l'environnement. Il prévoit des engagements réciproques entre un propriétaire et un cocontractant (public ou privé) pour atteindre les objectifs de protection fixés sur une durée pouvant aller jusqu'à 99 ans. Il est publié au Service de la publicité foncière et il est donc accessible au public.

Il s'agit d'un outil contractuel, et non réglementaire, qui contient des informations sur les projets du propriétaire et un certain nombre d'informations environnementales (dont un état des lieux, tout ou partie des espèces et/milieux présents, les enjeux et objectifs de protection ainsi que les mesures à mettre en place).

Le porter à connaissance des ORE est donc pertinent pour améliorer la connaissance environnementale

du territoire soumis au projet de réforme d'urbanisme. Il permettra également à la collectivité de connaître et le cas échéant prendre en compte les projets des propriétaires et ainsi anticiper au mieux toute difficulté ultérieure. »

PISTE DE REFORME DE LA FISCALITE

Améliorer l'attractivité du dispositif ORE

Contexte : le code de l'environnement prévoit une exonération fiscale des droits applicables au moment de la signature de l'acte et, de façon facultative pour les collectivités, une exonération de la taxe foncière sur le non-bâti (au 31.12.2024, seules 12 communes avaient voté cette exonération). L'incitation fiscale porte donc essentiellement sur le coût de l'acte. Même si ce coût n'est pas négligeable, le véritable levier fiscal pour inciter à la conclusion d'ORE porte sur la fiscalité applicable au cours du contrat. Par ailleurs, pour tenter de pallier cette absence d'incitation, de nombreux acteurs envisagent (ou paient déjà) une contrepartie financière pour le propriétaire. Outre les questions de droit de la concurrence, cela pose des questions très pragmatiques en lien avec l'effet d'aubaine que cela peut créer, de modalités de versement, de déstabilisation du marché foncier ou de suivi et de remboursement en cas de violation de ses obligations par le propriétaire.

Propositions : Exemption de droits de mutation à titre gratuit sur les $\frac{3}{4}$ de la valeur vénale des biens non bâtis transmis, sur le modèle de l'existant en matière de forêt et la déductibilité du revenu net des dépenses résultant de travaux de gros entretiens, avec condition minimale de durée de l'ORE (préconisation : 60 ans).

A noter : seules les ORE dites patrimoniales (par opposition à compensation) doivent bénéficier de ces exonérations.

Elargir le champ d'utilisation de la part départementale de la taxe d'aménagement

Proposition d'amendement : Ajouter un alinéa « m » au 1° de l'article [L.331-3](#) du code de l'Urbanisme ainsi rédigé « Pour l'acquisition, la gestion et l'entretien des sites des Conservatoires d'espaces naturels agréés au titre de l'art. [L.414-11](#) du code de l'environnement ».

Exposé des motifs : L'article L.331-3 1 b. du code de l'urbanisme prévoit qu'un certain nombre d'organismes peuvent être destinataires de la part départementale de la taxe d'aménagement pour l'acquisition de site. A ce jour, cet article ne désigne pas expressément les Conservatoires d'espaces naturels. Certains départements permettent cette utilisation, d'autres non. Une harmonisation permettrait aux départements d'utiliser leur part de taxe d'aménagement pour accompagner les missions des Conservatoires dans leurs projets. Cette disposition n'engendre pas de charges supplémentaires au budget de l'État.

Maintenir et développer le dispositif de la dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales

Contexte : Les Conservatoires voient dans le développement de la dotation pour les aménités rurales une solution intéressante pour établir des partenariats avec les communes rurales et les accompagner dans des démarches de préservation de la biodiversité, notamment à travers le développement d'un réseau de Zones de protection forte. Cette démarche positive est préférable à une exonération de la Taxe sur le foncier non bâti (TFNB) car il est important de considérer le risque d'une compensation incomplète pour les collectivités locales. En effet, si cette compensation n'est pas pleinement garantie (comme cela a été le cas pour Natura 2000), l'exonération pourrait avoir un impact négatif sur le budget des collectivités.

Attentes : Le maintien du niveau actuel de la dotation est essentiel et permettra d'encourager les communes à l'utiliser dans des projets de protection de l'environnement. Il est également nécessaire de veiller à ce que les communes disposent d'une information claire sur le fonctionnement de cette dotation, ainsi que sur l'éventuelle évolution des montants alloués, en fonction des initiatives supplémentaires de protection qui pourraient être mises en place à l'échelle locale.

Exonération d'une partie des droits de mutation à titre onéreux en cas d'acquisition par un Conservatoire d'espaces naturels d'un foncier dont il est gestionnaire

Proposition d'amendement : Ajouter un cas d'exonération pour les acquisitions visant à consolider la pérennité foncière de la protection des espaces naturels.

Ajouter un « m » à l'article [1594 F quinquès](#) du code général des impôts :

« Les mutations de propriété faites par un Conservatoire d'espaces naturels tel que visé par l'article [L.414-11](#) du code de l'environnement ou par une Fondation reconnue d'utilité publique agissant à titre principal pour la protection de la biodiversité à condition que :

1^{er} Au jour de l'acquisition les immeubles soient sous convention de gestion écologique depuis au moins 5 ans.

2^{ème} Que l'acquéreur prenne l'engagement de conservation des biens pour au moins 30 ans ; l'aliénation du bien acquis consentie à titre onéreux ou gratuit par l'acquéreur à une fondation reconnue d'utilité publique et ayant pour objet principal la protection de la biodiversité n'entraîne pas la déchéance du bénéfice du taux réduit, si le sous acquéreur s'engage à reprendre les engagements de l'acquéreur initial. »

Exposé des motifs : Les Conservatoires d'espaces naturels réalisent, pour renforcer la pérennité de leur action, de nombreuses acquisitions. Outre le prix d'achat des biens, s'ajoute celui communément appelé les frais de notaires, lesquels comprennent les droits de mutation à titre onéreux, que le notaire collecte. Les sommes ainsi perçues chaque année sont considérables.

AMELIORER LA MAITRISE FONCIERE LIEE A LA SEQUENCE EVITER - REDUIRE - COMPENSER

Sécuriser le foncier est incontournable pour la légalité et la pleine efficacité de la séquence Eviter - Réduire - Compenser :

- une bonne gestion des deniers publics et privés implique de préserver les espaces où des fonds sont investis pour préserver la biodiversité ;
- légalement une mesure compensatoire doit être effective pendant toute la durée des atteintes à la biodiversité qui, en majorité, sont permanentes ([L.163-1](#) du code de l'environnement).

Cette sécurisation est à ce jour insuffisante et appelle les recommandations suivantes.

Rappeler l'importance de la pérennité des mesures compensatoires

Contexte : Des projets récents¹⁴¹ proposent de revenir sur l'exigence de pérennité des mesures compensatoires pendant toute la durée des atteintes à la biodiversité. Outre l'aspect environnemental, il est très rationnel de garantir la permanence de la mesure compensatoire dès lors qu'on investit pour préserver la biodiversité d'un point de vue budgétaire, sanitaire et social.

Attente : Rappeler que l'exigence de pérennité de la mesure compensatoire relève du bon sens écologique et budgétaire.

Sécuriser les aspects juridiques et fonciers liés à la séquence ERC

Contexte : Dans le cadre de la séquence ERC, le réseau des Conservatoires est confronté à plusieurs questions juridiques sur deux thématiques distinctes :

¹⁴¹ Voir par ex. le projet de loi de simplification dit « loi Le Maire » d'avril 2024,

<https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-44010-projet-loi-simplification-vie-entreprise.pdf>

- le foncier des personnes publiques : ex. les modalités de cession à titre gratuit ou à prix symbolique du foncier privé des personnes publiques, le recours au BEA dans le cadre de la séquence ERC ;
- les procédures de publicité et mise en concurrence : la mobilisation des conventions de coopération public-public (caractère d'intérêt général, règle des 20%...), l'application des règles de publicité et mise en concurrence pour certains contrats publics et la possibilité de mobiliser les conventions de coopération (ex. BEA).

Attentes : Financer une mission d'expertise et d'accompagnement de l'État pour répondre à ces questions juridiques et, le cas échéant, produire des documents types (conventions, notes de cadrage...)

Mieux mobiliser les ORE dans la séquence ERC

Contexte : Les ORE sont régulièrement prescrites en premier lieu par l'administration qui considère qu'il s'agit de la solution foncière la plus simple et efficace. Outre le fait que ce n'est pas nécessairement le cas, cette vision réductrice ne tient pas suffisamment compte des exigences liées à la mise en œuvre de la séquence ERC sur la durée.

Plusieurs retours critiques du réseau des Conservatoires :

- le choix de l'outil foncier adéquat devrait reposer sur une stratégie foncière cohérente définie par le maître d'ouvrage en amont de son projet ;
- les ORE peuvent complexifier les démarches foncières, notamment lorsque des propriétaires cherchent à monnayer leur signature contre moins de contraintes, ce qui nuit à la qualité des mesures ;
- une sensibilisation des services de l'État sur les implications du caractère contractuel des ORE serait opportune :
 - les outils de maîtrise foncière (propriété, bail emphytéotique) offrent de meilleures garanties juridiques pour la bonne exécution des mesures et pour leur durabilité ;
 - l'État pourrait encadrer davantage le contenu des ORE afin d'améliorer la qualité des contrats signés qui, jusqu'ici, est très hétérogène, car les ORE sont rédigées par les parties au contrat placées dans un rapport asymétrique (maître d'ouvrage / structure chargée de la mise en œuvre des mesures) ;
 - la signature d'ORE tripartites (propriétaire - Maître d'ouvrage - Cocontractant garant) est une solution intéressante choisie par certaines DREAL qui mériterait d'être généralisée ;
 - les arrêtés prescrivant les ORE ne prévoient pas de garanties financières au maître d'ouvrage¹⁴². En cas de faillite de ce-dernier, l'ORE devient alors une coquille vide, faute de pouvoir financer les procédures judiciaires nécessaires en cas de non-respect du contrat par le propriétaire.

Une harmonisation des pratiques, un encadrement légal des obligations et du contenu de l'ORE via l'arrêté préfectoral ainsi qu'une formation des agents sur ce sujet sont recommandés.

Attentes : Financer une mission d'expertise et d'accompagnement de l'État pour rationaliser le recours aux ORE dans le cadre de la séquence ERC prévoyant :

- une clarification (ex. note explicative) sur les modalités de recours à l'ORE dans la séquence ERC (caractère contractuel, bipartite ou tripartite, nature juridique des flux financiers échangés, différence entre les outils de maîtrise foncière et d'usage, importance de prescrire le contenu juridique de l'acte, importance des garanties financières, durée...);
- une ORE type rédigée sur la base de retours d'experts (FCEN, enseignants- chercheurs, notaires) ;

¹⁴² Il s'agit pourtant d'une possibilité offerte à l'autorité administrative par l'article L163-4 al. 4 du code de l'environnement qui est monnaie courante dans le cadre de la police des ICPE

- un module de formation des agents de l'État aux questions foncières et contractuelles.

Sécuriser la pérennité foncière des SNCRR postérieurement à l'expiration de l'agrément

Contexte : Les sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation (SNCRR) sont susceptibles de concerner de nombreuses mesures compensatoires, ainsi que des crédits volontaires ou liés au label bas carbone. Il est donc indispensable de préserver les sites concernés ce qui implique d'instaurer des garanties foncières pérennes à l'expiration de l'agrément. A ce stade, cette question relève de la libre appréciation de l'autorité administrative.¹⁴³ A titre d'exemple, un des premiers sites agréés SNCRR repose sur une ORE signée pour la durée de l'agrément, ce qui n'offre aucune garantie quant à la période post-ORE et à la pérennisation, laissée au bon vouloir d'un propriétaire privé¹⁴⁴. La préservation des SNCRR implique également de sécuriser le financement des charges foncières et de gestion du site postérieurement à l'agrément. Ce financement pourrait être assuré via un mécanisme de solidarité s'appuyant sur les SNCRR dont l'agrément est en cours de validité.

Propositions :

- Etablir un fond public pour la pérennisation des SNCRR finançant les charges foncières et de gestion du site postérieurement à l'expiration de l'agrément. Ce fond serait alimenté par des cotisations acquittées par les SNCRR dont l'agrément est en cours de validité.
- Intégrer l'exigence de garantie foncière pérenne à l'expiration de l'agrément dans une instruction ministérielle à destination des services de l'État ainsi que dans le décret et l'arrêté modificatifs suivant :

Décret modifiant le code de l'environnement :

Article 1^{er}

L'article [D.163-4](#) 9° du code de l'environnement est ainsi complété :

« 9° Les solutions envisageables permettant le maintien du bon état écologique du site naturel de compensation, de restauration et de renaturation à l'issue de la période de validité de l'agrément et la mise en place d'une protection foncière et/ou réglementaire pérenne, dont notamment celles listées à [l'article 2 du décret n°2022-527 du 12 avril 2022](#) »

L'article [D.163-8](#) est ainsi complété :

« Cinq ans au plus tard avant le terme de la période de validité de l'agrément, son bénéficiaire propose à l'autorité compétente pour délivrer l'agrément conformément à l'article [R.163-2](#) des solutions actualisées permettant le maintien du bon état écologique du site à l'issue de la période de validité de l'agrément dont notamment les protections foncière et/ou réglementaire pérenne indiquées au G° de l'article D.163-4 du code de l'environnement. »

Arrêté modificatif de la version consolidée de l'arrêté du 21 novembre 2024 définissant les conditions

¹⁴³ Les solutions envisageables permettant le maintien du bon état écologique du SNCRR à l'issue de la période de validité de l'agrément sont spécifiées par la DREAL dans l'agrément du SNCRR (D.163-4 9°), sur la base des propositions faites par le bénéficiaire dans son dossier de demande d'agrément (article 2 11° de l'arrêté ministériel du 21 novembre 2024). Par ailleurs, cinq ans au plus tard avant le terme de la période de validité de l'agrément, le bénéficiaire propose à la DREAL des solutions actualisées permettant le maintien du bon état écologique du site à l'issue de la période de validité de l'agrément (art. D.163-8).

¹⁴⁴ C'est le cas du SNCRR porté par le bureau d'étude Biotope sur le site de l'Abbaye de Valmagne,

<https://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/demande-d-agrement-site-naturel-de-compensation-de-a2982.html?lang=fr>

« Le projet de restauration est pérenne sur cette durée sur le plan de la maîtrise foncière. L'opérateur propose une sécurisation des milieux restaurés via la mise en place d'une obligation réelle environnementale (ORE), pour les parcelles concernées par l'agrément. »

d'agrément d'un site naturel de compensation, de restauration et de renaturation :

Article 1^{er}

L'article 2 11° de l'arrêté ministériel du 21 novembre 2024 ainsi rédigé « 11° Les solutions envisageables permettant le maintien du bon état écologique du site naturel de compensation, de restauration et de renaturation, à l'issue de la période de validité de l'agrément ; »

Est remplacé par l'alinéa suivant :

« 11° La ou les protections foncières et/ou réglementaire pérennes listées à l'article [D.163-4](#) 9° envisagées pour le maintien du bon état écologique du site naturel de compensation, de restauration et de renaturation, à l'issue de la période de validité de l'agrément ; ».

Annexe note de la FNCEN

Mobilisation de la maîtrise foncière et d'usage pour construire les sites des Conservatoires d'espaces naturels

Cette note (juin 2022) est extraite d'un document validé en Bureau de la Fédération le 7 juillet 2021, pour identifier la méthode de décompte des sites gérés par les CEN et construire le tableau de bord annuel.

Elle identifie les outils de maîtrise foncière et d'usage mobilisés qui permettent d'aboutir à un ensemble cohérent de parcelle qui constitue un « site d'un Conservatoire d'espaces naturels »

Ainsi, considérés comme faisant partie des sites protégés et gérés, les parcelles pour lesquelles un Conservatoire d'espaces naturels dispose d'un titre de propriété ou d'un titre d'usage délivré par le propriétaire (public ou privé).

Les outils juridiques mobilisés à la parcelle pour constituer les sites sont listés ci-après :

Type de maîtrise	Appellation	Référence juridique
Propriété	Acquisition réalisée par le CEN ou le FDD/la FRUP, en pleine propriété ou en indivision	Article 544C.civ
	Usufruit temporaire au bénéfice du CEN	Article 578 et suivants C. civ
Contrat de gestion supérieur ou égal à 18 ans	Bail emphytéotique (« classique ») et administratif	Article L. 451-1 CRPM
	Bail civil	Article 1713 C. civ
	Prêt à usage /commodat (au bénéfice du CEN)	Article 1875 et suivants C. civ
	Convention d'usage / de gestion / de mise à disposition	Article L. 1101 et suivants C. civ
	Convention de gestion avec le Conservatoire du littoral	Article L. 322-9 et suivants C. env
	Convention de gestion sur domaine public de l'État	Article L. 2123-2 CG3P
	Convention de gestion sur domaine privé de l'État	Article L. 2222-10 CG3P
Contrat de gestion inférieur à 18 ans	Bail civil	Article 1713 C. civ
	Bail rural (au bénéfice du CEN)	Article L. 411-1 CRPM
	Prêt à usage/ commodat	Article 1875 et suivants C. civ
	Convention d'usage / de gestion / de mise à disposition	Article L. 1101 et suivants C. civ
	Convention de gestion avec le Conservatoire du littoral	Article L. 322-9 et suivants C. env
	Autorisation d'occupation temporaire ou tout autre contrat sur domaine public de l'État	Article L. 2122-6 CG3P
	Convention d'occupation temporaire ou tout autre contrat sur domaine privé de l'État	Article L. 2221-1 CG3P
	Convention de gestion sur domaine public de l'État	Article L. 2123-2 CG3P
	Convention de gestion sur domaine public de l'État	Article L. 2222-10 CG3P
ORE	Obligations réelles environnementales	Article 132-3 C. env

À noter que le tableau de bord du réseau (édition annuelle) tient également compte des Réserves naturelles nationales, régionales ou de Corse, dont la gestion ou la cogestion est confiée par l'autorité administrative compétente à un Conservatoire d'espaces naturels.

Annexe 14. Contribution fédération nationale des parcs naturels régionaux



Obligation réelle environnementale (ORE)

Propositions pour optimiser l’outil

Note à l’attention de la mission IGEDD

Document de travail – Version du 14 avril 2025

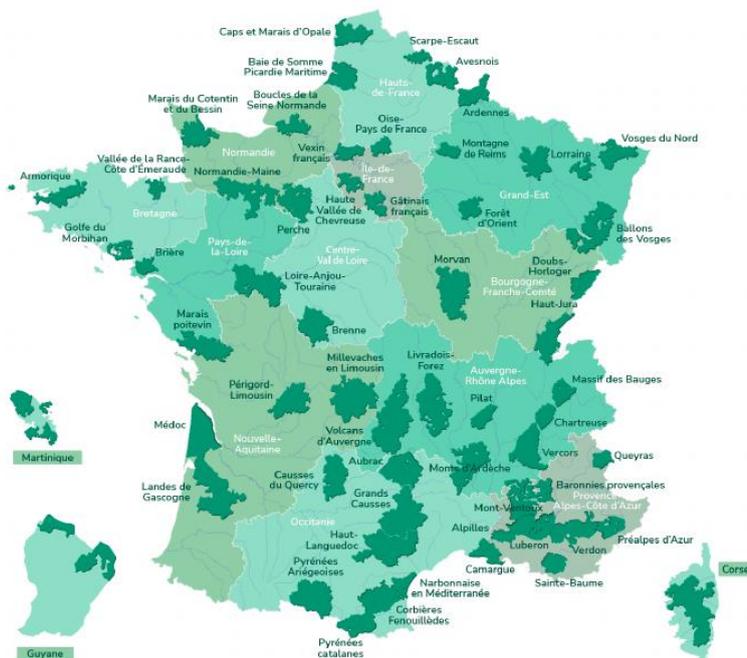
Contexte : Une mission sur « la valorisation et l’optimisation des outils fonciers pour la protection et la restauration de la biodiversité » a été confiée à l’IGEDD le 4 novembre 2024. Cette mission se focalise sur l’outil ORE. Le réseau des PNR a été sollicité pour une audition le 16 avril 2025.

Dans un [rapport publié en janvier 2021](#), le Gouvernement proposait déjà des pistes pour renforcer l’attractivité de l’outil, quatre ans après sa création (loi « biodiversité » du 8 août 2016).

Le dernier acte administratif concernant les ORE est leur possible reconnaissance en zones de protection forte (ZPF), au cas par cas ([décret du 12 avril 2022](#) ; instruction technique en attente).

Depuis fin 2016, les territoires classés PNR (59) se sont emparés de l’outil. Selon les territoires, les PNR se positionnent en tant que cocontractants et/ou promoteurs de l’outil mettant en relation les propriétaires et de possibles partenaires cocontractants (CEN...) ¹⁴⁵.

Les 59 parcs naturels régionaux de France



¹⁴⁵ 34 PNR (sur 43 PNR ayant répondu) indiquent se positionner en tant que cocontractants et/ou en tant que promoteurs de l’outil mettant en relation les propriétaires et de possibles partenaires cocontractants (CEN...).

Le recensement effectué par la FPNRF, au printemps 2025, indique que 15 des 59 syndicats mixtes de PNR ont signé des ORE (27¹⁴⁶) et que plusieurs projets sont en cours. Il s'agit majoritairement d'ORE Patrimoniales¹⁴⁷ et de quelques ORE Compensatoires.

6 présidents de PNR ont authentifié une 12^e d'ORE (sur les 27).

A ces chiffres doivent être ajoutées les ORE signées en territoire PNR sans que les syndicats mixtes de PNR soient signataires les syndicats mixtes de PNR n'ont qu'une information partielle sur le sujet.

Les PNR ont identifié les principaux freins suivants à l'utilisation de l'outil¹⁴⁸ :

- promotion absente ou faible de l'outil par des réseaux influents de la gestion de l'espace¹⁴⁹ ;
- manque de temps disponible dans les équipes des PNR et de leurs partenaires, pour se former à l'outil, pour motiver des propriétaires à signer des ORE puis pour suivre les engagements pris. La signature d'ORE, dans les PNR, est parfois liée à une démarche initiale des propriétaires mais est surtout liée au travail d'animation (foncière, etc.) réalisé par différentes structures (PNR, associations, collectivités...). Une connaissance du futur cocontractant par les propriétaires et du temps pour établir une relation de confiance propriétaire/futur cocontractant sont un préalable important. Les PNR ayant cocontracté plusieurs ORE indiquent qu'un temps conséquent a été consacré à la signature de la 1^{ère} ORE. Ce temps diminue fortement pour les ORE suivantes ;
- manque de communication sur l'outil auprès des propriétaires lors de démarches d'animation territoriale ;
- absence de motivation des agriculteurs disposant de baux ruraux ;
- absence de motivation des propriétaires et/ou de leurs descendants : hostilité à toute forme de « contrainte » et/ou crainte d'une perte de valeur du terrain, voire de ne pas réussir à le vendre ;
- attractivité insuffisante des dispositifs fiscaux incitatifs ; montant des frais de notaire ;
- difficultés à utiliser la possibilité, lorsqu'elle est justifiée, d'une contrepartie financière des propriétaires, ou montant jugé trop faible ;
- difficulté pour trouver des notaires qui connaissent l'outil et acceptent de rédiger l'acte ;
- absence de cas de jurisprudence en cas de contentieux.

Le manque de communication concerne aussi bien les structures représentantes d'élus et de collectivités, qui perçoivent trop souvent l'ORE comme « un outil du milieu associatif » et n'identifient pas qu'elles peuvent s'en saisir, que les médias grand public (hors médias environnementaux) et les services déconcentrés de l'État. Les fédérations de pêcheurs pourraient également être sollicitées pour faire connaître l'outil.

Seuls ¼ des PNR considèrent qu'en territoire PNR, la possibilité, pour un propriétaire, de trouver un cocontractant est un frein. Dans certaines régions, les structures locales ne souhaitent être cocontractantes que pour des terrains abritant un patrimoine naturel remarquable. Pour ces cas, une implication plus forte des collectivités et/ou de certaines structures nationales seraient à étudier.

Les ORE **ne remplacent pas mais complètent les autres outils de protection** de la nature et des paysages¹⁵⁰. Un des motifs de l'inscription de l'ORE dans la loi était d'avoir une alternative à l'acquisition

¹⁴⁶ Les CEN, par exemple, sont cosignataires de 93 ORE. CEN et PNR sont parfois signataires d'une même ORE.

¹⁴⁷ Le terme « ORE Patrimoniale » est utilisé, mais l'outil est utilisable quelle que soit la valeur écologique du terrain.

¹⁴⁸ Enquête FPNRF mars-avril 2025 : 35 réponses PNR. Un (seul) PNR ne constate pas de freins actuellement.

¹⁴⁹ Notamment les chambres d'agriculture, les syndicats de la propriété rurale représentés par la FNPPR, les fédérations des chasseurs (bien que ni les droits liés à l'exercice de la chasse, ni ceux relatifs aux réserves cynégétiques ne peuvent être remis en cause), etc.

¹⁵⁰ Arrêtés préfectoraux de protection, PSE/MAEC de la PAC, PSE proposés par les agences de l'eau, bail rural environnemental, convention de gestion, contrat Natura 2000, prescriptions dans le règlement d'un PLU(i), etc.

foncière, afin de réduire le coût de la protection.

La plupart des structures associatives potentiellement cocontractantes d'ORE préfèrent l'acquisition foncière, qui permet de gérer l'espace avec plus de latitude. L'ORE est considérée comme une alternative lorsque les propriétaires ne souhaitent pas vendre. C'est rarement un calcul coût/bénéfice entre les deux options qui fait pencher pour l'une des deux.

Les ORE ne peuvent pas remplacer les acquisitions foncières lorsqu'il s'agit de la mise en place de dynamiques de récupération des biens vacants et sans maître au bénéfice des communes.

Pour une collectivité territoriale qui acquiert du foncier pour une destination autre que son artificialisation, une ORE peut permettre de sécuriser la destination des parcelles sur du moyen/long terme (au-delà du mandat électif) et de définir des objectifs de préservation/gestion.

Certaines structures sont évaluées plus au nombre d'hectares qu'elles acquièrent qu'au nombre d'hectares dont elles assurent la préservation *via* des outils contractuels comme les ORE.

Même si le coût pour la puissance publique est plus élevé, il est généralement plus facile de trouver un financement pour l'acquisition d'un site que pour mettre en place une ORE.

Le coût d'une ORE est très variable selon son contenu. « Une ORE vs acquisition foncière n'engage pas de fraisés est un message à manier avec beaucoup de précautions, et ne peut pas être un message général, car il est inexact lorsque l'ORE prévoit des travaux, un suivi (temps agent), etc.

Pour la mise en œuvre de la TVB, l'acquisition foncière est souvent privilégiée dans les réservoirs de biodiversité, et l'ORE pourrait être davantage utilisée sur des corridors écologiques.

L'acquisition foncière n'est pas/peu envisageable pour préserver des éléments d'une parcelle agricole (mare, réseau de haies...). L'ORE prend alors tout son sens. Il en est de même, par exemple, pour des ORE visant le maintien d'un secteur agricole en agriculture biologique ou l'absence de coupes rases en forêt.

Une ORE n'a pas vocation à se substituer, par exemple, à une **protection réglementaire liée au code de l'urbanisme**. Un permis de construire peut être délivré, même si le projet d'aménagement contrevient à une ORE, y compris si la collectivité qui délivre le permis est cocontractante.

Concernant l'**articulation entre ORE et bail rural à clauses environnementales (BRE)**, l'évolution proposée par la FCEN est nécessaire, à savoir élargir le périmètre de conclusion des BRE aux aires d'alimentation en eau potable¹⁵¹.

Le prêt à usages, également transmissible d'héritiers en héritiers sous certaines conditions, est aussi un outil intéressant. Une comparaison juridique des deux dispositifs serait utile à faire pour juger de la pertinence de l'un ou de l'autre selon les cas.

Quelle est l'utilisation de la possibilité d'une contrepartie financière des propriétaires dans les ORE existantes ? Quelles structures financent d'ores et déjà cette contrepartie ? Cette contrepartie, qui est à manier avec précaution, pose des questions de modalités de versement et de remboursement en cas de non-respect des obligations. **Un juste traitement du sujet ne peut passer que par du cas par cas, avec une confiance accordée aux animateurs locaux.**

Une majorité des PNR s'accorde sur le fait qu'une contrepartie financière des propriétaires se justifie dans les deux cas suivants :

- lorsque l'ORE comprend des obligations de faire ;
- lorsque ce que contient l'ORE fait baisser le revenu du propriétaire/la valeur du terrain.

¹⁵¹ En effet, le code de l'urbanisme prévoit qu'en cas de cession d'un terrain acquis par une collectivité à la suite de la mise en œuvre du droit de préemption de surface agricole sur un territoire délimité en tout ou partie dans l'aire d'alimentation de captages, soit conclue une ORE préservant la ressource en eau, via un BRE.

Les PNR sont partagés sur la justification « uniquement si l'ORE est qualitative/ambitieuse ».

Ils considèrent non adaptée la justification suivante : « uniquement si le terrain concerné comprend un patrimoine naturel remarquable ».

Les ORE étant des contrats de droit privé, les PNR s'interrogent sur l'inégalité, actuelle et à venir, des montants des contreparties financières. Une piste pourrait être que les structures représentantes des principaux cocontractants s'accordent sur une charte définissant des principes.

Une manière indirecte de verser une contrepartie financière est de mettre en place un PSE (paiement pour services environnementaux)

Une piste à creuser, complémentaire ou alternative à une contrepartie financière, qui pourrait être testée dans les PNR, serait qu'un terrain disposant d'une ORE bénéficie (simplification administrative) de **formalités allégées pour certains travaux à faible impact écologique** (exemple : vidange de petits étangs). Un groupe de travail pourrait être créé sur le sujet.

Des dispositifs fiscaux et financiers incitatifs existent, prévus dans la loi de 2016 ou introduits chaque année dans les lois de finances à partir de 2021 (à la suite du rapport du Gouvernement) :

- pas de droits d'enregistrement ni de taxe de publicité foncière = **effet non significatif** ;
- exonération de la contribution de sécurité immobilière versée au bureau des hypothèques. Le montant de la contribution, qui s'ajoute aux frais de notaires, s'élève à 0,10% du prix de revente ou au minimum à 15€ = **manque de données sur l'effet de cette mesure**.
- possibilité pour les communes et les EPCI d'exonérer les propriétaires de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB) = **possibilité peu utilisée en territoire PNR, soit par méconnaissance, soit par volonté de ne pas subir une perte de recette fiscale**.

Ainsi, l'incitation fiscale actuelle est quasi inexistante. Le rapport de janvier 2021 proposait d'autres pistes fiscales, non mises en œuvre mais importantes à étudier à nouveau :

- exonération de droits de mutation à titre gratuit, sur le modèle des bois et forêts présentant une garantie de gestion durable, qui sont exonérées à concurrence de 75 % de leur valeur ;
- rendre les travaux de restauration et de gros entretien, effectués par le propriétaire, déductibles de plein droit des revenus fonciers, sous certaines conditions ;
- faire de l'exonération de TFNB (parts communale et intercommunale) la règle, pour les propriétés ayant un intérêt écologique et dont l'ORE est suffisamment « qualitative », tout en donnant au bloc communal la possibilité de ne pas exonérer.

La mesure complémentaire suivante serait à étudier également :

- des crédits d'impôt pour les travaux de mise en œuvre des ORE (idem travaux forestiers).

Pour les petites communes rurales, l'Etat devrait compenser la perte de recette fiscale liée à l'exonération de la TFNB, [comme elle existe pour les zones humides](#).

La question reste posée d'écoconditionner, ou non, les incitations fiscales à la valeur écologique du terrain et à l'ambition des obligations, entre pertinence et pragmatisme¹⁵². Une « incitation fiscale de principe » pour toute ORE n'aurait pas de sens. De l'analyse de comparaison internationale décrite dans le rapport de 2021, il ressort que les mesures fiscales, dans les autres pays, ne sont octroyées qu'à l'issue d'une procédure d'agrément préalable ou de contrôle a posteriori des ORE.

¹⁵² Les PNR n'ont pas été interrogés sur la pertinence d'écoconditionner les incitations fiscales. Ils l'ont été sur la pertinence d'une écoconditionnalité pour l'utilisation éventuelle de contreparties financières (voir plus haut).

Si le plus important consiste, d'une part, à augmenter la communication sur l'outil lors de démarches d'animation territoriales (ABC, SAGE, PAT, CFT, PLU...), d'autre part, à rendre l'outil plus attractif fiscalement, et, enfin, à augmenter le financement de l'animation¹⁵³, on peut aussi souhaiter des évolutions dans trois autres domaines :

- **le suivi et la connaissance des ORE.** Un suivi des ORE est possible grâce à l'outil mis en place en juillet 2022 afin que les services de la publicité foncière renseignent la signature d'ORE au moment de leur enregistrement. Cependant, un rappel à ces services est nécessaire, car toutes les ORE ne sont pas recensées. De plus, la liste des informations renseignées doit être complétée par la superficie, la durée et la liste du ou des cocontractant(s), car les informations renseignées à ce jour sont partielles (date de signature, commune, nature patrimoniale ou compensatoire) ;
- **la sécurisation de l'outil.** Il conviendrait de sécuriser juridiquement la possibilité, pour les collectivités territoriales et leurs groupements (ce qui inclut les syndicats mixtes de PNR), d'authentifier des ORE, en ajoutant l'ORE dans la liste des actes authentifiables par les collectivités territoriales et leurs groupements (modification du code général des collectivités territoriales et de celui de la propriété des personnes publiques) ;
- le rajout des ORE dans la liste des informations figurant dans le **porter à connaissance de l'État** lors de la réalisation ou de la modification d'un document d'urbanisme.

Certains acteurs proposent une **exonération de la taxe sur les plus-values immobilières**, mais l'effet risque de ne pas être significatif (concerne surtout les terrains devenant urbanisables).

Comme le propose le CEREMA, **l'ORE pourrait être d'avantage utilisé comme outil :**

- de pérennisation des mesures d'évitement et de réduction, qui sont souvent vite oubliées au profit des mesures compensatoires, dans les projets d'aménagement) ;
- à disposition des collectivités pour la mise en place de la Trame verte et bleue (et autres couleurs : brune, noire...), sur des parcelles de particuliers intersectant les trames.

Lorsque les communes couvertes par une aire protégée sont éligibles à la **dotation « aménités rurales »** (90% des 5 000 communes en PNR, par exemple), la dotation pourrait favoriser la contrepartie financière des propriétaires (si la commune ou l'intercommunalité est cocontractante) et/ou faciliter l'exonération de la TFNB de leurs terrains. La reconnaissance des ORE comme ZPF, perçue par certains acteurs comme un potentiel frein, sera un levier pour les communes rurales éligibles à la dotation, puisqu'elle contribuera à l'augmentation de son montant.

Des **crédits/certificats biodiversité** (au sens global du terme, non limité au seul cadre « SNCRR » fixé par l'État) sont déjà utilisés ou le seront sans doute en contrepartie financière des propriétaires.

Les conseils départementaux utilisent-ils la **taxe d'aménagement** pour financer des ORE ?

La recherche pourrait accompagner la volonté d'une utilisation renforcée des ORE. Parmi les questions de recherche posées, on peut en citer deux à titre d'exemple :

- Une place pour l'obligation de résultats, au sens des MAEC « à obligation de résultat »¹⁵⁴ aurait-elle du sens ? En effet, à ce jour, le contenu des ORE est exclusivement basé sur une obligation de moyens (liste d'interdictions/limitations ou d'actions à réaliser).
- En complément ou en alternative à une contrepartie financière, un terrain disposant d'une ORE pourrait-il bénéficier (simplification administrative) de **formalités allégées pour certains travaux à faible impact écologique** (exemple : vidange de petits étangs) ?

Les entreprises pourraient davantage se saisir de l'outil « ORE Patrimoniale ». Des opérateurs tels que RTE ou NaTran pourraient, par exemple, le proposer davantage aux propriétaires des emprises que leurs

¹⁵³ Contact initial avec le propriétaire, éventuelle mise en œuvre de travaux, suivi du terrain contractualisé...

¹⁵⁴ Au sens des mesures agroenvironnementales et climatiques « à obligation de résultat » = l'agriculteur s'engage à un résultat en termes de maintien ou d'augmentation de la biodiversité sur ses parcelles (présence de plantes indicatrices, d'un nombre de couples d'oiseaux nicheurs, etc.) : [article n°44 revue Espaces naturels](#) .

infrastructures linéaires (lignes électriques, gazoducs...) traversent, pour sécuriser la gestion écologique qu'ils cherchent à mettre en place.

Comme le propose le CEREMA, **l'ORE pourrait être d'avantage utilisé comme outil** :

- la pérennisation des mesures d'évitement et de réduction, qui sont souvent vite oubliées au profit des mesures compensatoires, dans les projets d'aménagement) ;
- à disposition des collectivités pour la mise en place de la Trame verte et bleue (et autres couleurs : brune, noire...), sur des parcelles de particuliers intersectant les trames, et pour la préservation des zones de captage d'eau.

Certains acteurs font valoir que le terme « obligation réelle environnementale » est un terme juridique mais peu attrayant en termes de communication, à l'inverse, par exemple, de l'intitulé « réserves de biodiversité » par exemple ; choisi par Agir pour l'environnement pour des parcelles avec des ORE impliquant l'association.

La publication prochaine, par la FCEN, d'un recueil de retour d'expériences sera d'une grande aide pour inciter à l'utilisation de l'outil ORE dans différents contextes (eau, agriculture et forêt). Un soutien sur le long terme doit pouvoir être apporté à la FCEN, pour le financement du poste de chargé(e) de mission ORE, qui est fortement sollicité par les PNR et dont l'existence est cruciale.

N.B. : Les PNR ont réalisé un certain nombre de documents pratiques présentant l'outil ORE. Exemple : [fiche technique du PNR des Préalpes d'Azur](#).

À compléter : des propositions issues du [rapport d'information sur « l'articulation des politiques publiques ayant un impact sur la lutte contre l'artificialisation des sols »](#), présenté par les députées Sandrine Le Feur et Constance de Pélichy, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 avril 2025, ont sans doute vocation à être reprises dans le rapport de mission de l'IGEDD ?

Annexe 15. Contribution LPO

Mission de valorisation et d'optimisation des outils fonciers pour la protection et la restauration de la biodiversité

IGEDD : 18/02/2025

Objectif : s'interroger sur l'efficacité des dispositifs qui encadrent la maîtrise de l'usage et de l'occupation du sol, et qui pourraient, le cas échéant être réorientés pour mieux servir les politiques publiques de biodiversité en milieu terrestre.

Objectif de l'entretien : Examiner ces dispositifs et faire part de propositions d'évolutions.

Contexte

La LPO est impliquée de longue date dans divers dispositifs encadrant la maîtrise de l'usage et de l'occupation du sol :

- ➔ Outils réglementaires qui relèvent des compétences de l'Etat ou des collectivités locales :
 - Documents d'urbanisme: la LPO met à disposition son expertise et sa connaissance des territoires pour accompagner les collectivités. Elle est aussi vigilante à la planification de l'usage des sols partout où elle en a l'expertise.
 - Aires protégées : la LPO gère 28 réserves naturelles en France (> 37 000 ha) et s'implique sur de nombreux arrêtés de protection de biotopes (mise en œuvre, COPIL, gestion...). Elle est également impliquée de diverses manières dans les parcs nationaux (COPIL, expertise...).
 - Cadre des autorisations de projets, implantations, travaux...: par sa présence autant dans les commissions nationales que locales en charge d'évaluer ces projets, par son expertise (accompagnement des projets et connaissances locales) et par sa capacité à porter du contentieux, la LPO est impliquée dans ce cadre.
- ➔ Les régimes d'acquisitions, par des organismes publics, de terrains, en vue de leur gestion environnementale :
 - La LPO gère des terrains propriété ou affecté au Conservatoire du littoral, ainsi que des espaces naturels sensibles.
 - Elle fournit une expertise pour la création de périmètres de préemption (ENS, CDL).
- ➔ Les régimes d'acquisitions par des organismes de droit privé ou associatif à des fins de préservation de la biodiversité :
 - La LPO est propriétaire de 2 077 ha et fait de l'acquisition foncière un levier important de protection de la biodiversité
- ➔ Les régimes de contrats passés entre un propriétaire foncier et un gestionnaire :
 - La LPO contractualise des baux à clauses environnementales sur ses terrains,

- Elle accompagne des propriétaires (collectivités, entreprises) pour définir des baux adaptés aux enjeux de protection de la biodiversité et aux agriculteurs.
- Les démarches de protection volontaire entreprises par un propriétaire foncier :
 - ORE : la LPO contractualise des ORE et a adopté un cadre national en novembre 2024 dont l'objectif est de faire de l'ORE un outil de protection forte,
- Les incitations financières à adopter certaines pratiques ou privilégiant certains modes d'occupation du sol :
 - MAEC : la LPO est opératrice et animatrice de PAEC particulièrement en plaine céréalière et en saliculture. Elle apporte également son expertise pour définir et établir les cahiers des charges et diagnostics MAEC,
 - *Aménités rurales : la LPO peut bénéficier d'aménités rurales pour des projets de gestion d'espaces,*
 - Contrat Natura 2000 : la LPO bénéficie de contrats Natura 2000 et apporte son expertise pour leur mise en œuvre (création et contractualisation).
- Ajout LPO - Les incitations volontaires à adopter certaines pratiques ou privilégiant certains modes d'occupation du sol :
 - Programme Refuges : dispositif d'engagement volontaire d'un terrain privé dans le respect de « bonnes pratiques » pour la biodiversité.

Partie de nature générale

Classement des dispositifs

Il est prévu par la mission IGEDD, un classement des dispositifs qui répondent à la fois aux objectifs de protection forte fixés dans la SNAP et à la fois aux quatre causes « locales » de dégradation de la biodiversité (fragmentation et artificialisation, EEE, pollutions, prélèvements excessifs d'espèces vivantes). La LPO propose ainsi le classement non exhaustif ci-dessous, en rappelant que seul, l'outil ne suffit pas, mais que c'est bien les règles qui y sont fixées qui en font des outils plus ou moins forts :

- Aires protégées relevant de la définition de la protection stricte : cœur de parc, réserves naturelles et arrêtés de protection de biotope (dans le cas d'APPB géré),
- Régimes d'acquisitions par des organismes de droit privé ou associatif à des fins de préservation de la biodiversité,
- ORE,
- Les régimes de contrats passés entre un propriétaire foncier et un gestionnaire,
- Les régimes d'acquisitions, par des organismes publics, de terrains, en vue de leur gestion environnementale,
- Les documents d'urbanisme,
- Le cadre des autorisations de projets,
- MAEC, PSE, mesures fiscales,
- Contrat Natura 2000,
- Programme Refuges.

Ces dispositifs peuvent tous être mis en place sur les zones humides.

Pistes d'amélioration de ces dispositifs

- Aires protégées relevant de la définition de la protection stricte : cœur de parc, réserves naturelles et arrêtés de protection de biotope (dans le cas d'APPB géré) :
 - La LPO propose de **revoir la définition de la protection forte** pour faire de ces outils de véritables dispositifs de protection stricte (au titre de la définition Européenne).
 - La LPO propose de doter ces outils **de moyens à la hauteur des enjeux**.

- Régimes d'acquisitions par des organismes de droit privé ou associatif à des fins de préservation de la biodiversité :
 - L'accès au foncier est très souvent remis en cause par l'hégémonie du code rural et par le monopole de représentation du modèle agricole dominant dans les comités SAFER. La LPO propose d'améliorer **la transparence des décisions de cet organisme vis-à-vis de la société civile et de redéfinir la composition des comités SAFER** pour les rendre multipartis, en intégrant mieux la voie des consommateurs, des organismes de protection de la nature et des représentants des gestionnaires d'eau potable (sur le modèle des comités de bassin des agences de l'eau).
 - La LPO propose aussi de **promouvoir fiscalement et par des aides publiques**, le renouvellement des générations agricoles qui portent des projets en agriculture biologique et/ou respectueux de la nature.
 - La LPO propose de **flécher les aménités rurales** des collectivités vers des organismes de droit privé ou associatif qui portent des projets de protection de la biodiversité.
 - La LPO propose **d'exonérer de droit d'enregistrement** d'acte les acquisitions foncières réalisées à des fins de préservation de la biodiversité (hors compensation).

- Les régimes d'acquisitions, par des organismes publics, de terrains, en vue de leur gestion environnementale :
 - La LPO propose de doter le Conservatoire du littoral de **moyens supplémentaires** d'acquisition et de mise en gestion de son foncier.
 - La LPO propose de faire des terrains du Conservatoire du littoral et classés en ENS, un vrai levier de protection stricte, en **inscrivant une réglementation forte** dont l'interdiction de la chasse est un parfait exemple.
 - La LPO propose d'obliger les conseils départementaux à utiliser la part de la taxe d'aménagement dédiée aux ENS au **financement de ces espaces**.

- Les documents d'urbanisme :
 - La LPO propose d'inciter les collectivités et intercommunalités à mettre en œuvre l'ensemble des leviers déjà existants au sein des PLU(i), avec un caractère prescriptif, pour préserver la biodiversité comme :

- o Les zonages indicés, notamment pour les trames écologiques en application des dispositions de l'article R. 151-43 4° du code de l'urbanisme, associé à un règlement particulier permettant de limiter fortement les travaux autorisés dans ces espaces ;
 - o La cartographie des trames vertes et bleues mais aussi, des trames brunes et des trames noires, en y associant un règlement permettant de préserver les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques ;
 - o Le classement en Espace Boisé Classé, l'emplacement réservé en vue de préserver des espaces végétalisés ou bien des continuités écologiques ;
 - o Les prescriptions graphiques permettant d'identifier graphiquement des éléments de nature et d'y associer un règlement afin de les préserver comme : les zones humides potentielles et avérées, les franges agricoles et paysagères, les parcs et jardins, les cœurs d'îlot, etc.
 - o Les coefficients de pleine terre et de surfaces écoaménageables, inciter l'utilisation de coefficient de biotope par surface favorisant la pleine-terre.
- La LPO propose de faire de l'OAP thématique Trames vertes et bleues, un véritable outil pour préserver la biodiversité. Obligatoire depuis 2021 avec la Loi Climat et Résilience, les autorisations d'urbanisme doivent seulement être compatibles avec ses orientations. La portée de ce document doit être plus importante et ne pas se limiter à être un élément obligatoire du PLU(i). L'OAP thématique TVB doit *a minima* être animée pour être prise en compte par les acteurs de l'aménagement.

→ Le cadre des autorisations de projets :

- La LPO propose que les CERFA de demande d'autorisation de travaux ou bien de permis de construire soient plus explicites en termes de prise en compte des espèces protégées. Il s'agit aujourd'hui d'une case à cocher souvent sous l'intitulé "Présence d'espèce protégée" ou bien "fait l'objet d'une demande de dérogation espèce protégés" qui a bien peu de sens pour la plupart des porteurs de projets.

→ Systématisation des diagnostics :

- La LPO propose la systématisation des diagnostics écologiques relatifs à la faune inféodée au bâti dans le cadre des projets de démolition et de rénovation. La plupart de ces projets n'est pas soumis à étude d'impact et très peu d'inventaires sont réalisés. Cette destruction d'habitats contribue au déclin d'espèces protégées. La réhabilitation est une solution pour préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers mais il ne faut pas oublier que nos constructions sont également des habitats pour certaines espèces et que les friches urbaines peuvent être des refuges de biodiversité.
- La LPO propose que les diagnostics pédologiques soient intégrés aux études d'impact afin d'évaluer les fonctionnalités des sols et de concevoir le projet en fonction des enjeux identifiés.

→ MAEC, PSE :

- La LPO propose de revoir les financements et les cahiers des charges des MAEC pour en faire de réels **soutiens au revenu des agriculteurs et de préservation/reconquête de la biodiversité**.
- La LPO propose d'inscrire dans le premier pilier de la PAC, un soutien aux agriculteurs qui auraient des **pratiques respectueuses de la biodiversité** (PSE).

Partie ciblée: ORE

Les objectifs de l'ORE pour la LPO sont de :

- Protéger et de manière pérenne (> 20 ans) des surfaces à **fortes valeurs et/ ou potentiels écologiques** qui ne pourraient pas l'être par ailleurs
- Renforcer la capacité d'action de la LPO sur des espaces en complément de l'acquisition
- Valoriser l'engagement de sites à fortes valeurs écologiques.

La LPO au 31/12/2024, a contractualisé entre 20 et 40 ORE patrimoniales et compensatoires.

La LPO propose :

- De faire des ORE un outil de protection forte, en cadrant les cahiers des charges proposés (proposition d'une base minimale d'engagement),
- D'encadrer les cahiers des charges des ORE compensatoires en amont de l'autorité environnementale,
- D'exonérer de taxe foncière sur les propriétés non bâties et d'enregistrement des frais d'acte les terrains en ORE,
- De proposer un modèle de gestion (économique et écologique) des ORE,
- De recenser l'ensemble des ORE.

Annexe 16. Contribution WWF et cas de l'ONF

Propositions de WWF et de la filière Bois Forêt

12 BOIS DE FRANCE LE PROJET - NOS PROPOSITIONS POUR LA FILIÈRE BOIS FORÊT

2 BONIFIER LE CRÉDIT D'IMPÔT DÉFI TRAVAUX POUR ENCOURAGER DES TRAVAUX DE SYLVICULTURE PLUS ÉCOLOGIQUE



La DDTF forêt est un ensemble de mesures de soutien au secteur privé qui au service de la politique forestière favorise l'investissement et la gestion durable des forêts privées.

Parmi ses mesures, le DDTF Travaux généraux d'entretien des forêts (TGF) permet d'offrir un support fiscal de 75% pour l'entretien des forêts privées, sous réserve de l'application d'un document de gestion et dans la limite de 2 000 € par hectare et de 10 000 € par exploitation. L'objectif du DDTF Travaux est de favoriser le TGF en 2024.

Dans sa forme actuelle, le DDTF Travaux offre une incitation supplémentaire aux propriétaires forestiers à la biodiversité et à la protection des sols, en favorisant la sylviculture raisonnée à court terme (SMC).

13 BOIS DE FRANCE LE PROJET - NOS PROPOSITIONS POUR LA FILIÈRE BOIS FORÊT

« LA GESTION DES FORÊTS EN FUTAIE IRRÉGULIÈRE EST PLUS PROCHE DU FONCTIONNEMENT NATUREL DES ÉCOSYSTÈMES FORESTIERS. ELLE PERMET DE MAINTENIR LE COUVERT CONTINU ET FAVORISE LA BIODIVERSITÉ AU SEIN DE TOUS LES COMPARTIMENTS DE L'ÉCOSYSTÈME. ELLE EST PARFOIS PERÇUE COMME UNE CONTRAINTE PAR L'EXPLOITANT, CAR ELLE DEMANDE PLUS D'INTERVENTIONS, MAIS ELLE CONSTITUE SUR LE LONG TERME UNE FORME D'ASSURANCE POUR MAINTENIR L'HUMIDITÉ ET LA FERTILITÉ DES SOLS, LA RÉSISTANCE AUX BIOAGRESSEURS ET, IN FIN, LA CAPACITÉ DE PRODUCTION DE BOIS. EN RÉSUMÉ, ELLE APPORTE AUX FORÊTS UNE MEILLEURE RÉSISTANCE AU DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE. »

RAPPORT DE MISSION D'INFORMATION PARLEMENTAIRE SUR L'ADAPTATION DES FORÊTS AU CHANGEMENT CLIMATIQUE (M1/2022)

14 BOIS DE FRANCE LE PROJET - NOS PROPOSITIONS POUR LA FILIÈRE BOIS FORÊT

« LA GESTION DES FORÊTS EN FUTAIE IRRÉGULIÈRE EST PLUS PROCHE DU FONCTIONNEMENT NATUREL DES ÉCOSYSTÈMES FORESTIERS. ELLE PERMET DE MAINTENIR LE COUVERT CONTINU ET FAVORISE LA BIODIVERSITÉ AU SEIN DE TOUS LES COMPARTIMENTS DE L'ÉCOSYSTÈME. ELLE EST PARFOIS PERÇUE COMME UNE CONTRAINTE PAR L'EXPLOITANT, CAR ELLE DEMANDE PLUS D'INTERVENTIONS, MAIS ELLE CONSTITUE SUR LE LONG TERME UNE FORME D'ASSURANCE POUR MAINTENIR L'HUMIDITÉ ET LA FERTILITÉ DES SOLS, LA RÉSISTANCE AUX BIOAGRESSEURS ET, IN FIN, LA CAPACITÉ DE PRODUCTION DE BOIS. EN RÉSUMÉ, ELLE APPORTE AUX FORÊTS UNE MEILLEURE RÉSISTANCE AU DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE. »

RAPPORT DE MISSION D'INFORMATION PARLEMENTAIRE SUR L'ADAPTATION DES FORÊTS AU CHANGEMENT CLIMATIQUE (M1/2022)

15 BOIS DE FRANCE LE PROJET - NOS PROPOSITIONS POUR LA FILIÈRE BOIS FORÊT

meilleure résistance au dérèglement climatique

Ne pas proposer d'indemnisation en cas de perte de 100% pour l'exploitant avec le montant d'intervention pour des opérations d'entretien dans le cadre de plan de renouvellement des forêts.

Le DDTF est un ensemble de mesures de soutien au secteur privé qui au service de la politique forestière favorise l'investissement et la gestion durable des forêts privées.

Parmi ses mesures, le DDTF Travaux généraux d'entretien des forêts (TGF) permet d'offrir un support fiscal de 75% pour l'entretien des forêts privées, sous réserve de l'application d'un document de gestion et dans la limite de 2 000 € par hectare et de 10 000 € par exploitation. L'objectif du DDTF Travaux est de favoriser le TGF en 2024.

Dans sa forme actuelle, le DDTF Travaux offre une incitation supplémentaire aux propriétaires forestiers à la biodiversité et à la protection des sols, en favorisant la sylviculture raisonnée à court terme (SMC).

La proposition de loi de Madame Penelope propose ainsi de bonifier de 20% le crédit d'impôt du DDTF Travaux pour les propriétaires privés et à gérer leur forêt en respectant son caractère durable.

TYPE	TAUX	PLAFOND	PLAFOND
FORÊTS	Non cumul	100%	Non cumul
PROPRIÉTAIRES	80%	10 000	10 000
TOTAL			10 000

Cette surface est relative par rapport aux superficies et au nombre actuel de propriétaires exploitants de forêts privées mais pourrait évoluer en fonction de la politique de soutien.

16 BOIS DE FRANCE LE PROJET - NOS PROPOSITIONS POUR LA FILIÈRE BOIS FORÊT

3 CRÉER UN CRÉDIT D'IMPÔT DÉFI BIODIVERSITÉ

17 BOIS DE FRANCE LE PROJET - NOS PROPOSITIONS POUR LA FILIÈRE BOIS FORÊT

Aujourd'hui, les mesures de cartographie de la biodiversité et de protection des espèces protégées dans les forêts privées sont fragmentaires. Elles ne permettent pas de disposer d'une vue d'ensemble et de mieux connaître et protéger en forêt la biodiversité, en particulier en forêt privée.

En conséquence, les entreprises de travaux forestiers n'ont pas accès à une information fiable sur le potentiel d'être à destruction d'espèces protégées. Elles doivent donc être accompagnées à un risque d'erreur.



18 BOIS DE FRANCE LE PROJET - NOS PROPOSITIONS POUR LA FILIÈRE BOIS FORÊT

« AFIN D'ENCOURAGER À INTÉGRER ENCORE PLUS LA BIODIVERSITÉ DANS LA GESTION FORESTIÈRE DES FORÊTS PRIVÉES, L'UTILISATION DE L'IBP (INDICE DE BIODIVERSITÉ POTENTIELLE) DÉVELOPPÉ PAR LE CNPF FERA L'OBJET D'UN ACCOMPAGNEMENT POUR SON DÉPLOIEMENT. PAR AILLEURS, L'AJOUT D'UNE ANNEXE CARTOGRAPHIQUE AUX PSG, IDENTIFIANT LES ÉLÉMENTS D'INTÉRÊT ÉCOLOGIQUE À PRÉSERVER SERA EXPÉRIMENTÉE DANS LA PERSPECTIVE DE SA GÉNÉRALISATION. »

EXTRAIT DE LA STRATÉGIE NATIONALE POUR LA BIODIVERSITÉ

Pour pallier cette inégalité juridique, nous proposons la création d'un nouveau crédit d'impôt dans le cadre du DDTF forêt, permettant de financer la cartographie des forêts privées et des forêts d'intérêt écologique.

Cette proposition permet de mettre en œuvre l'objectif de la Stratégie nationale pour la Biodiversité (SNB).

« Afin d'encourager à intégrer encore plus la biodiversité dans la gestion forestière, nous proposons l'accompagnement du DDTF forêt par l'ajout d'une annexe cartographique pour son déploiement. Par ailleurs, l'ajout d'une annexe cartographique aux PSG, identifiant les éléments d'intérêt écologique à préserver sera expérimentée dans la perspective de sa généralisation. »

Le rôle de la cartographie d'impact est de fournir aux exploitants une information fiable sur le potentiel d'être à destruction d'espèces protégées. Elle doit donc être accompagnée à un risque d'erreur.

Le rôle de la cartographie d'impact est de fournir aux exploitants une information fiable sur le potentiel d'être à destruction d'espèces protégées. Elle doit donc être accompagnée à un risque d'erreur.

Le cas de cohabitation avec le régime forestier

Il a été relevé la situation particulière des ORE portant sur un foncier soumis au régime forestier : Ainsi, l'ONF a fait part à la mission de difficultés liées à la signature d'ORE pour des terrains dans ce cas. La question est celle de la portée des dispositions d'une ORE sur le régime forestier applicable.

Il ressort de l'analyse juridique de l'ONF, partagée avec la mission, que :

- d'une part, en régime forestier, seul le préfet, sur proposition de l'ONF et après accord de la

commune, arrête le document d'aménagement (articles L. 212-1 2° et D. 212-2 du code forestier).

Par conséquent, dans le cas où la collectivité est propriétaire de la forêt, elle ne peut donc pas s'engager contractuellement vis-à-vis du titulaire de l'ORE à modifier elle-même le document d'aménagement.

Même l'État ou l'ONF ne pourrait pas prendre de tels engagements contractuellement car une autorité administrative ne peut s'engager par contrat à faire usage, dans un sens déterminé, du pouvoir réglementaire qui lui a été conféré ¹⁵⁵ ;

- d'autre part, en termes de hiérarchie des normes, un contrat ne peut pas imposer de modifier un arrêté préfectoral. C'est au contrat d'ORE d'être compatible avec le document d'aménagement forestier. Telle est la logique qui figure déjà dans le guide méthodologique du CEREMA pour les zones Natura 2000¹⁵⁶.

Cela implique qu'en cas d'incompatibilité du projet d'ORE avec le document d'aménagement, celui-ci doit être modifié avant la signature du contrat d'ORE pour le rendre possible. À défaut, le contrat ne peut pas être signé. De plus si, au cours de l'exécution du contrat ORE, sont introduites dans le document d'aménagement des dispositions qui ne sont plus compatibles avec le maintien du contrat d'ORE dans ses clauses initiales, celui-ci doit être modifié pour redevenir compatible avec le nouveau document d'aménagement¹⁵⁷ ou, à défaut, être résilié.

Autrement dit, les signataires d'un contrat d'ORE pour des terrains forestiers sous ce régime ne sont pas totalement libres de prévoir les clauses « *que bon leur semble* », dès lors que ces clauses viendraient en contradiction directe avec un régime réglementaire actuel ou futur.

Ces points de vigilance juridique n'empêchent pas la possibilité d'ORE en zone relevant du régime forestier, y compris pour des expérimentations comme dans le nouvel appel à projets en faveur d'îlots forestiers en libre évolution lancé par la Région Grand-Est (cf. ci-dessous) où une ORE est mobilisée¹⁵⁸.

Expérimentation libre évolution forestière en Région Grand-Est

Extraits | Actu Environnement | 23.04.2025 | L. Radisson

Forêts en libre évolution : un mécanisme de soutien original lancé dans la Région Grand-Est

Le premier appel à projets était centré sur quatre territoires pilotes, dont le parc naturel régional de la montagne de Reims.

« Laisser des îlots en libre évolution permet d'améliorer la résilience et la résistance des forêts face aux aléas climatiques et sanitaires, notamment en restaurant et préservant la biodiversité forestière qui est un pilier indispensable dans l'équilibre et le fonctionnement de l'écosystème forestier sur le long terme », expliquent la Région Grand-Est, le parc naturel régional de la montagne de Reims et la Fondation du patrimoine. Les trois partenaires ont lancé, le 11 avril, un deuxième appel à projets (1) pour créer de tels îlots dans toute la région.

Ils s'appuient sur la réussite de la première édition, lancée en 2023 dans le cadre du programme européen Life pour lequel la Région a reçu un agrément de la Commission européenne (projet Life Biodiv'Est). Ce

¹⁵⁵ CE 9 septembre 2015, Football club des Girondins de Bordeaux et a., n° 375542 375543 ; CAA Nantes 4 octobre 2013, de Massol, n° 12NT00012.

¹⁵⁶ Cf fiche 10 : « La mise en œuvre d'un contrat ORE ne doit pas remettre en cause les obligations consenties au sein du contrat Natura 2000 ».

¹⁵⁷ Cf article L. 212-1 2° et D. 212-2 du code forestier.

¹⁵⁸ Un modèle type d'ORE sera fourni aux propriétaires qui, selon le cahier des charges de l'appel à projets, doivent s'engager sur une série d'obligations minimales. Parmi celles-ci figure l'absence totale de sylviculture, mais également le marquage des arbres délimitant l'îlot, le recensement des arbres d'intérêt écologique, l'interdiction d'agraineage, ou encore l'autorisation donnée au cocontractant de l'ORE d'effectuer des visites de contrôle du respect des engagements.

premier appel à projets, centré sur quatre territoires pilotes (parcs naturels régionaux de la montagne de Reims, des Vosges du Nord et de la forêt d'Orient, et parc national de forêts), a permis de préserver 54 hectares grâce à l'engagement de onze propriétaires forestiers. Parmi ces territoires figurent, par exemple, un îlot de 1,5 hectare dans une chênaie caractéristique de la montagne de Reims sur la commune d'Ay-Champagne (Marne), ou encore un îlot de 3,5 hectares dans le parc naturel régional des Vosges du Nord sur la commune de Zittersheim (Bas-Rhin).

Exploitation forestière volontairement arrêtée

Cette nouvelle édition de l'appel à projets vise à « apporter une assistance technique qualitative et un soutien financier pour la mise en place d'îlots forestiers laissés en libre évolution ». Ces îlots sont « des zones forestières finement choisies (entre 1 et 10 hectares) sur lesquelles l'exploitation forestière est volontairement arrêtée sur le long terme, pendant au moins soixante-dix ans », expliquent les trois partenaires. « Dans ces îlots, ajoutent-ils, les arbres peuvent accomplir leur cycle de vie naturel entier jusqu'à leur effondrement et décomposition complète. Ils constituent ainsi de micro-réserves forestières naturelles caractérisées par une forte densité de très gros bois vivants, d'arbres-habitat et de bois mort. »

« C'est une initiative pour initier une dynamique et sensibiliser à la fois les forestiers sur l'importance de laisser des zones en libre évolution et les acteurs économiques sur le besoin d'un soutien financier » Léa Joly, animatrice du projet

L'appel à projets s'inscrit dans l'objectif de la stratégie régionale biodiversité, qui vise à placer 3 % de la surface forestière globale en îlots de vieillissement, et jusqu'à 8 % dans les zones à enjeu, d'ici à 2027. Compte tenu de la surface de forêts dans le Grand-Est, qui s'élève à 1,9 million d'hectares, l'objectif de l'appel à projets qui vise 200 hectares d'îlots en libre évolution est donc quantitativement très modeste. « C'est une initiative pour initier une dynamique et sensibiliser à la fois les forestiers sur l'importance de laisser des zones en libre évolution et les acteurs économiques sur le besoin d'un soutien financier », explique Léa Joly, chargée de mission au parc naturel régional de la montagne de Reims et animatrice du projet.

L'appel à projets s'adresse aussi bien aux propriétaires forestiers publics que privés, mais il exclut les sites Natura 2000 et les forêts domaniales. De même, il exclut les projets de compensation carbone ou de compensation écologique. La candidature implique, à la date de dépôt du dossier, « un arrêt total à l'intérieur de l'îlot de toute intervention sylvicole, y compris sur les étages buissonnants et herbacés, ainsi que tout type de travaux sur la végétation, pendant la période de l'engagement, soit au minimum soixante-dix ans ». Les autres interventions ou activités (cueillettes, truffières, exportation de mousses, etc.), pas plus que le passage de tous types d'engins motorisés, ne sont autorisées, à l'exception notable de la chasse.

Paiements pour services environnementaux

Le cahier des charges (2) fixe six critères obligatoires : un document de gestion durable, des peuplements forestiers matures, une structure de peuplement de catégorie « bois moyens », une surface minimale d'un hectare d'un seul tenant, une diversité d'essences indigènes, des conditions minimales de sécurité à respecter. S'y ajoutent des critères facultatifs, comme l'efficacité écologique du projet ou la présence avérée d'habitats ou d'espèces d'intérêt, mobilisables si le nombre de candidatures se révèle supérieur aux capacités de financement.

Le choix des projets sera assuré par un comité de sélection comprenant des représentants des parcs naturels régionaux, du parc national de forêts, de la Région Grand-Est, de la Fondation du patrimoine, de partenaires techniques et financiers, de représentants de la filière forêt-bois et des propriétaires fonciers. Ce comité se réunira deux fois, en juillet 2025 et à la fin de l'année, sachant que la date limite de dépôt des candidatures est fixée au 23 novembre.

Les lauréats bénéficieront de paiements pour services environnementaux, avec un versement unique situé dans une fourchette allant de 5 000 à 7 000 euros par hectare, selon un barème prenant en compte la surface de la parcelle et les essences concernées (chênaies ou autres peuplements). Ce financement ne comble donc pas le manque à gagner pour les propriétaires, privés du produit de l'exploitation de leur forêt

pendant plusieurs dizaines d'années. « Il y a tout un tas de co-bénéfices qui ne sont pas économiquement chiffrables, explique toutefois Léa Joly. Le forestier s'engage pour des raisons de fonctionnalité de sa forêt, le maintien d'une forêt en bonne santé sur le long terme dans un contexte de changement climatique. »

Les paiements pour services environnementaux sont financés par des actions de mécénat d'entreprises et de fondations (Fondation Engie, Fondation Billecart-Slamon, Groupe Schmidt, Fondation by Crédit agricole Alsace Vosges), mais aussi par des donateurs particuliers mobilisés par la Fondation du patrimoine. La première édition de l'appel à projets a permis de collecter quelque 180 000 euros qui se sont ajoutés à un financement européen. Pour cette nouvelle édition, les porteurs du projet ne doivent compter que sur le mécénat et c'est plus d'un million d'euros qu'ils doivent aller chercher. « C'est le facteur limitant », explique Léa Joly, alors que l'objectif de 200 hectares d'îlots est un objectif minimal.

Obligation réelle environnementale

Les lauréats de l'appel à projets s'engagent à signer une obligation réelle environnementale (ORE) avec le président du parc naturel régional ou du parc national concerné, ou le président de Région, en fonction de la localisation de la parcelle. « Les modalités et durée d'engagement de l'ORE (entre soixante-dix et quatre-vingt-dix-neuf ans) seront établies en concertation selon les spécificités des territoires et la volonté du propriétaire », indique le cahier des charges de l'appel à projets.

Mais un modèle type d'ORE sera toutefois fourni aux propriétaires qui, selon le cahier des charges de l'appel à projets, doivent s'engager sur une série d'obligations minimales. Parmi celles-ci figure, bien sûr, l'absence totale de sylviculture, mais également le marquage des arbres délimitant l'îlot, le recensement des arbres d'intérêt écologique, l'interdiction d'agrainage, ou encore l'autorisation donnée au cocontractant de l'ORE d'effectuer des visites de contrôle du respect des engagements.

Un suivi scientifique, coordonné par le parc naturel des Vosges du Nord et réunissant partenaires et scientifiques, sera également mis en place pour « analyser l'évolution d'un panel d'îlots et mesurer les bénéfices environnementaux du dispositif ». Ce suivi sera assuré dans le cadre de l'Observatoire des vieilles forêts mis en place par le projet Life Biodiv'Est.

Annexe 17. Eléments Bretagne vivante

Extrait du journal Ouest-France avril 2025

<https://www.bretagne-vivante.org/2024/03/quatrieme-contrat-dore-signé-a-bretagne-vivante-pres-dance-nis-44/>

Le paradis verdoyant d'Annick et Martial, près d'Ancenis, est protégé jusqu'en 2124.

Vendredi 15 mars, Annick Courgeon et Martial Thiebaut ont signé devant notaire, la première Obligation réelle environnementale du pays d'Ancenis. Ce dispositif garantit le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de fonctions écologiques pendant 99 ans.



La présidente de Bretagne Vivante, Gwenola Kervingant et Philippe Frin, secrétaire général ont accompagné Annick Courgeon et Martial Thiebaut. | OUEST-FRANCE

« **Avoir signé ce contrat, c'est un soulagement !** » Leur havre de paix et de verdure sera protégé pendant 99 ans. Annick Courgeon et Martial Thiebaut ont inscrit dans le marbre leur volonté de le préserver et le transmettre aux générations futures.

Au lieu-dit La Paonnerie, à Anetz (Vair-sur-Loire), près d'Ancenis-Saint-Géréon, cet espace naturel typique des bords de Loire est situé à 500 m à vol d'oiseau de la boire Torse. « **Nous sommes la troisième génération à habiter cette ancienne ferme**, précise la septuagénaire. **Mon père et mon grand-père élevaient des vaches nantaises et Maine-Anjou dans ces prairies naturelles inondables.** »

Les garants du respect du contrat

Vendredi 15 mars, à l'office notarial Yannick Thebault-Jérôme Arrondel de Varades (Loireauxence), ce couple amoureux de la nature et de chevaux a signé la première Obligation réelle environnementale du pays d'Ancenis (Ore) aux côtés de Bretagne Vivante. « **Cet acte notarié passé entre les propriétaires fonciers et une collectivité ou une association assure la préservation du site pour près d'un siècle et quel que soit le devenir foncier**, détaille Gwénola Kervingant, présidente de Bretagne vivante. **L'acte fait foi. C'est une servitude liée à la parcelle. En cas d'achat, nous sommes garants du respect du contrat par les propriétaires actuels ou futurs. Si l'association s'arrête, le contrat perdure.** »

L'inventaire à la Prévert

À l'aube du printemps, en contrebas de leur petite maison dans la prairie, la pluie achève de verdoyer les prés et les haies bocagères que leurs yeux embrassent jusqu'à l'horizon.



L'ornithogale est commune mais lors de l'inventaire, les botanistes ont également observé l'inule d'Angleterre « que l'on trouve de moins en moins en bord de Loire ».

Au pied d'une barrière de bois, Annick Courgeon caresse du doigt une ornithogale, fleur étoilée à six tépales blancs. Sur ce sol, elle poussera en toute quiétude. « **Nous avons aussi inventorié deux stations de l'inule d'Angleterre que l'on trouve en bord de Loire mais de moins en moins** », observe Philippe Frin, secrétaire général de Bretagne vivante. « **L'intérêt de ce site paysager naturel, c'est la biodiversité y compris des espèces communes**, appuie Jacques Lemore, membre de l'association. **Ça vaut le coup de le protéger surtout avec la pression de l'agriculture intensive.** »



Fin 2022, des bénévoles de l'association Bretagne Vivante ont démarré l'inventaire de la biodiversité des 7 ha de terres d'Annick Courgeon et Martial Thiebaut.

La mise en valeur des fonctions écologiques et la conservation de cette biodiversité, Annick Courgeon et Martial Thiebaut ont pu les découvrir aux côtés de naturalistes et autres botanistes (plantes), entomologistes (insectes), ornithologues (oiseaux), groupe mammalogique (chauve-souris).

Depuis fin 2022, en fonction de la saisonnalité, carte en main, les bénévoles de Bretagne vivante ont passé au peigne fin les sept hectares. « **Pendant une matinée, l'entomologiste a plongé sa tête dans les troncs creux des arbres têtards** », s'étonne encore le couple. « **Dans le terreau, il a découvert des larves de rosalies des Alpes, un longicorne magnifique de couleur bleu et aussi de scarabée pique prune** », détaille Philippe Frin.



Plus de 200 frênes têtard ont été inventoriés sur les terres d'Annick Courgeon et Martial Thiebaut.en plein écran

Préserver un écosystème fragile

L'inventaire a également permis d'observer le bruant proyer, un passereau typique des prairies de fauche et en voie de disparition. De vieux peupliers noirs et plus de 200 frênes têtard dont des centaines sont emblématiques des zones humides. Annick Courgeon et Martial Thiebaut préservent donc un écosystème fragile qui leur survivra. « On continue à émonder les arbres pour nous chauffer avec ce bois comme mes parents, se souvient Annick Courgeon. Des rameaux pourrissent en paillage et produisent une bonne matière organique pour notre jardin. Mais, avec le réchauffement climatique, il faut faire attention au stress hydrique. Pour les jeunes arbres, on attend qu'ils soient bien ancrés dans le sol. »

Tous les deux ans minimum, ce magnifique patrimoine sera contrôlé par Bretagne Vivante. Les propriétaires peuvent continuer à couler des jours heureux car les générations futures ne verseront aucune larme à la Paonnerie.

Le dispositif

L'Obligation réelle environnementale (Ore) est un dispositif créé par loi de 2016 sur la reconquête de la biodiversité, basé sur une démarche volontaire entre un propriétaire et une personne morale agissant pour la protection de l'environnement. Il se traduit par un contrat signé entre deux parties qui s'accordent sur des « obligations » mises en œuvre sur les terrains ou autres biens immobiliers.



Annick Courgeon et Martial Thiebaut ont apposé leurs signatures à côté de celle de Gwénola Kervingant, présidente de Bretagne Vivante à l'office notarial Yannick Thebault-Jérôme Arrondel de Varades.

Un contrat transmissible aux héritiers

Ces contrats de droit civil, établis en la forme authentique devant un notaire, permettent d'assurer la durabilité de la mesure. En effet, l'ORE est transmissible de droit aux héritiers lors des successions. Le contrat est en conséquence soumis aux formalités en la matière. Il peut s'opérer sur une durée longue, jusqu'à 99 ans.

Objectifs

Les objectifs du contrat ORE portent sur le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité et/ou de fonctionnement écologiques, ainsi que la durée d'engagement souhaitée.

Les limites

Le contrat ORE présente cependant quelques limites : il n'est pas possible d'y interdire la chasse si elle est déjà autorisée et il n'est pas non plus opposable aux plans locaux d'urbanisme (Plu), ni aux expropriations en cas de déclaration d'utilité publique (Dup).

Bretagne Vivante

Bretagne Vivante est, depuis 1959, la principale association de protection de la nature et de la biodiversité en Bretagne. Elle gère également un réseau de sites protégés et réserves naturelles à travers la Bretagne et Loire-Atlantique et est membre fondateur de France Nature Environnement (FNE), Réserves Naturelles de France et le Réseau d'Éducation à l'Environnement en Bretagne (Reeb). L'antenne du pays d'Ancenis existe depuis 2022.

Etang du Cardinal

Guérande - Loire-Atlantique

Depuis 2013 - 5,9 ha

Code ID : 44CRD - Antenne : Estuaire-Loire-Océan

Petite vallée, pelouses, boisements - Espace boisé classé, ORE

Intérêts écologiques

Ce site naturel est riche de sa diversité. La topographie de cette petite vallée offre des espaces variés allant de pelouses amphibies à des boisements secs. On trouve des prairies pâturées, des affleurements rocheux et des zones de landes. Tous ces milieux sont articulés autour d'un étang ancien qui abrite une diversité de libellules très intéressante. Les espèces phares de la réserve sont deux plantes protégées : l'isoète épineux et la Romulée à petites fleurs. La faune y est moins connue mais des inventaires sont en cours sur le site.

Gestion adaptée aux enjeux

Le site fait l'objet d'un plan de gestion sur la période 2021-2030 avec pour principaux objectifs : la préservation de la station à Isoète épineux par le pâturage ovin, le maintien des habitats d'intérêt patrimonial, et l'amélioration des connaissances sur la faune. Des suivis floristiques, réalisés depuis 2013 sur l'isoète épineux, ont permis de trouver des modalités favorables à la conservation de l'espèce, protégée au niveau national.

Un contrat ORE pour 99 ans

Un contrat d'obligation réelle environnementale a été signé en 2025 entre Bretagne Vivante et les propriétaires.

Les principales obligations du contrat sont les suivantes :

- Maintien des prairies oligotrophes par fauche tardive avec exportation ou pâturage extensif ovin.
- Assurer un suivi de la station d'Isoète épineux au minimum tous les 2 ans.
- Interdire toute opération et travaux, portant atteinte au milieu et à sa biodiversité, sauf ceux préconisés par Bretagne Vivante.

Animations découvertes

Des sorties de terrain sont régulièrement réalisées sur le site pour présenter l'isoète épineux, le site et sa gestion bénévole.

Réseau et partenaires

- Le Conservatoire Botanique National de Brest
- Accès Régis
- Bretagne Vivante



Contact conservateur

Pierre Roblin
pierre.robli@wanadoo.fr



Isabelle Angot

Mélodie de Quémener

Stéphane de la Roche

Annexe 18. Contribution SAFER



Droit de préemption et protection de l'environnement

Note pour la mission IGEDD sur la valorisation et l'optimisation des outils fonciers pour la protection de la biodiversité – Avril 2025

Note faisant suite à la réunion tenue le 11 février dernier entre Mme Maryline Simoné, MM Jean-François Landel et François Vauglin (IGEDD) et Mme Julie Veysseyre et MM. Nicolas Agresti et Michaël Rivier (FNSafer)

**

Le droit de préemption de la Safer est un droit finalisé qui doit répondre aux objectifs limitativement mentionnés à l'article L.143-2 du code rural et de la pêche maritime.

Cet article L. 143-2 dispose :

« L'exercice de ce droit [le droit de préemption] a pour objet, dans le cadre des objectifs définis à l'article L. 1 : (...) 8° La protection de l'environnement, principalement par la mise en œuvre de pratiques agricoles adaptées, dans le cadre de stratégies définies par l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs établissements publics ou approuvées par ces personnes publiques en application du présent code ou du code de l'environnement ».

Les préemptions à des fins environnementales, ainsi prévues au 8° de ce texte, ont été introduites par la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, après que la loi n° 90-85 du 23 janvier 1990 eut intégré, dans les missions de la Safer, la possibilité de « *conduire des opérations destinées à faciliter la réorientation des terres, bâtiments ou exploitations vers des usages non agricoles en vue de favoriser le développement rural ainsi que la protection de la nature et de l'environnement* » (art. L. 141-3 du CRPM). Enfin, la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a ajouté à la liste des missions imparties aux Safer : « *Elles concourent à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique* » (2° du I de l'article L. 141-1 du CRPM).

Elles sont soumises à une procédure particulière.

Ainsi, l'article R. 143-5 du code rural et de la pêche maritime, dans sa version issue du décret n° 2015-954 du 31 juillet 2015, prévoit : « *Pour l'application du 8° de l'article L. 143-2, la société d'aménagement foncier et d'établissement rural ne peut exercer son droit de préemption qu'après avoir recueilli préalablement l'avis du directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement, ou le cas échéant du directeur du parc national ou régional compétent ou du directeur du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, ou, pour la région Ile-de-France, du directeur de l'agence des espaces verts* ».

La rédaction du 8° de l'article L. 143-2 est issue la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

Texte qui interroge sur ce qu'il faut entendre par « *stratégies définies* » ou « *approuvées* » par une personne publique « *en application du code rural et de la pêche maritime ou du code de l'environnement* » ? Doit-il

s'agir de stratégies spécifiques, identifiées comme telles par l'un des deux codes ? Peut-il s'agir de tout plan d'actions, programme, politique publique, quand bien même ne porterait-il pas l'appellation « *stratégie* » ? Faut-il que la stratégie soit formalisée par un document de planification ? le programme pluriannuel d'activité de la Safer visé à l'article L. 143-7 du CRPM ? Comment justifier de ce que la stratégie a été « *définie* » ou « *approuvée* » par une personne publique ? Comment cette condition s'articule-t-elle avec l'avis rendu en application de l'article R. 143-5 du CRPM ? Que penser également de la précision contenue à l'article L. 143-2 mentionnant que la protection de l'environnement passe « *principalement par la mise en œuvre de pratiques agricoles adaptées* » ? L'adverbe « *principalement* » signifie-t-il que la mise en œuvre de pratiques agricoles adaptées ne constitue pas le moyen devant être impérativement utilisé pour atteindre l'objectif environnemental fixé ? Que faut-il entendre par « *pratiques agricoles adaptées* » ? On retrouve cette formule au stade des procédures d'attribution des biens acquis par la Safer ; ainsi, l'article R. 142-1, alinéa 6, du code rural et de la pêche maritime dispose : « *Le cahier des charges peut prévoir que l'attributaire est tenu au respect d'engagements visant à la mise en œuvre de pratiques agricoles adaptées ou concourant à la protection de l'environnement ou à la mise en valeur des paysages* ».

La lecture des travaux parlementaires peut donner quelques éclairages.

Ainsi, dans l'avis n° 1548 de M. Caullet, député, au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, il est écrit :

« Les alinéas 33 à 38 opèrent des modifications de conséquence à l'article L. 143-2 du code rural et de la pêche maritime, relatif aux finalités susceptibles de justifier l'exercice de son droit de préemption par la SAFER. Ce droit pourra désormais être exercé au regard d'un objectif de consolidation des exploitations, afin de permettre à celles-ci d'atteindre une dimension économique viable, ou d'un objectif de protection de l'environnement, à travers notamment la mise en œuvre de pratiques agricoles adaptées ».

On peut également lire dans le rapport n° 1639 de M. Peiro, député, déposé au nom de la commission des affaires économiques :

« l'objectif de « réalisation des projets de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement approuvés par l'État ou les collectivités locales et leurs établissements publics » ferait place à un objectif plus global de « protection de l'environnement », dont le moyen privilégié serait la « mise en œuvre de pratiques agricoles adaptées ». Cette protection s'inscrirait dans le cadre de stratégies définies par l'État, les collectivités locales ou leurs établissements publics ou approuvées par elles ».

Dans le rapport n° 386 de MM. Guillaume et Leroy, sénateurs, déposé au nom de la commission des affaires économiques, il est indiqué :

« Les b) et c) du 5 de l'article 13 clarifient les objectifs d'agrandissement des exploitations et de protection de l'environnement que poursuivent les Safer dans l'exercice de leurs missions. (...) Quant aux objectifs environnementaux, ils doivent s'inscrire dans le cadre des stratégies définies par l'État et les collectivités territoriales ».

S'agissant de la doctrine, B. Grimonprez (Professeur de droit, Faculté de droit de l'Université de Poitiers, directeur de l'Institut de droit rural) affirme :

« la loi d'avenir a tenu à préciser que les interventions, en ce domaine, doivent privilégier la mise en œuvre de pratiques agricoles adaptées : l'intérêt écologique est donc à concilier avec la conservation de l'activité agricole. Le "droit de préemption environnemental" doit s'inscrire dans le cadre de partenariats noués avec les pouvoirs publics. Il fallait auparavant forcément que ces projets soient approuvés par l'État ou les collectivités. Ainsi, il avait été jugé que la Safer, lorsqu'elle préempte des terres à haute valeur environnementale, doit indiquer concrètement en quoi l'opération correspond à un projet "écologique" spécifique approuvé par l'État ou les collectivités : la localisation des parcelles en ZNIEFF n'est pas en soi suffisante pour légitimer l'exercice par la SAFER de ses prérogatives (Cass. 3e civ., 28 sept. 2011, n° 10-15.008 ...). La loi d'avenir a assoupli l'exigence dans la mesure où, désormais, la préemption peut s'opérer dans le cadre de stratégies définies par les personnes publiques ou approuvées par elles ».

Il n'a pas été identifié d'autres opinions doctrinales ayant trait à la modification du 8° de l'article L. 143-2 opéré par la loi de 2014.

En outre, dans le cadre du contrôle *a priori* de la constitutionnalité de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014, **le Conseil Constitutionnel a émis, dans sa décision n° 2014-701 DC du 9 octobre 2014, une réserve d'interprétation sur l'article L. 143-2 du code rural et de la pêche maritime** dans sa version issue de cette loi :

« (...) Considérant que le 1 de l'article 29 donne une nouvelle rédaction du paragraphe I de l'article L. 141-1 du code rural et de la pêche maritime relatif aux missions des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural ; qu'il dispose que ces sociétés ont pour mission de « favoriser l'installation, le maintien et la consolidation d'exploitations agricoles ou forestières afin que celles-ci atteignent une dimension économique viable au regard des critères du schéma directeur régional des exploitations agricoles, ainsi que l'amélioration de la répartition parcellaire des exploitations » ; qu'il dispose en outre qu'elles « concourent » à la diversité des systèmes de production, à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique, qu'elles « contribuent » au développement durable des territoires ruraux et qu'elles « assurent » la transparence du marché foncier rural ; que le législateur n'a pas entendu modifier ces dispositions relatives à l'objet de ces sociétés en définissant, à l'article L. 143-2 du même code, les objectifs de leur droit de préemption ; que les dispositions de cet article L. 143-2 n'ont pas pour objet et ne sauraient, sans porter aux conditions d'exercice du droit de propriété et à la liberté contractuelle une atteinte disproportionnée au regard de l'objet des missions de ces sociétés, permettre que l'exercice du droit de préemption qui leur est confié par les dispositions de l'article L. 143-1 soit mis en œuvre pour des motifs qui ne se rattachent pas principalement à leur mission de favoriser l'installation, le maintien et la consolidation d'exploitations agricoles ou forestières afin que celles-ci atteignent une dimension économique viable au regard des critères du schéma directeur régional des exploitations agricoles, ainsi que l'amélioration de la répartition parcellaire des exploitations ; que, sous cette réserve, les dispositions de l'article L. 143-2 du code rural et de la pêche maritime sont conformes à la Constitution (...) ».

Dans le commentaire de cette décision, publié sur le site du Conseil Constitutionnel, il est écrit :

« Lorsque, comme en l'espèce, il ne s'agit pas d'une privation de propriété puisque la préemption suppose la manifestation, par le propriétaire, de l'intention d'aliéner, le juge constitutionnel s'assure que les atteintes portées aux conditions d'exercice du droit de propriété sont justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi. Le droit de préemption porte, en outre, atteinte à l'exercice de la liberté contractuelle car il prive le vendeur de la liberté de choix de son contractant (la SAFER se substituant à ce dernier). Le Conseil constitutionnel a donc contrôlé les mesures de préemption à l'aune des conditions d'exercice du droit de propriété et de la liberté contractuelle (cons. 18). La difficulté constitutionnelle provient du fait que l'article L. 143-2 définit une grande pluralité d'objets pour la mise en œuvre du droit de préemption des SAFER. Or, si les missions des SAFER, telles que définies par l'article L. 141-1 du CRPM, sont présentées en une pluralité d'objectifs, ceux-ci ne sont pas tous sur le même plan. Le 1 du paragraphe I de cet article dispose que « Leurs interventions visent à favoriser l'installation, le maintien et la consolidation d'exploitations agricoles ou forestières afin que celles-ci atteignent une dimension économique viable au regard des critères du schéma directeur régional des exploitations agricoles, ainsi que l'amélioration de la répartition parcellaire des exploitations », mais cet article énumère également d'autres objectifs et finalités plus généraux tel que concourir à la diversité des systèmes de production ou à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique ou de contribuer au développement durable des territoires ruraux. Le Conseil constitutionnel a estimé qu'en définissant la pluralité des objectifs du droit de préemption, le législateur n'avait pas entendu modifier l'objet de ces sociétés et leur confier une mission plus large que leur objet principal. Il a donc formulé une réserve d'interprétation (...) ».

Selon Thomas Piasson, maître de conférences à l'Université Panthéon-Assas (Paris II) :

« Ce qui est sûr, c'est qu'au terme de la décision n° 2014-701 DC, les SAFER ne disposent pas d'un « droit

de préemption purement environnemental » qu'une certaine interprétation du code rural aurait pu conduire à leur reconnaître en vue de faire régner « la diversité des paysages » ou « la protection des ressources naturelles » ou encore « la diversité biologique » (art. L. 141-1 CRPM). Ce qui est tout aussi certain, c'est qu'il faudra compter en ce domaine, demain, avec la Charte de l'environnement (ici absente du débat). Le Conseil aurait-il, au nom d'une protection d'office – aussi évasive que constructive, et somme toute peu évidente – du droit de propriété, trahi l'obligation de « vigilance » environnementale dont il a naguère fait le choix d'imposer le respect à « chacun »(10) ? À chacun, mais non aux SAFER qui, selon la volonté du législateur telle que bridée pour l'instant par le Conseil, ont un autre objet. Soit même si la manœuvre nous semble un peu ambiguë, comme le prouve encore le commentaire officiel de la décision : « Le Conseil constitutionnel a estimé qu'en définissant la pluralité des objectifs du droit de préemption, le législateur n'avait pas entendu modifier l'objet de ces sociétés et leur confier une mission plus large que leur objet principal. Il a donc formulé une réserve d'interprétation () » (V. Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 47 - avril 2015 - p. 173 à 186).

Selon B. Grimonprez, « le cadre de la préemption demeure toujours beaucoup plus restreint que le cadre général d'intervention des SAFER (acquisitions amiables de biens ruraux, concours technique aux collectivités...). Initialement, l'arme de la préemption était cantonnée à des fins d'amélioration des structures foncières agricoles. Dans cet esprit, le Conseil Constitutionnel, par une décision du 9 octobre 2014, a formulé une réserve d'interprétation quant aux dispositions de la loi d'avenir pour l'agriculture : il prévient que le droit de préemption ne peut être mis en œuvre que pour des motifs qui « se rattachent principalement à la mission principale » agricole des SAFER ». D'après Samuel Crevel, docteur en droit, avocat associé au cabinet Scillon, Maître de conférences associé à Paris I Panthéon-Sorbonne, la décision du Conseil Constitutionnel s'analyse en « une hiérarchisation inédite et non inscrite dans la loi entre les multiples missions que celle-ci assigne aux SAFER », un « recentrage sur les missions fondamentales ».

On rappellera que les décisions du Conseil Constitutionnel s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles selon l'alinéa 3 de l'article 62 de la Constitution, et que l'autorité ainsi conférée à ses décisions s'attache « non seulement à leur dispositif mais aussi aux motifs qui en sont le soutien nécessaire et en constituent le fondement même ». En principe, cette autorité s'attache donc aussi aux réserves d'interprétation émises par le Conseil Constitutionnel. La Cour de cassation fait fréquemment référence aux réserves d'interprétation émises par le Conseil Constitutionnel.

L'introduction de l'objectif environnemental prévu au 8° de l'article L. 143-2 du code rural et de la pêche maritime n'a pas été accompagnée de la modification nécessaire pour rattacher le droit de préemption de la Safer aux missions de service public qui lui sont assignées (agricole et/ou environnemental).

Les Safer ne peuvent donc, en l'état actuel des textes, exercer leur droit de préemption pour assurer spécifiquement la protection de la nature et de l'environnement. Ce droit reste aujourd'hui exclusivement ou principalement agricole.

Elles restent, par conséquent, cantonnées dans leur sphère d'intervention naturelle sans pouvoir être en mesure d'exercer utilement, à la demande d'une collectivité notamment, leurs prérogatives (préemption) dans le domaine environnemental en vue, par exemple, de mieux protéger les espaces naturels, d'agir pour le maintien des zones de captage ou de lutter contre les risques de cabanisation d'espaces naturels.

Mais récemment, la Cour de cassation a eu l'occasion de se prononcer sur l'incidence des modifications apportées à l'article L. 143-2, 8° du code rural et de la pêche maritime, notamment sur la motivation de la décision de préemption prise pour la protection de l'environnement. V. [Cour de cassation, civile, Chambre civile 3, 11 juillet 2024, 22-22.488, Publié au bulletin - Légifrance](#), Bull. juil. 2024, n° 7, p. 257 : cette publicité montre qu'il s'agit d'un arrêt de principe appelé à faire jurisprudence).

La Cour de cassation a considéré que, « **si la mise en œuvre de pratiques agricoles adaptées constitue le moyen privilégié pour atteindre l'objectif environnemental poursuivi par l'exercice du droit de préemption, ce texte ne rend pas impératif l'usage de ce moyen** ».

En l'espèce, la Cour de cassation relevé que « *la cour d'appel a constaté que les décisions de préemption,*

expressément fondées sur l'article L. 143-2, 8°, du code rural et de la pêche maritime, décrivaient les biens préemptés, constitués en majeure partie d'excavations en nature de lacs, et mentionnaient que la SAFER avait été sollicitée par un établissement public interdépartemental désireux de poursuivre sur ce site sa politique d'intérêt général dans le cadre d'une gestion intégrée pour y développer sa fonction hydrologique au moyen d'un soutien d'étiage de l'Adour et sa fonction écologique par l'aménagement d'une zone de réserve et de quiétude, ainsi que par une association d'irrigants désireux eux aussi de réalimenter l'Adour en période d'étiage. Elle a ajouté que ces décisions précisaient que cette ressource en eau permettrait de sécuriser le débit de la rivière pour des usages non seulement agricoles mais aussi pour d'autres acteurs économiques locaux ». La Cour a pu retenir « qu'il s'agissait, non de motifs types, mais de motifs expliquant l'exercice du droit de préemption par des données concrètes et objectives relatives aux propriétés dont la cession est envisagée ». Elle a constaté « que, par courrier du 19 janvier 2017, la directrice régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement avait, compte tenu des enjeux liés à la biodiversité et aux milieux naturels, émis un avis favorable à la préemption, sous réserve de mettre en place un cahier des charges environnemental à respecter par le futur acquéreur et de réaliser des études complémentaires sur les projets de pompage de la gravière pour réalimenter l'Adour à l'étiage ». Elle a retenu, à bon droit, que « depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014, il n'était plus nécessaire que le droit de préemption exercé sur le fondement de l'article L. 143-2, 8°, du code rural et de la pêche maritime vise la réalisation d'un projet écologique spécifique approuvé par l'Etat ou les collectivités locales et leurs établissements publics ». Ayant enfin relevé « qu'une convention de concours technique avait été signée le 3 octobre 2009 entre l'Institution Adour, établissement public territorial de bassin, et la SAFER pour permettre l'échange d'informations sur les ventes immobilières projetées ou en cours, et que l'Institution Adour avait établi une étude détaillée sur le projet de réhabilitation du site, elle a pu en déduire que le droit de préemption, visant un but de protection de l'environnement par prise en compte des nécessités d'irrigation des terres agricoles du fait de la baisse de niveau de l'Adour et, par conséquent, avec intégration d'un but agricole, avait été exercé conformément à la stratégie mise en œuvre par l'Institution Adour ».

Au vu de cette décision, il conviendrait de **réfléchir ensemble à la réécriture du 8° de l'article L. 143-2 du CRPM et de le rattacher à la mission environnementale des Safer** définie au 2° du I de l'article L. 141-1 du même code.

La SAFER pourrait être amenée à préempter des espaces naturels (pelouses sèches, milieux humides...) là où il n'y a pas d'activité agricole et où celle-ci n'est pas envisageable. Il est d'ailleurs symptomatique que le nombre de préemptions comportant l'objectif 8 est aujourd'hui réduit à la portion congrue, moins de 10 % du total des préemptions (dont la moitié en Ile-de-France).

Au regard de l'importance des enjeux environnementaux de la politique foncière, la Cour des comptes avait d'ailleurs « invité le ministère de l'agriculture et le ministère de la transition écologique à préciser les modalités de mobilisation des SAFER sur ces questions » (V. Cour des comptes, rapport S2020-1158 du 17 juin 2020, page 69). Cette réflexion est très importante et urgente à mener pour limiter l'ouverture aux collectivités de nouveaux droits de préemption : V. le droit de préemption pour la préservation des ressources en eau destinées à la consommation humaine (C. urb. art. L. 218-1 à L. 218-14), le droit de préemption pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte (C. urb. art. L. 219-1 à L. 219-13), le droit de préemption pour la lutte contre les incendies de forêt (C. for. art. L. 131-6-1) et, récemment, l'adaptation du droit de préemption urbain pour favoriser l'atteinte des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols (C. urb. art. L. 211-1-1).

Dans une logique de travail en bonne intelligence de tous les acteurs fonciers, on peut regretter, même si l'article L.141-5 du CRPM prévoit que les Safer peuvent être mobilisées pour apporter leurs concours technique aux collectivités pour la mise en œuvre de leur droit de préemption, que ces nouveaux droits ne s'exercent pas en coordination ou en coopération avec les Safer (sauf pour le droit de préemption institué au bénéfice des communes pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte qui peut s'exercer en coopération avec la Safer en application de l'article L. 219-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de l'article 244 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi "Climat").

Annexe 19. Article Guillaume Sainteny

La fiscalité peut-elle contribuer à limiter l'artificialisation des sols ?

Par Guillaume SAINTENY
GS Conseil

Guillaume SAINTENY

Malgré l'existence de près d'une trentaine de taxes sur l'artificialisation des sols, la fiscalité n'a pas été, jusqu'ici, un outil capable de la limiter.

Une des raisons principales de cette artificialisation tient à la différence de prix existant entre le non bâti urbanisable et le non bâti non urbanisable. Cette différence découle, en partie, de la minoration de la valeur du foncier rural non urbanisable causée par la charge fiscale qui pèse sur lui et les dispositions du Code rural. Une nouvelle taxe sur l'artificialisation, comme évoquée ces derniers temps, ne prendrait pas davantage en compte ce facteur. En outre, elle ne pourrait être ni internalisante ni même suffisamment incitative.

Si l'on souhaite utiliser l'outil fiscal dans un but de modération de l'artificialisation, il apparaît bien plus efficace de recourir aux prélèvements existants en les remodelant en fonction de cet objectif que de créer une nouvelle taxe. Cela peut notamment se faire en modifiant leurs taux, en les modulant sur la base de critères géographiques, en diminuant le nombre des cas d'exonérations ou d'abattements lorsqu'ils sont contraires à l'objectif recherché et en réduisant nettement la taxation du foncier non bâti, de façon à lui permettre de dégager un rendement net positif minimal.

Lorsque l'on évoque l'utilisation de la fiscalité comme instrument de modération de l'artificialisation des sols, la première piste qui vient souvent à l'esprit est la création d'une nouvelle taxe sur ce processus. C'est la solution de facilité des points de vue politique et médiatique. Elle présente deux avantages : la nouvelle taxe serait facilement identifiable et elle procurerait des recettes, lesquelles pourraient être affectées (ou non) à une action publique précise (ou non).

Mais cette solution comporte aussi de nombreux inconvénients. La fiscalité française se caractérise par sa complexité et son instabilité. Créer une nouvelle taxe accroîtrait ces défauts. Sur le plan social, plus un système fiscal est complexe, et moins il est compréhensible par les catégories populaires et moyennes. D'un point de vue économique, les prélèvements obligatoires s'établissent déjà à un niveau très élevé en France, les pouvoirs publics cherchent plutôt à les stabiliser, voire à les diminuer. Le Conseil des prélèvements obligatoires vient de confirmer le fait que la France est le pays d'Europe où l'immobilier est le plus taxé (CPO, 2018). En outre, la multiplicité des formes de taxation d'un même bien induit parfois des effets de sens opposés. Cette situation se constate déjà dans le domaine de l'urbanisme. Surtout, la multiplication des taxes portant sur l'artificialisation des terres ne semble pas être parvenue jusqu'ici à infléchir notablement non seulement son rythme, mais aussi sa localisation géo-

graphique. Il existe déjà près d'une trentaine de taxes en la matière (voir l'Encadré de la page 44). Elles ne sont guère incitatives et ne s'appliquent pas à plusieurs types d'artificialisation. Une nouvelle taxe remédierait-elle à ces défauts ? Cela est peu probable.

Dans les circonstances actuelles, la fiscalité ne semble pas être l'outil capable, à lui seul, de limiter grandement l'artificialisation. Cela tient à la force de deux mécanismes régulateurs du foncier : d'une part, le marché et, notamment, les différences de valorisation, en termes de prix à l'hectare, entre terrain à usage rural et terrain à bâtir, et, d'autre part, la réglementation, notamment le droit de l'urbanisme et le droit rural. Ces deux mécanismes se renforcent l'un l'autre pour accroître la différence de valorisation entre ces types de terrain.

Le classement en zone urbaine (U) ou en zone à urbaniser (AU) d'un terrain lui confère, certes, une valeur nettement plus élevée. Mais, à l'inverse, le Code rural conduit à minorer la valeur des terrains ruraux. Fixés par l'État en dessous de leur valeur de marché, les loyers de fermage français sont très inférieurs à ceux de l'Europe de l'Ouest. En outre, la charge fiscale qui affecte le foncier rural pèse presque entièrement sur le bailleur. La rentabilité nulle du foncier non bâti, sa lourde taxation et des restrictions exorbitantes du droit commun tenant au statut du fermage se conjuguent pour conduire à des

valeurs à l'hectare qui figurent parmi les plus basses de l'Europe occidentale⁽¹⁾.

Faut-il pour autant désespérer de l'outil fiscal dans le domaine de l'artificialisation ? Tel n'est pas notre avis.

La fiscalité de l'urbanisme n'apparaît pas toujours cohérente du fait qu'elle s'est construite par couches successives et pour répondre aux « besoins » apparus au fil du temps : financer les équipements collectifs et procurer des recettes, notamment aux collectivités territoriales. Elle n'a pas été créée dans la perspective de protéger des espaces naturels, ni dans celui de préserver les terrains agricoles. Si l'on souhaite utiliser l'instrument fiscal pour modérer l'artificialisation, il apparaît plus efficace de recourir aux prélèvements existants en les remodelant en fonction de cet objectif que de créer une nouvelle taxe. Cela pourrait notamment se faire en modifiant leurs taux, en les modulant sur la base de critères géographiques, en diminuant les cas d'exonérations ou d'abattements contraires à l'objectif recherché et en réduisant nettement la fiscalité pesant sur le foncier non bâti.

Prendre davantage en compte la surface artificialisée

Les taux d'un certain nombre de taxes s'appliquent à une valeur forfaitaire. Ce mode de taxation n'incite pas à un usage économe des sols. L'application de taux croissant en fonction de la surface occupée inciterait davantage à économiser l'espace.

Par exemple, la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) est basée sur le chiffre d'affaires par m². Un taux croissant avec la surface inciterait à une utilisation plus parcimonieuse des terres. De même, la taxe d'aménagement (TA) est fixée, pour certains équipements artificialisants, à des valeurs forfaitaires très basses et ne progressant pas avec la surface artificialisée. C'est le cas, par exemple, des piscines (200 €/m²), des panneaux photovoltaïques (10 €/m²), etc.

Les redevances domaniales sont calculées en fonction de formules incluant le chiffre d'affaires et la valeur locative. S'agissant souvent d'espaces naturels publics de qualité (domaine public maritime (DPM), domaine public fluvial (DPF), plages, forêts publiques) et si l'on s'inscrit dans l'esprit de l'État exemplaire et du verdissement de la commande publique, l'absence de critère incitant à un usage économe des sols paraît critiquable et témoigne d'un manque d'intégration de l'environnement dans la politique de la domanialité publique. L'inclusion d'une variable faisant croître la redevance plus que proportionnellement à la surface occupée constituerait un signal incitant à une modération de l'artificialisation, qui plus est privative, de terrains publics (Sainteny, 2012).

Moduler les taxes sur la base de critères géographiques

En matière d'urbanisme, la fiscalité française ne semble pas suffisamment modulée dans l'espace.

La loi de finances rectificative (LFR) pour 2017 a instauré un abattement de 70 % applicable en matière de plus-va-

lue immobilière réalisée sur la vente, dans des zones tendues, de terrains destinés à la construction de logements collectifs correspondant à une surface de plancher au moins égale à 75 % du gabarit autorisé par le PLU. En soumettant l'abattement à une condition de densité, cette mesure est susceptible de modérer l'étalement urbain. Mais les PLU relèvent des communes et des intercommunalités. Beaucoup d'entre elles réservant de larges zones à l'habitat pavillonnaire individuel, la mesure ne pourra sans doute pas s'y appliquer. Pour qu'elle puisse l'être, il faudrait donner aux préfets la capacité temporaire de requalifier certains de ces espaces, par exemple lorsqu'ils occupent une part trop importante des zones constructibles prévues au PLU.

Le taux de la TASCOM ne diffère pas selon le lieu d'implantation des grandes surfaces. Cela favorise leur installation en périphérie, là où le foncier est moins cher. Cela induit une artificialisation additionnelle, puisque l'on ne peut s'y rendre qu'en automobile, ce qui nécessite la construction de nouvelles voiries, de ronds-points, de parkings..., engendrant un accroissement de l'imperméabilisation des sols, de la circulation automobile, des émissions de CO₂, de celles des polluants de l'air, etc. Ce sont autant d'externalités causées par le choix de localisation des grandes surfaces, qui ne sont pas internalisées dans la taxation appliquée à ces dernières. Il semble pourtant possible de différencier le taux de la TASCOM sur la base d'un critère géographique, en le diminuant notablement pour les implantations intra-urbaines et en l'accroissant nettement pour les installations périurbaines.

Depuis 2012, les communes et intercommunalités peuvent faire varier les taux de la TA d'un secteur à l'autre de leur territoire. Elles peuvent ainsi par l'instauration d'un taux bas favoriser la densification en centre-ville, la reconstruction de la ville sur la ville ou la requalification de friches urbaines, ou, au contraire, pénaliser l'étalement urbain en instaurant un taux plus élevé pour les implantations en périphérie. Cette faculté pourrait être davantage utilisée.

De même, le versement pour sous-densité (VSD), institué en 2012, permet de taxer les nouvelles constructions qui n'atteignent pas un seuil minimal de densité. En renchérissant le coût des constructions peu denses, le VSD apparaît, en théorie, comme un outil idéal pour limiter l'artificialisation des sols. Mais seule une trentaine de communes l'a instauré. La question se pose, dès lors, de savoir s'il convient de le rendre obligatoire dans certains secteurs géographiques (par exemple, en centre-ville ou à proximité des transports collectifs). Une simulation de son

(1) En 2016, le prix moyen de l'hectare s'élevait, en France, à 6 000 €/ha – mais seulement à 4 500 €/ha pour les terres louées qui correspondent à la très grosse majorité des terres – contre plus de 12 000 € en Espagne et en Grèce, plus de 21 000 € en Allemagne, au Danemark et en Irlande, plus de 25 000 € au Royaume-Uni, plus de 40 000 € en Italie et 63 000 € aux Pays-Bas (Eurostat, 2016 ; voir aussi CIAIN et al., 2012). En France, ces différents facteurs ont entraîné une baisse importante de la valeur (en euros constants) de l'hectare agricole depuis 1970. Pour avoir la même valeur qu'en 1970 en euros constants, l'hectare de terre agricole devrait valoir aujourd'hui plus de 50 000 € en euros courants et non 6 000 €.

application à l'ensemble de l'Île-de-France suggère qu'il permettrait de diminuer les surfaces urbanisées, tout en augmentant les surfaces de plancher construites (Avner, Vigié et Hallegatte, 2014).

Réduire les incitations fiscales à l'artificialisation des sols

Une part importante de l'artificialisation des sols résulte directement de l'action de l'État et des collectivités territoriales. Ici aussi les principes de l'État exemplaire, de l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques et du verdissement de la commande publique paraissent peu mis en œuvre. Ainsi, la fiscalité applicable au bâti public s'avère des plus légères. Les immeubles bâtis de l'État, des collectivités territoriales ou bien encore des ports autonomes sont exonérés de la taxe sur le foncier bâti (TFB). Les voies publiques n'acquittent ni la TFB ni la TFNB. Les constructions affectées à un service public ou à une activité reconnue d'utilité publique, édifiées par l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des mutuelles, etc. sont exemptées de TA. Les ports publics et ceux gérés par des sociétés d'économie mixte sont exonérés de cotisation économique territoriale. Ces exonérations conduisent à minorer les coûts de l'artificialisation d'origine publique. Elles n'incitent donc pas les opérateurs publics à un usage économe des sols. L'instauration d'une contribution à caractère incitatif ou d'un système de bonus-malus déterminés en fonction du ratio d'artificialisation de ces constructions pourrait être étudiée. Pour des raisons voisines, la cession au prix symbolique de 1 euro par certaines collectivités territoriales de terrains à des aménageurs peut aussi être critiquée. Elle devrait être mieux encadrée.

De nombreux abattements existent sur des taxes portant sur des surfaces construites ou sur des processus d'artificialisation. Ainsi, les aéroports – nombreux en France – bénéficient pour le calcul de la cotisation foncière des entreprises d'un abattement correspondant au tiers de leur valeur locative. De même, les entrepôts et hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale, qui constituent une part importante de l'artificialisation observée au cours des dernières années, bénéficient pour le calcul de la TA d'un abattement de 50 % sur la valeur forfaitaire par m² de la surface construite. Les collectivités territoriales peuvent minorer de 50 % la TA applicable aux maisons individuelles en secteur diffus financées à l'aide du prêt à taux zéro (PTZ). Par ailleurs, la différence de valeur forfaitaire utilisée pour le calcul de la TA conduit à ce que les parkings couverts intégrés à une construction soient taxés entre deux et huit fois plus que ceux de surface. Or, si les seconds induisent une artificialisation supplémentaire, ce n'est pas le cas des premiers. De plus, les coûts de construction des premiers sont nettement plus élevés que ceux des seconds. Alors que la fiscalité pourrait corriger partiellement ce biais, elle l'accroît, incitant à l'artificialisation et réduisant les possibilités de densification (Sainteny, 2012).

Alléger la fiscalité pesant sur le foncier non bâti

Toutefois, aucune des différentes pistes de réforme suggérées ci-dessus ne permettrait d'apporter une réponse à l'une des causes essentielles de l'artificialisation française.

La rentabilité annuelle moyenne avant impôt des classes d'actifs s'ordonne comme suit : actions, environ 7 % ; bâti locatif, environ 3 à 4 % ; foncier non bâti, inférieur à 1,5 %. Or, en dépit de loyers de fermage réglementés et d'un rendement du foncier non bâti moitié moindre que celui du logement locatif, ces deux types de bien sont taxés de la même manière. De même, depuis la réforme fiscale de décembre 2017, la classe d'actifs la plus rentable est la moins fiscalisée, alors que la moins rentable est la plus taxée. Ainsi, après impôts, le rendement annuel moyen des actions s'établit à 5 %, tandis que celui du foncier non bâti est nul ou négatif.

En effet, le foncier non bâti est soumis à plusieurs taxes indépendantes des revenus éventuels qu'il génère⁽²⁾. Ces taxes, à elles seules, rendent systématiquement négatif le rendement annuel après impôts du foncier non bâti non productif de revenu. Outre ces taxes, le foncier non bâti productif de revenus est redevable de prélèvements⁽³⁾, dont les taux annuels varient entre 31,2 % et 75 % de ses revenus. Les montants résultant de l'application de ces taux ajoutés aux taxes indépendantes du revenu conduisent à un prélèvement global pouvant dépasser 100 % des revenus du foncier non bâti. Même lorsque les taux de taxation appliqués au titre de l'impôt sur le revenu (et des prélèvements sociaux) se rattachent aux premières tranches d'imposition (31,2 %, puis 47,2 %), le cumul avec les taxes indépendantes du revenu induit un taux de prélèvement global supérieur à 50 %, ce qui aboutit à un rendement au mieux égal à l'inflation, c'est-à-dire nul, voire négatif en euros constants.

Cette absence de rentabilité du foncier non bâti pousse ses détenteurs à l'artificialiser. De fait, on ne peut guère espérer qu'un agent économique détienne durablement un actif dont le rendement annuel est nul, voire négatif. À moyen terme, il ne peut conserver que les actifs dégageant une rentabilité minimale en euros constants ou procurant un avantage fiscal. Or, depuis le 1^{er} janvier 2018, non seulement l'avantage fiscal lié au foncier rural a été supprimé, mais de plus sa fiscalité a été accrue. La réforme fiscale intervenue fin 2017 accentue donc nettement la nécessité pour son détenteur d'artificialiser un espace naturel pour retrouver une rentabilité positive.

Pourtant, si la fiscalité ne peut à elle seule permettre d'égaliser les rentabilités annuelles pas plus que les va-

(2) Taxe sur le foncier non bâti, taxe pour frais de chambres d'agriculture, droits de mutation à titre onéreux et droits annexes, plus-values immobilières, IFI, taxes sur les assurances, etc.

(3) Impôt sur le revenu et prélèvements sociaux.

Taxes relatives à l'artificialisation et aux terrains urbanisables

Sont indiquées entre parenthèses les dates de création ou de majoration de ces taxes lorsqu'elles sont récentes. On constate que plusieurs sont de création récente ou ont vu leur taux augmenté récemment.

Aucune de ces taxes n'est internalisante.

À l'exception du VSD (facultatif) et, partiellement, de la TA et de la majoration de la TFNE (elles aussi toutes deux facultatives) soit trois taxes facultatives sur un total de vingt-neuf -, aucune taxe n'est incitative. Il s'agit de taxes à but de rendement. L'artificialisation est donc considérée comme une base servant d'assiette à des financements d'équipements, à des formalités administratives ou à des recettes générales. Une nouvelle taxe ne serait probablement pas plus incitative. Si elle l'était, elle entrerait en conflit avec les autres taxes, puisqu'un certain nombre de structures, de budgets, d'équipements dépendent de la poursuite de l'artificialisation des sols pour pouvoir être financés. Rendre incitatives certaines des taxes déjà existantes semble davantage pertinent et un peu moins contradictoire.

- Taxe d'aménagement (2012) (rassemblant elle-même plusieurs taxes (taxe locale d'équipement, taxe départementale des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement, taxe départementale des espaces naturels sensibles, etc.)
- Redevance d'archéologie préventive (2003)
- Taxe forfaitaire sur les terrains nus devenus constructibles (2007)
- Taxe sur la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles (2010)
- Majoration valeur locative Taxe foncier non bâti (terrains urbanisables)
- Taxe de défrichement
- Versement pour sous denarié (2012)
- Participation pour le financement de l'assainissement collectif
- Participation spécifique des constructeurs en zone d'aménagement concertée
- Participation spécifique pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels
- Prise en charge financière d'équipements dans le cadre des conventions de Projet urbain partenarial
- Taxe fiscale sur assurance construction
- Taxe fiscale sur assurance dommages ouvrages
- Contribution solidarité victimes terrorisme infractions au Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (sur assurance dommages ouvrage) (1986)
- Taxe de publicité foncière
- Contribution de sécurité immobilière
- Droit sur attestation immobilière
- Droits de mutation à titre onéreux (terrains urbanisables) (majorés en 2014)
- Impôt sur plus-values immobilières (terrains urbanisables) (accru en 2011, puis en 2012)
- Prélèvements sociaux sur plus-values immobilières (terrains urbanisables) (accrus en 2011, puis en 2017)
- Contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (plus-values immobilières sur les terrains urbanisables) (2011)
- Taxe spéciale d'équipement
- Impôt sur la fortune immobilière (2018)
- 1 % paysage-développement (1988)
- Redevances domaniales
- Taxe générale sur les activités polluantes (granulats) (2000)
- Taxe sur création de locaux à usage de bureaux ou de commerces en IDF (construction)
- Droits de mutation à titre gratuit (terrains urbanisables)
- TVA (sur terrain à bâtir, construction, assurance construction, attestation immobilière, frais de notaire, de géomètre, d'avocat, d'architecte, etc.)

leurs d'actifs des fonciers non bâti et bâti, elle pourrait toutefois faire en sorte que le foncier non bâti dégage un rendement positif après impôts, ne serait-ce que de 1 % en euros constants. Cela permettrait aux agents économiques de ne pas être obligés de se défaire d'un actif affichant systématiquement une perte.

On peut difficilement conserver un cadre réglementaire et fiscal entraînant le rendement nul ou négatif du foncier agricole et le déclin de sa valeur à l'hectare et regretter dans le même temps que ses détenteurs tentent de sortir de cette double spirale déflationniste par la seule voie qui s'offre à eux pour valoriser leur actif aux conditions du marché, après des décennies de pertes et de dépréciation de leur bien, entraînées par le couple « statut du fermage/fiscalité ».

L'artificialisation est en grande partie provoquée par la différence de valorisation existant entre le foncier non bâti urbanisable et le foncier non bâti non urbanisable. Mais cette différence ne découle pas du seul fait de classer un terrain en zone urbanisable. Elle est aussi la conséquence de la minoration-déflation du prix du foncier agricole et de son rendement nul, voire négatif, causés par la charge fiscale qui pèse sur lui et le statut du fermage. Cette réalité, dont il est trop souvent fait abstraction dans les analyses, constitue un facteur propre à la France qui contribue à expliquer une progression de l'artificialisation des sols plus rapide que dans les pays voisins. Une nouvelle taxe sur l'artificialisation n'apporterait pas de solution à ce

problème. L'allègement des charges fiscales et statutaires pesant sur le foncier rural, en permettant de lui conférer un rendement après impôts non nul et de revaloriser sa valeur d'actif, contribuerait davantage à un ralentissement de l'artificialisation des sols.

Bibliographie

AVNER P., VIGUIÉ V. & HALLEGATTE S. (2014), « Le versement pour sous-densité : analyse d'un outil de densification urbaine et premiers retours d'expériences », *Point Climat*, n°36, mai.

CIAIN P. et al. (2012), "Key issues and Developments in Farmland Rental Markets in EU Member States and Candidate Countries", Center for European Policy Studies, Factor Markets, Working Paper, n°13, February.

Conseil des prélèvements obligatoires (2018), « Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages ».

Eurostat (2018), « Prix des terres agricoles par région », dernière mise à jour 14/12/2017, www.ec.europa.eu/eurostat/data/database

SAINTENY G. (2018), « Les subventions publiques dommageables à la biodiversité », rapport de la Commission du CAS présidée par Guillaume Sainteny, Paris, La Documentation Française, 2012, 414 p. (version en anglais disponible sur Internet).

Annexe 20. Exemples de dispositifs fiscaux à l'étranger

En signant une obligation réelle environnementale au profit de la biodiversité, le propriétaire peut ressentir une double perte : la diminution de la valeur de son terrain et la baisse des revenus qu'il peut potentiellement en tirer.

L'idée de permettre à un propriétaire de renoncer à certaines utilités de son fonds et de les partager avec des entités ou des personnes porteuses d'intérêts collectifs, voire de l'intérêt général, est née aux États-Unis avec les premiers exemples de *conservation easements* (servitudes de conservation), relevés au début des années 1960.

Aux États-Unis, 221 000 ORE sont ainsi répertoriées comprenant un volet fiscal très ambitieux avec le défaut néanmoins lié aux mécanismes de finance verte et un raisonnement plus économique qu'écologique. La plus-value se situe sur les revenus fonciers, déduite de la base taxable. Cette déduction peut même faire l'objet de cession de droits

Ce mécanisme offre l'intérêt que la déduction des moins-values oblige à définir le périmètre de cette moins-value plus facilement dès lors que les surfaces ne sont plus constructibles.

Cet outil s'est développé également dans les années 70 au Canada, en Australie et en Nouvelle-Zélande, puis au Chili plus récemment. Le mouvement finit par toucher l'Europe. Il est introduit en Ecosse en 2003. La Suisse, pour sa part, connaît un dispositif comparable sous le nom de « charge foncière ». Le texte dispose que « *la charge foncière assujettit envers un tiers le propriétaire actuel d'un fonds à certaines prestations pour lesquelles il n'est tenu que sur son immeuble* ».

Ces exemples étrangers ont évidemment inspiré celles et ceux qui, en France, réfléchissaient à une « servitude environnementale » instituée par contrat. L'ORE est ainsi née. L'annexe 2 du rapport au gouvernement de janvier 2021 explicite les différents dispositifs fiscaux à l'étranger (cf. annexe 15 du présent rapport).

À travers ces différents exemples anglophones notamment, on constate aisément que ces pratiques de servitudes de protection démontrent que leur succès et leur déploiement à grande échelle est en grande partie lié à la fiscalité incitative mise en œuvre. Ce régime fiscal compense une partie de la perte de valeur du terrain et de la perte de revenus, incitant plus facilement les propriétaires à souscrire de tels contrats.

Extraits de l'Annexe 2 du rapport du Gouvernement au Parlement sur la mise en œuvre du mécanisme d'obligations réelles environnementales et sur les moyens d'en renforcer l'attractivité, Janvier 2021

Des exemples parmi les plus significatifs de fiscalité incitative en matière de servitudes environnementales se trouvent aux États-Unis et au Canada.

Les avantages fiscaux existant en matière de servitudes environnementales sont de quatre ordres :

- déduction sur la base imposable servant de calcul à l'impôt dû ;
- crédit ou réduction d'impôt imputable sur le montant de l'impôt dû ;
- exonération d'impôt sur les plus-values de cessions immobilières ;
- allègement des droits de succession.

Déduction sur la base imposable (États-Unis)

Aux États-Unis, tout propriétaire foncier faisant don d'une servitude environnementale à une « *organisation de protection de la nature* » reconnue en vertu de la réglementation énoncée

dans l'*Internal Revenue code* (code des impôts) peut bénéficier d'une déduction d'impôt¹⁵⁹.

Cet avantage fiscal s'applique au niveau fédéral.

Pour en bénéficier, la servitude doit répondre à trois conditions :

- être perpétuelle ;
- être détenue par un Gouvernement ou une organisation non gouvernementale (ONG) ;
- servir un but de conservation, c'est-à-dire que la propriété doit présenter tout ou partie des valeurs suivantes : patrimoine naturel, paysager, historique, intérêt scientifique et récréationnel.

La déduction est égale à la valeur du don, dans la limite de 50 % du montant de l'*adjusted gross income* (qui équivaut approximativement à la base imposable net en fiscalité française). Pour ceux qui tirent plus de 50 % de leurs revenus de l'agriculture, cette déduction peut aller jusqu'à 100 % du montant de l'*adjusted gross income*.

Crédit ou réduction d'impôt (États-Unis et Canada)

Mécanisme présent aux États-Unis

Un crédit d'impôt existe dans certains États au bénéfice de ceux qui décident ou acceptent de doter leur patrimoine foncier de servitudes de conservation.

Le taux moyen du crédit d'impôt est de 25 % et s'applique sur la valeur marchande du terrain. Sa durée d'utilisation varie selon les États entre 8 et 20 ans.

Dans certains États, ces crédits d'impôt sont transférables. Dans ces cas, un propriétaire foncier qui a une servitude environnementale sur son terrain, dont la valeur dépasse l'impôt sur le revenu que le propriétaire pourrait payer, peut vendre toute portion inutilisée de son crédit d'impôt à un autre contribuable.

Cette possibilité de transfert du crédit d'impôt a constitué une mesure permettant un développement des servitudes environnementales.

En Virginie, le crédit d'impôt a permis une hausse sensible des donations de terrains protégés. Ainsi, fin 2008, l'État enregistrait 1952 donations représentant un peu plus de 160 000 hectares protégés (1,5% de la surface de l'État). Fin 2012, on comptabilisait 2774 donations représentant plus de 240 000 hectares protégés. Fin 2016, on comptabilisait 3621 donations représentant 318 000 hectares protégés (3% de la surface de l'État).

Mécanisme présent au Canada

Dans le cadre de la donation d'un terrain reconnu comme terre écosensible, le donateur bénéficie d'un crédit d'impôt variant de 15 % à 29 % de la valeur du don, dans la limite de 75 % du revenu net imposable du contribuable. Le crédit d'impôt est utilisable pendant 5 ans ; il est incessible.

Pour qu'un propriétaire foncier puisse bénéficier de tous les avantages fiscaux d'un don fait dans le cadre du Programme de dons écologiques (PDE), le ministre de l'environnement du Canada ou un mandataire désigné doit avoir attesté que le terrain est écosensible. La servitude doit également être perpétuelle. Sont considérées comme terres écosensibles les zones ou sites qui contribuent ou, à l'avenir, pourraient contribuer considérablement, à la

¹⁵⁹ <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-sues-shut-down-promoters-conservation-easement-tax-scheme-operating-out>

conservation de la biodiversité et du patrimoine environnemental du Canada¹⁶⁰34.

Allègement des droits de succession (États-Unis)

Trois types d'allègement sur les successions existent en matière de servitude environnementale :

- *Réduction du coût de la succession.* La succession du défunt sera réduite de la valeur des « *dons de servitude de conservation* ». Les héritiers ne devront payer de droits de succession que sur la valeur des terres préservées, et non sur le plein potentiel valorisable.
- *Dispense totale ou partielle de droits de succession.* Si une propriété foncière est dotée d'une servitude environnementale de conservation (« *qualified conservation easement* »), 40 % supplémentaires de la valeur des terres (soumis à un plafond de 500 000 \$) peuvent être exclus des frais de succession à payer par les ayants droit après la mort du propriétaire.
- *Servitude environnementale « Post mortem »* : après la mort du propriétaire d'un patrimoine foncier non protégé, ses héritiers peuvent également bénéficier des avantages listés ci-dessus s'ils choisissent de signer une servitude volontaire.

Exonération d'impôt sur les plus-values de cessions immobilières (Canada)

Les dons d'un terrain dans le cadre du programme de dons écologiques sont exonérés de taxe sur les gains en capital (qui équivaut à l'impôt sur les plus-values de cessions immobilières).

Cette mesure a permis développement des dons écologiques. Ainsi, si entre 1995 et 2005, 475 donations avaient été enregistrées dans le programme représentant une surface protégée de 44 423 hectares, entre 2006 et 2016, 785 donations supplémentaires avaient été enregistrées représentant plus de 136 000 hectares protégés.

Les procédures de contrôle

Deux procédures sont par ailleurs associées à l'octroi de ces avantages fiscaux :

- une procédure d'agrément préalable : le projet doit être agréé par l'autorité publique avant que le contribuable puisse bénéficier des avantages fiscaux ;
- ou une procédure de contrôle *a posteriori* : le contribuable bénéficie de plein droit des avantages fiscaux afférents à une servitude environnementale dès que celle-ci est conclue, l'administration ne contrôlant la réalisation des conditions d'octroi de ces avantages fiscaux qu'ultérieurement.

Procédure d'agrément préalable (Canada)

Afin de bénéficier de l'ensemble des dispositifs fiscaux, l'opération doit être préalablement certifiée par le ministère de l'environnement canadien. L'administration vérifie que l'ensemble des conditions liées à l'octroi des avantages fiscaux sont respectées. C'est à l'occasion de cette certification que l'autorité certificatrice déterminera la valeur marchande du terrain qui servira de base au calcul du crédit d'impôt. Un visa fiscal est ensuite délivré, qui permet au donateur de bénéficier des avantages fiscaux.

Ce système existe en France dans le cadre d'avantages fiscaux spécifiques à certains secteurs :

- le crédit d'impôt cinéma par lequel le projet de l'entreprise de production doit être agréé par le centre national du cinéma et de l'image animée avant de pouvoir bénéficier du crédit d'impôt ;
- le crédit d'impôt recherche par lequel le projet de recherche doit être agréé par le ministère

¹⁶⁰ <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/financement-environnement/programme-dons-ecologiques/publications/guide.html>

en charge de la recherche avant que l'entreprise en charge du projet puisse bénéficier du crédit d'impôt.

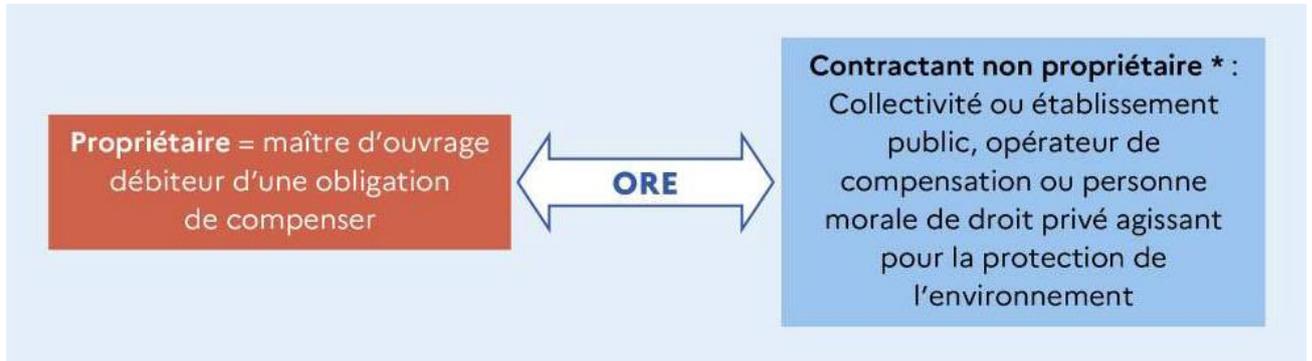
Procédure de contrôle *a posteriori* (États-Unis)

Aux États-Unis, de manière générale, les États privilégient la procédure amiable, dans le cadre de laquelle ce sont les parties qui s'entendent sur la qualité de la servitude environnementale et sur la valeur marchande du terrain. Le contribuable peut bénéficier des avantages fiscaux dès la création de la servitude. Cependant, l'administration peut réaliser un contrôle *a posteriori* pour vérifier que les conditions sont respectées.

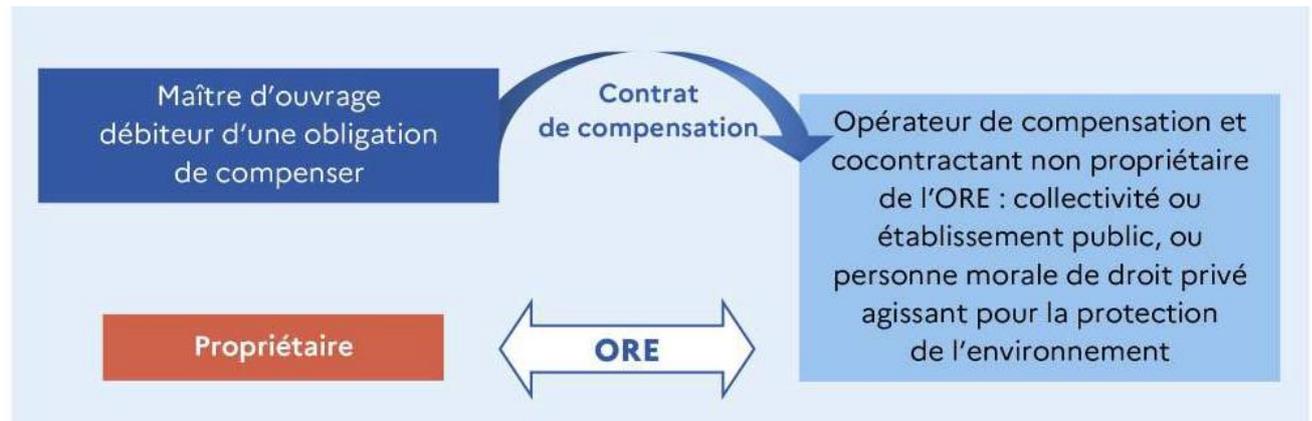
Annexe 21. Schémas contractuels

Ces schémas sont issus du guide CEREMA

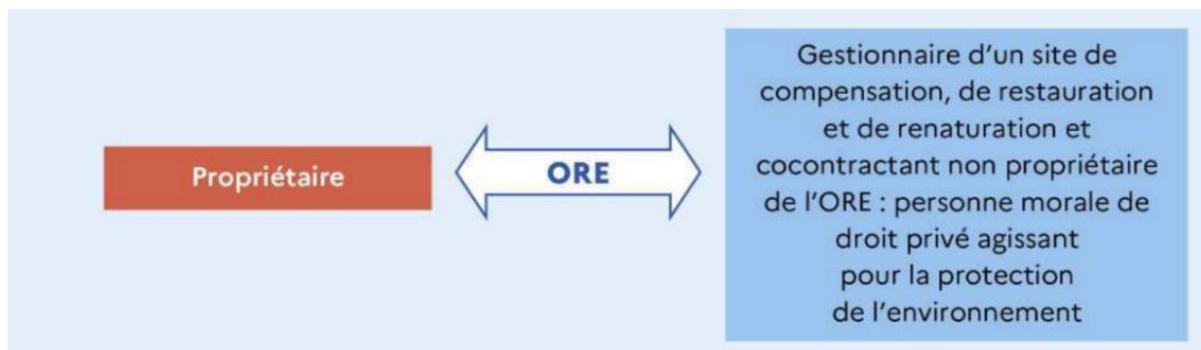
Cas de compensation directe par ORE



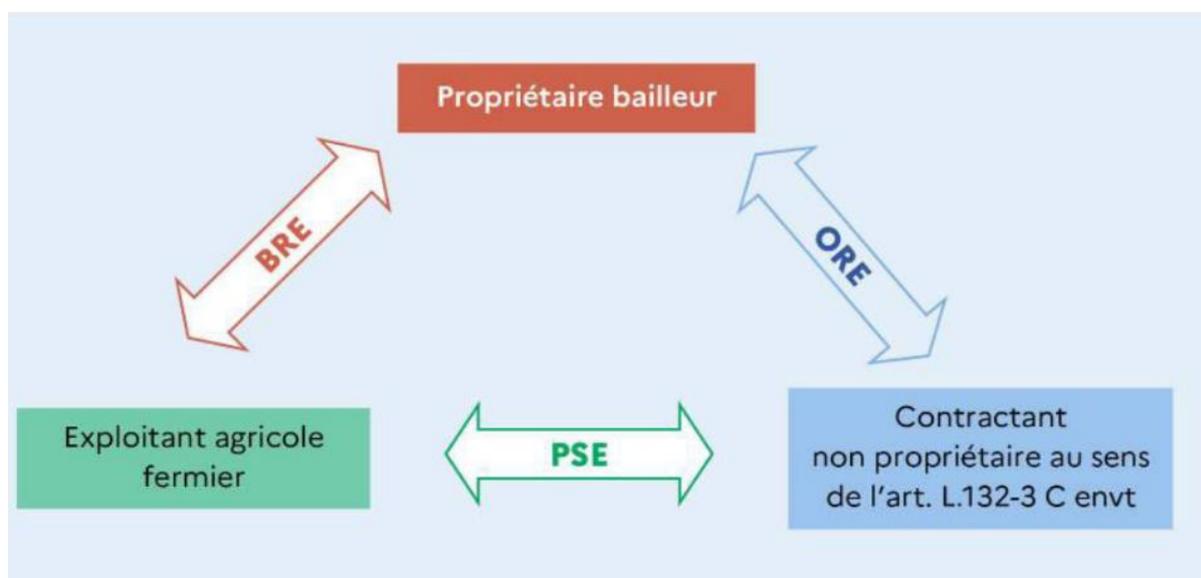
Cas de compensation indirecte par ORE



Cas de ORE patrimoniale



Cas de ORE avec BRE (patrimonial et/ou de compensation)



Annexe 22. Communication autour des ORE

Exemple de BD adaptée à la présentation pédagogique d'une ORE

04 LA MARTHZETTE

**IL EST L'ORE,
MON SEIGNEUR !**

Il est L'ORE, mon seigneur !

Parce que je suis conscient que protéger la biodiversité, c'est quelque part s'occuper de moi, de ma santé, de celle de mes enfants, des enfants de mes voisins, de ma ville, de mes amis, des tiens, de nous quoi ! Parce que je sais que je ne suis pas éternel, parce que j'aime mon terrain et que je veux le voir participer à ce combat, même si je le vends ou si je disparais.

Est-ce que c'est pour cela que le Tiers-Lieu a organisé un séminaire pour en parler à la fin janvier ?

Tu as tout compris ! L'ORE est un outil qui sera ce que nous en ferons. Il fallait faire connaissance, comprendre comment ça marche, saisir ses potentialités, être conscient de ses limites.

LA MARTHZETTE 05

**IL EST L'ORE,
MON SEIGNEUR !**

Il est L'ORE, mon seigneur !

L'ORE, est-ce que ça pourrait être l'Occasion de Renouveler l'Espoir ?

Merci l'ami, à te revoir encore et encore !

Si tu veux, ou plus modestement l'Occasion de réfléchir à l'Environnement, à moins que ce soit un Outil pour Réussir Ensemble !

Article rédigé par Gilles Martin.

Retour sur le séminaire du 28 et 29 janvier au Tiers Lieu Sainte Marthe :

Les 28 et 29 janvier derniers, s'est déroulé au Tiers Lieu Sainte Marthe, un séminaire de recherche-action sur le rapport à la propriété des lieux au sein des communs et des tiers-lieux. Des chercheurs, professeurs, avocats, juristes embarqués et membres d'organisations se sont questionnés sur le potentiel transformatif des Obligations Réelles dans un contexte de transition sociétale. Pendant ces deux jours, des conférences et workshops se sont succédés permettant aux participants de mieux s'approprier cet outil juridique et de faire émerger de nouvelles initiatives notamment sur la préservation des fonctions environnementales et sociales d'un site.

Gilles Martin, Professeur émérite de droit - Membre du GREDEG, Magali Cerles, Membre de Terre de liens, anciennement Directrice du CEN Normandie Ouest ainsi que Geneviève Fontaine, Docteure en économie et Co-Présidente de l'association évaluco ont été les animateurs de ces temps de recherche.

Retrouvez le replay des conférences sur : https://www.youtube.com/results?search_query=scic+telris





Annexe 23. Contribution Humanité & biodiversité

Valorisation et optimisation des outils fonciers pour la protection et la restauration de la biodiversité

Note entretien IGEDD-Humanité et Biodiversité, 4 mars 2025

Introduction : intérêts et limites de la maîtrise foncière

La création d'espaces protégés par la maîtrise foncière, assortie de diverses conditions de protection de l'environnement, est un outil éprouvé.

Au niveau de l'action publique, elle est au cœur de l'action du Conservatoire du littoral, créé en 1975. Elle est aussi utilisée à plus petite échelle par les collectivités locales pour protéger des périmètres de captage des eaux, pour lesquels ces communes disposent d'un droit de préemption.

Au niveau des opérateurs privés, diverses initiatives ont également vu le jour. Citons :

- Terre de liens, créé en 2003 pour acquérir des terres agricoles et les mettre à disposition d'agricultures pratiquant une agriculture respectueuse de l'environnement. Cette formule concerne aujourd'hui plus de 300 fermes et environ 10.000 ha ;
- Les « sites naturels de compensation », en particulier celui créé en 2008 par CDC Biodiversité sur 358 ha dans la plaine de Crau ;
- Les GFEC (Groupements forestiers citoyens et écologiques) créés plus récemment (2023), et qui sont environ 25 ;
- Les « réserves de vie sauvage » de l'ASPAS, qui couvrent environ 500 ha.

Mais cette approche par la maîtrise foncière présente deux limites :

- Elle est coûteuse et, si elle suppose des financements publics, elle apparaît difficile à développer à plus grande échelle (même s'il convient à minima de maintenir, voire de renforcer les crédits du conservatoire du littoral, en particulier dans la perspective des dérèglements climatiques) ;
- Le contenu des engagements environnementaux est variable et laissé à l'initiative des propriétaires.

C'est pourquoi notre association est très favorable au développement d'outils permettant de reconnaître les engagements environnementaux d'opérateurs privés qui conserveraient la propriété de leurs biens, sachant que cette formule est extrêmement développée dans des pays comme le Canada¹.

Comment encourager les initiatives privées ?

Au niveau de l'action publique, de nombreux outils de protection ne nécessitant pas la maîtrise foncière ont été mis en place, dans lesquelles les propriétaires des espaces concernés peuvent être soumis à diverses contraintes définies ou approuvées par la puissance publique : c'est le cas des Parcs nationaux, des Parcs naturels régionaux, des zones « Natura 2000 »...

Au niveau des opérateurs privés, la Loi de protection de la nature de 1976 avait instauré les « Réserves naturelles volontaires », qui pouvaient être créées par l'Etat sur proposition de propriétaire privée. On en comptait 176 en 2002 mais la formule a été supprimée par la Loi du 27 février 2002 sur la

¹ Voir <https://www.environnement.gouv.qc.ca/biodiversite/prive/depliant.html>

« démocratie de proximité ». Les propriétaires ont été invité à adopter le statut de « réserve naturelle régionale », ce que seulement 75 d'entre eux ont fait².

De nombreuses associations ont également développé des formules ad hoc pour permettre à des propriétaires de faire reconnaître des engagements environnementaux sur la base de « Chartes ». Citons notamment :

- Les « refuges » de la LPO (environ 50.000 propriétaires)
- les « Oasis Nature » d'Humanité et Biodiversité (environ 1600)
- Les « jardins de Noé » de Noé conservation (environ 4400).

Ces formules peuvent d'ailleurs être utilisées par des collectivités locales, mais elles présentent deux limites :

- Elles n'ont pas de statut légal permettant de protéger juridiquement ces espaces, en particulier par rapport à des nuisances environnementales ou à des changements d'usage des sols (modification des PLU) ;
- Elles ne sont pas liées à des dispositifs d'aides financières pouvant encourager la bonne gestion de ces espaces (à l'exception des aides agroenvironnementales de la PAC et des paiements pour services environnementaux pour les terrains agricoles).

C'est dans ce contexte que la mise en place des ORE (Obligations réelles environnementales) nous semble un outil pertinent, à condition qu'il réponde aux deux limites précédemment évoquées.

Pistes de réforme de la fiscalité des espaces naturels

1. Appliquer strictement la Loi ZAN dans les espaces protégés

Le territoire français présente une grande diversité de milieux naturels et d'espèces ce qui implique que la France a une responsabilité particulière en matière de conservation de la biodiversité. Les aires protégées sont constituées de lieux présentant un intérêt spécial du point de vue de la biodiversité qu'elles abritent et elles jouent un rôle important dans la préservation de notre patrimoine naturel. Le premier facteur d'érosion de la biodiversité est le changement d'usage des sols et l'artificialisation.

La loi Climat et Résilience fixe des objectifs clairs en termes de lutte contre l'artificialisation : diviser par deux le rythme d'artificialisation d'ici 2030 et atteindre le zéro artificialisation nette en 2050. Une des priorités pour répondre à cet objectif devrait être de protéger les sites riches en biodiversité de toute artificialisation. La subvention aux constructions dans ces espaces est donc en totale opposition à l'objectif affiché de zéro artificialisation nette.

Nous demandons donc la suppression des subventions et dispositions fiscales à la construction dans les aires protégées, au moins celles en « protection forte ».

2. Imposer les plus values liées à l'urbanisation d'espaces naturels

Nous constatons que le régime fiscal actuel encourage les communes à détruire les espaces boisés pour construire et urbaniser. Une commune peut ainsi faire disparaître un bois communal, même protégé, sans étude d'impact, sans avis de l'ONF, sans mesure de compensation écologique, sans taxation du profit qu'elle en retire ni pénalité, et en bénéficiant de recettes fiscales à l'issue de l'opération³. Une commune a en effet la possibilité de modifier dans son PLU la vocation d'un bois communal en zone à urbaniser puis de vendre ce bois à la valeur du terrain constructible et de réaliser ainsi une importante plus-value qui pourrait atteindre 95000€/ha (et qui est non taxée), puis de bénéficier des différentes recettes des taxes liées à l'aménagement (taxe aménagement, taxe sur le foncier bâti, TASCOTM etc.). Il y a donc un intérêt financier et fiscal à artificialiser les bois communaux.

² Voir https://fr.wikipedia.org/wiki/R%C3%A9serve_naturelle_en_France

³ Seule les surfaces supérieures à 5000 m² sont soumises à autorisation de défrichement.

Ce conflit d'intérêt est dommageable pour la biodiversité et contraire à la lutte contre le changement climatique ainsi qu'à la politique de zéro artificialisation nette.

En attendant une interdiction de l'urbanisation des bois communaux, nous proposons d'imposer les plus-values sur les ventes de terrain issus d'espaces naturels destinés à être urbanisés.

3. Défisiscaliser les terrains des zones humides

En France, la fiscalité pèse lourdement sur le foncier non bâti. Le rendement des espaces naturels est très faible du fait des nombreuses taxes qui leur sont appliqués, ce qui incite les propriétaires à transformer, artificialiser ou urbaniser ces espaces. Une des solutions pour contrer ce phénomène réside en l'allègement de la fiscalité des espaces naturels, pour leur conférer une rentabilité minimale.

Concernant la préservation des zones humides particulièrement, le montant de l'impôt sur les propriétés non bâties est excessif au regard du potentiel économique des dites zones, sachant que l'impôt est calculé sur la base des revenus procurés par les zones humides à l'époque où les prairies naturelles étaient rentables. Cette taxe n'incite pas les propriétaires à investir dans leur entretien ou leur amélioration, et les détenteurs ont tout intérêt à opter en faveur d'un mode d'exploitation plus rentable que l'élevage, ou à un changement radical de destination.

Nous proposons donc une exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les zones humides. Ceci suppose d'achever l'inventaire de ces zones mais cette mesure peut s'appliquer sans délais dans les zones déjà officiellement reconnues, en particulier les zones « Ramsar ».

4. Garantir les budgets publics liés à la biodiversité

De manière générale, le budget lié à la biodiversité doit être réhaussé. Les dépenses à engager restent modestes face aux coûts de l'inaction. Le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » nécessite un budget supplémentaire. Le rapport de la mission conjointe IGEDD-IGF de 2022 a clairement reconnu cette nécessité.

Nous proposons a minima d'appliquer un principe de « non-régression » sur le budget alloué au programme 113, afin d'assurer la pérennité de la politique de protection de la biodiversité.

De même, nous demandons de mettre fin aux diverses mesures permettant à l'Etat, de manière récurrente, d'opérer des prélèvements sur le budget des Agences de l'eau, issu de ressources affectées, pour alimenter le budget général de l'Etat.

Renforcement de l'attractivité des ORE

Le mécanisme des obligations réelles environnementales a été mis en place par le législateur lors de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages de 2016. Ces obligations sont inscrites dans un contrat au terme duquel le propriétaire d'un bien immobilier met en place une protection environnementale attachée à son bien pour une durée pouvant aller jusqu'à 99 ans. Ce contrat nécessite que le propriétaire signe un contrat avec un cocontractant qui peut être une collectivité publique, un établissement public ou une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement.

Pour développer ce dispositif, nous proposons trois pistes complémentaires.

1. Développer les incitations fiscales

Dans les pays où ce type de mécanisme existe, il est un succès grâce aux incitations fiscales qui lui sont associées comme aux Etats Unis ou au Canada, ce qui est souligné dans le rapport du Gouvernement au Parlement sur la mise en œuvre du mécanisme d'obligations réelles environnementales et sur les moyens d'en renforcer l'attractivité de janvier 2021. Il est urgent que la France mette en place un régime fiscal incitatif aux obligations réelles environnementales.

Aujourd'hui, la seule exonération existante est l'absence de taxe sur la publicité foncière pour les ORE.

Nous proposons donc les mesures suivantes :

- **Généraliser l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés non-bâties pour tous les contrats d'ORE** (Aujourd'hui, l'exonération peut être décidée par la commune mais n'est pas automatique).
- **Exonérer de la taxe sur les plus-values immobilières les parcelles faisant l'objet d'une ORE**
- **Exonérer de droits de mutation à titre gratuit les parcelles faisant l'objet d'une ORE.**
- **Mettre en place un régime fiscal incitatif pour les ORE sous la forme d'une déduction du revenu imposable ou d'une réduction d'impôt sur le revenu** : déduction à hauteur de 50% de la valeur de la servitude de conservation sur le revenu imposable du contribuable ayant conclu un contrat ORE. Cela suppose de définir une méthode d'évaluation de ce « manque à gagner » de la servitude liée à l'ORE.

2. Encourager les opérateurs publics et privés à être co-contractants d'ORE

Un certain nombre d'opérateurs ont commencé à se porter volontaire pour faire connaître les ORE à des propriétaires privés et leur proposer d'être co-contractant (tiers de confiance) pour mettre en place des ORE et en assurer le suivi des engagements. On peut citer les Parcs naturels régionaux ou des associations de protection de l'environnement comme « Agir pour l'environnement ».

Nous proposons de mettre en place un dispositif de prise en charge des coûts liés à ces actions, en soulignant à nouveau le montant limité des moyens nécessaires par rapport à des financements impliquant une maîtrise foncière. Ce financement pourrait passer par un appel à projet de l'OFB, sur le modèle de la mise en place des ABC (Atlas de la biodiversité communale).

Par ailleurs, il conviendrait d'encourager également des opérateurs publics ou reconnus par l'Etat à **mettre en place des ORE pour sécuriser à long terme des engagements environnementaux**, en particulier lorsque ces opérateurs ont acquis la propriété foncière de ces espaces. C'est le cas pour le Conservatoire du littoral ou les Agences de l'eau.

C'est aussi le cas des sites naturels de compensation, qui sont agréés par l'Etat et dont l'agrément devrait impliquer obligatoirement la mise en place d'ORE de durée maximale (99 ans), alors que, par exemple, celui de la Crau ne prévoit seulement de définir au-delà de 2038 les moyens de « maintenir la vocation écologique du site ».

3. Restaurer les « réserves naturels volontaires »

Enfin, nous proposons de restaurer un dispositif de réserve naturel volontaire plus léger que celui des réserves naturelles régionales et qui permettrait à des opérateurs ou à des groupements d'opérateurs privés de faire reconnaître officiellement leur engagement en faveur de la biodiversité (voir première partie). Cette reconnaissance ne concernerait pas tous les opérateurs ayant souscrit une ORE mais pourrait dans un premier temps s'appliquer à certains territoires (Parcs naturels régionaux, zones Natura 2000, Trame verte et bleue...) et à des niveaux d'engagements substantiels en faveur de la biodiversité.

Annexe 24. Contribution du Réseau des Grands Sites de France

MISSION SUR LA VALORISATION ET L'OPTIMISATION DES OUTILS FONCIERS POUR LA PROTECTION ET LA RESTAURATION DE LA BIODIVERSITÉ

Entretien avec l'IGEDD du 14 mars 2025

LES POINTS CLES

Le Réseau des Grands Sites de France suggère un certain nombre de mesures qui favoriseraient la généralisation du dispositif, en particulier la mise en place d'un accompagnement méthodologique structuré, d'un soutien financier ciblant les co-contractants, et d'un meilleur accès à l'information.

- Améliorer l'accès à l'information géomatique des parcelles des ORE avec la création d'une base de données nationale exploitable et accessible aux EPCI et aux collectivités. La création d'une plateforme nationale pourrait être très utile avec des retours d'expériences, des exemples de contrats et de notices de gestion, ainsi qu'un observatoire.
- La production d'un guide méthodologique précis est un véritable besoin pour les co-contractants et les notaires pour améliorer leur appropriation du dispositif, tout en gardant une certaine flexibilité qui est le point d'attractivité du dispositif des ORE.
 - Afin de déterminer des gains de biodiversité, il faudrait qu'un état initial et final soit réalisé sur chaque ORE soit prévu selon les mêmes critères d'évaluation. Il faudrait donc un guide méthodologique qui préciserait les critères, les méthodes, la fréquence des diagnostics et leur financement.
 - Un cadre précis pour la rédaction des notices de gestion (longueur, contenu). Des moyens financiers et humains utilisés pour la rédaction devraient être abondés et pondérés selon la surface du site et à la richesse en biodiversité du site disposant de l'ORE.
 - Une notice davantage précise pour la rédaction des contrats sur le cadre juridique (droit foncier et rural) avec des exemples de contrats, avec une mention particulière dans le cas des contrats tripartites.
 - Des retours d'expériences.
- Le portage financier devrait être non pas uniquement au profit du propriétaire mais au profit du cocontractant qui sont des gestionnaires dont la protection de la biodiversité et du paysage est la mission principale (CEN, Aires Protégées, EPCI) pour garantir l'adhésion des collectivités locales. En effet, les coûts humains et financiers sont assurés par le co-contractant : le montage juridique des contrats, le diagnostic de l'état initial, l'animation auprès des propriétaires, la rédaction de la notice de gestion de l'ORE, le suivi des engagements dans la durée. Les CEN, EPCI et les communes disposent de moyens limités qui réduisent la généralisation des ORE. Aujourd'hui, le financement se résume à une exonération foncière qui pénalise les communes, qui n'ont donc pas d'intérêt à s'investir dans un dispositif qui leur coûterait.
- Ouvrir davantage le rôle de co-contractant à des gestionnaires (Aires Protégées, EPCI...) dont la protection de la biodiversité et du paysage est la mission principale. Une formation pourrait être mise en place, par exemple par la FCEN ou l'OFB, avec des retours d'expériences, la rédaction des notices, de contrats, etc.

AVIS SYNTHÉTIQUE DU RGSF AU QUESTIONNAIRE ADRESSÉ

A propos des Grands Sites de France

Les Grands Sites de France ont en commun d'être des paysages exceptionnels, accueillant une forte fréquentation touristique, classés pour une part significative de leur périmètre au titre de la loi de 1930 sur la « protection des monuments naturels et des sites de caractère

artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque ». Les collectivités locales qui les gèrent sont engagées dans une politique partenariale avec l'État visant à trouver un équilibre entre préservation à long terme du site, accueil d'un très large public et développement économique local.

Dans cet objectif, elles mènent des projets de territoire concertés, transversaux et cohérents en vue d'obtenir le label Grand Site de France, attribué par le Ministre en charge de l'environnement. Paysages tout à la fois protégés, évolutifs et habités, les Grands Sites de France constituent des laboratoires d'une gestion durable et innovante des territoires ruraux. Le Réseau des Grands Sites de France réunit 53 territoires qui concernent plus de 540 communes, représentent environ 1% du territoire national, réunissent 1,2 million d'habitants et accueillent plus de 40 millions de visiteurs chaque année.

En 2024, les Grands Sites de France sont entrés dans la catégorie des aires protégées en protection simple au titre d'un rapprochement entre paysage et biodiversité. La démarche s'appuie sur un double niveau de protection :

- d'une part la protection réglementaire régalienne du site classé au titre de la loi du 2 mai 1930 par décret en Conseil d'État ;
- d'autre part, sur l'ensemble du Grand Site de France un deuxième niveau de préservation contractuelle est présent sous forme d'un engagement de la collectivité territoriale qui élabore un projet et programme d'actions validé par l'État.

L'outil foncier dans les Grands Sites

Le Réseau des Grands Sites de France, sans pouvoir foncier, porte une mission d'accompagnement des collectivités engagées dans cette démarche. La démarche Grand Site de France s'appuie sur une mobilisation politique des collectivités, qui ont aussi des missions de partage d'une culture commune garantes des valeurs du label et de coordination de l'ensemble des acteurs du territoire. Elles mettent en œuvre un projet pour préserver l'état du site classé, diffuser la qualité paysagère à l'ensemble du Grand Site de France et maîtriser les pressions de fréquentation, d'urbanisme, etc.

La démarche Grands Site de France s'appuie donc sur des protections réglementaires et contractuelles :

- réglementaire par le classement des sites par décret en conseil d'État, qui donne la possibilité de passer outre le consentement du propriétaire et introduit une servitude d'utilité publique ;
- contractuelle à l'échelle du Grand Site de France par l'engagement de la ou des collectivités sur une stratégie et des actions validées par l'État.

L'une comme l'autre ne repose pas spécifiquement sur des protections foncières, en effet ni le classement du site ni le label Grand Site de France ne relèvent d'un statut foncier ou d'une domanialité publique.

Afin de répondre aux objectifs du label, les Grands Sites de France utilisent un ensemble d'outils réglementaires, fonciers, contractuels et de planification. Pour diminuer la pression de certains usages, les Grands Sites de France interviennent aussi via des arrêtés réglementaires, la création de chartes d'usage, le travail avec des acteurs socioprofessionnels, la sensibilisation des usagers....

Ainsi, le dispositif de protection foncière ne constitue pas le moyen principal d'actions mais l'un des outils mobilisés. Pour mieux accueillir, restaurer et préserver les sites, des actions d'aménagement, de désaménagement et de requalification en tant que maîtrise d'ouvrage ou à travers des partenariats sont conduites par les Grands Sites. Ces actions peuvent intervenir sur des terrains dont les gestionnaires, maîtres d'ouvrage n'ont pas nécessairement la propriété foncière.

Les outils fonciers présents dans les Grands Sites sont divers :

- Propriétés publiques à travers des biens fonciers publics, communaux, intercommunaux, ... Certaines opérations de réaménagement, de restauration ou de relocalisation d'équipements comme des stationnements ont pu être menées sur du foncier communal, grâce à des procédures d'expropriation dans des zones à fort enjeu paysager, patrimonial et de gestion des flux de véhicules.

- Propriétés du Conservatoire du littoral, dont la gestion est confiée aux collectivités en charge du Grand Site dans le cas des sites littoraux. Il est un partenaire actif dans la gouvernance du Grand Site de France auquel il est associé. L'acquisition de terrains par le Conservatoire du littoral mobilisé au service d'une préservation et souvent d'une meilleure gestion des flux de visiteurs rencontre les objectifs de la démarche Grand Site de France.
- Propriétés domaniales ou communales, sites forestiers. L'Office National des Forêts (ONF), gestionnaire de nombreuses forêts domaniales est un partenaire important des Grands Sites.
- Espaces naturels sensibles, propriétés des départements. Les départements sont très impliqués dans les démarches Grand Site et la politique des ENS rejoint les enjeux de la démarche Grand Site.
- Plus rarement, des terrains acquis par les Conservatoires d'espaces naturels.
- Des conventions ou baux ruraux avec des propriétaires privés pour la gestion des terrains.

Le dispositif ORE

Concernant la mise en place du dispositif ORE, les Grands Sites de France en sont encore aux prémices. Certains Grands Sites de France utilisent d'autres outils fonciers préexistants comme les commodats, les conventions de gestion, les baux ruraux qui portent sur des durées plutôt courtes. Bien qu'intéressés par le dispositif, à ce jour un faible nombre d'ORE a été mis en place dans les Grands Sites de France car il y a une méconnaissance et un déficit d'appropriation du dispositif, qui nécessite aujourd'hui pour les gestionnaires de Grands Sites de s'informer et se former par eux-même.

Le RGSF lui-même n'avait pas eu suffisamment l'occasion d'approfondir cet outil. Cette enquête lui donne l'occasion d'engager cette piste de travail.

Cependant des gestionnaires de Grand Site s'engageant dans cette direction sont tout de même identifiés :

- Par exemple, le Projet Grand Site de France des Gorges du Gardon, est en phase de contractualisation de ses premières ORE principalement sur du foncier communal avec une dizaine de communes pour une durée de 30 ans essentiellement sur des terrains Natura 2000 (de garrigues à vocation pastorale, pelouses en faveur des oiseaux dans des plaines agricoles, mares dans des zones humides). La signature est prévue pour la fin de l'année 2025.

Le Syndicat mixte des Gorges du Gardon a aussi signé des ORE avec deux propriétés privées dans une logique d'ouverture des milieux et sans exonération de taxe foncière. L'impulsion des ORE a été donnée par les objectifs de pérennisation des actions d'un programme Life.

- Le Grand Site de France de la Camargue Gardoise, a accompagné la mise en place et signé sa première convention ORE pour le Château d'Espeyran, qui est la propriété du Ministère de la Culture depuis 1963, pour une durée de 99 ans.

Données quantifiées

De quelles données nationales statistiques fiables disposez-vous pour apprécier le contenu des ORE, leur degré d'exigence, leurs pertinences vis-à-vis des objectifs de protection de la biodiversité vis-à-vis d'une éventuelle prise en compte au cas par cas ZPF) ?

Comment obtenir l'information géomatique « à la parcelle » des ORE ?

A ce jour, il n'existe aucune base de données référençant l'ensemble des ORE. La fédération des Conservatoires d'Espaces Naturels (FCEN) doit probablement disposer d'une base de données référençant les ORE dont elle est le co-contractant.

La relative jeunesse du dispositif ORE, l'absence de guide de rédaction et de formation sur la rédaction des contrats entre les parties peut être un frein à leur mise en place. Il semble ne pas exister de référent technique au niveau national comme régional sur les ORE, ce qui peut expliquer le manque de données quantifiées.

De manière plus générale, l'accès à une base de données exploitable mise à jour sur les outils fonciers attachés aux parcelles n'existe pas. Par exemple, dans le cadre de l'exonération de la TFPNB (Taxe foncière sur les propriétés non bâties) attachée à l'adhésion à une charte Natura 2000, le service des impôts de la DGFIP dispose des numéros de parcelles exonérées, cependant l'extraction et la diffusion de ces données semblent ne pas exister automatiquement, et peut s'avérer fastidieuse. En effet, les communes peuvent disposer de ces informations si elles en font la demande et recevront un état de la situation à un instant t. Les services des communes doivent ensuite vérifier à quels propriétaires correspondent les numéros de parcelles puis les croiser aux données cadastrales dont ils disposent afin de connaître les données géomatiques associées aux parcelles concernées par l'exonération de la TFPNB. Il serait intéressant que soit mis en place un véritable observatoire et une base de données exploitable et accessible aux collectivités. L'exonération de la TFPNB peut s'appliquer au dispositif ORE sur décision municipale.

Ce manque de visibilité complexifie le suivi des outils financiers sur les territoires et peut jouer un rôle de frein dans leur mise en place.

Comment traiter les ORE par arrêté préfectoral qui ne sont pas incluses dans les données DGFIP ? Quel recensement possible ?

Les ORE semblent devoir être enregistrées au sein du service de la publicité foncière qu'elles soient signées chez le notaire ou via un arrêté préfectoral.

Quelle information des SAFER dans le cadre de la signature des ORE ?

La SAFER via le notaire du vendeur doit être informée de toute ORE signée sur les parcelles en vente. Elle peut également faire le lien avec le futur acquéreur même s'il revient plutôt au notaire de le faire.

Il semble que les notaires devraient être mieux informés et formés sur cet outil dont ils ignorent tout d'après le retour des territoires.

Outils de protection

Quel niveau de dynamisme homogène/hétérogène entre la mesure ORE de compensation et les ORE patrimoniale ?

Nous ne disposons pas d'assez d'éléments pour répondre.

Quel regard portez-vous sur la superposition des outils concourant à la protection de la biodiversité ? (ORE, PSE bail rural environnemental, autres...) Redondance ? Concurrence ou complémentarité ?

Nous avons peu exploré les spécificités de chaque outil. Les premiers retours des gestionnaires semblent indiquer que les différents dispositifs seraient plutôt complémentaires, ne touchent pas spécifiquement les mêmes publics et interviennent à des échelles spatiales et temporelles différentes.

Le dispositif des ORE peut être intéressant pour les communes en tant que propriétaires fonciers afin de pérenniser des pratiques agricoles favorables à la biodiversité et au paysage sur leur territoire, notamment d'ouverture des milieux. Par exemple, dans les Gorges du Gardon, la plus-value des ORE qui vont être signées est qu'elles portent sur une durée optimale de 30 ans, sont flexibles dans le choix des engagements et apportent une ingénierie technique aux communes et aux éleveurs. Elles seront complémentaires à l'utilisation de conventions et de commodats dont la durée est variable et plus courte, moins précise juridiquement ou plus fragile et de baux qui peuvent être perçus comme une perte de contrôle du foncier par les communes.

Quelle articulation des initiatives privées d'ORE avec les contenus des documents d'urbanisme réglementaire ?

Nous ne disposons pas d'assez d'éléments pour répondre.

Quelle articulation des initiatives privées d'ORE avec les contenus des réglementations existantes ? Risque que les engagements des ORE ne porte que sur des actions déjà prohibées par la réglementation nationale ou locale ?

Le fondement du dispositif des ORE est d'aller au-delà des pratiques / actions déjà règlementées. Il revient au co-contractant en échangeant avec le propriétaire de définir des engagements réalistes et réalisables (tant sur la technique, les enjeux que sur les aspects financiers) pour préserver la biodiversité au regard des parcelles concernées.

Les dispositifs ORE sont complémentaires aux réglementations préexistantes comme les zones Natura 2000 et aux conventions de gestion. Ils viennent pérenniser la mise à disposition des terrains dans des durées plus longues que les conventions en place.

Un exemple de complémentarité avec la réglementation existante dans les Gorges du Gardon : une zone sur propriété privée qui est le lieu de nidification de l'aigle de Bonelli, espèce protégée, bénéficie d'un arrêté de protection de biotope, d'un classement Natura 2000 et d'un plan simple de gestion. Cependant, ces dispositifs de protection n'interdisent pas réglementairement la coupe de bois. Une proposition d'ORE avait été faite au propriétaire afin de permettre l'arrêt ou l'encadrement de l'exploitation forestière pour une durée de 60 ans avec une compensation de la perte financière.

Quelle approche de la protection de la biodiversité via les ORE au regard de la nature différente des terrains concernés (forêt, zone agricole, zones humides ...) ?

- quelle valeur ajoutée réelle sur la biodiversité apportée par les ORE ?

- quels effets de long terme sur la biodiversité ?

Les dispositifs présentés par les Grands Sites de France étaient en cours ou encore trop récents pour pouvoir être évalués.

Afin de déterminer des gains de biodiversité, il faudrait qu'un état initial soit réalisé sur chaque ORE et qu'un état final soit prévu selon les mêmes critères. A ce jour, ces diagnostics d'état ne sont pas précisés, ni dans leurs méthodes ni dans leur financement. A qui revient la responsabilité de réaliser ces diagnostics, selon quelles méthodes et avec quels financements ? A quelle fréquence doivent être réalisés les suivis ?

Des états initiaux sont parfois mis en place mais restent à la description des co-contractants. Certaines ORE sur des terrains Natura 2000 bénéficient des cartographies initiales, par exemple dans les Gorges du Gardon elles ont été réalisées dans le cadre du programme LIFE. Le programme LIFE est un dispositif financier qui peut donc être utilisé dans le cadre des ORE mais cet outil ne peut être suffisant au regard de son niveau d'ingénierie élevé et des besoins identifiés localement. Les méthodes utilisées sont variables et à plus explorer mais surtout selon les moyens humains et financiers qui peuvent être mobilisés et pourraient être abondés et pondérés selon la surface du site de l'ORE et la richesse en biodiversité du site disposant de l'ORE.

Leviers nécessaires

Pensez-vous que les outils ORE sont assez incitatifs ? Si oui, pourquoi ?

Les ORE sont signées avec des propriétaires privés qui sont généralement déjà sensibilisés aux enjeux de biodiversité et ont des pratiques vertueuses sur leur terrain. La flexibilité des ORE est attractive et l'apport d'ingénierie technique est une plus-value pour les propriétaires. Le Syndicat mixte des Gorges du Gardon a signé des ORE avec deux propriétaires privés sans exonération de la taxe foncière.

Les collectivités assument de nombreuses compétences et n'ont pas comme principale mission la protection de la biodiversité contrairement aux CEN par exemple, ce qui peut freiner l'adhésion à une ORE en tant que propriétaire de foncier public. Lorsque le co-contractant est une collectivité ou un établissement public on peut s'interroger sur son intérêt à investir des moyens humains et financiers à mettre en place des engagements, en dehors des ORE de compensation ou d'une ORE à objectif spécifique. Il serait utile dans le guide sur le dispositif ORE de mettre davantage en avant l'intérêt de devenir co-contractants (propriétaires) pour les structures qui n'ont pas pour vocation principale la conservation de la biodiversité et de prévoir un dispositif de rémunération adaptée.

Le programme LIFE peut jouer un rôle incitatif pour l'engagement dans le dispositif ORE de propriétés publiques (foncier communal). Par exemple, le Syndicat mixte des Gorges du Gardon est en cours de montage d'ORE bipartites et tripartites avec une dizaine de communes pour pérenniser les efforts de restauration paysagère et écologique (ouverture des milieux) qui ont été financés par un programme LIFE. La mise en place du programme LIFE a déclenché l'intérêt du Syndicat mixte des Gorges du Gardon pour le dispositif ORE qui a fait un travail de « démarchage » auprès des collectivités bénéficiant du programme LIFE sur leurs parcelles. Comme expliqué précédemment, les outils fonciers comme les conventions de gestion et les baux ont été jugés insatisfaisants (durée courte, sentiments de dépossession pour les communes) et le dispositif d'ORE a été considéré comme plus pertinent par le Syndicat mixte des Gorges du Gardon. Les communes propriétaires des Gorges du Gardon considèrent que ce sont des terrains assez peu exploitables (garrigues, pelouses, zones humides) et acceptent donc de signer des ORE sur ces terrains. Cependant, certaines communes sont plus réticentes car elles voient difficilement la plus-value de signer une ORE alors que les travaux de restauration ont déjà été réalisés grâce aux financements du programme LIFE. La plus-value de l'ORE est l'ingénierie du co-contractant, ici le Syndicat mixte des Gorges du Gardon, qui se recoupe avec ses missions d'animation des zones Natura 2000 et le maintien dans la durée de la restauration des terrains. Le Grand Site des Gorges du Gardon souligne l'intérêt de mettre en place les ORE en amont des travaux de restauration pour les prochains programmes LIFE.

Sinon que leur manque-t-il ? Une incitation fiscale (exo TFPNB, exo IFI/IR, crédit d'im-pôt), une meilleure communication ? Autres ? quid du dispositif international des crédits biodiversité en France ?

Les coûts humains et financiers associés aux montages juridiques des contrats, aux diagnostics, ainsi qu'à la rédaction de la notice de gestion pour la contractualisation de l'ORE puis au suivi des engagements dans la durée (suivi tous les ans, 5ans, sur 30 ans... à évaluer) sont autant de facteurs non clarifiés qui interrogent la mise en place des ORE.

L'objectif d'une ORE est d'être signée à l'initiative du propriétaire qui se saisit de l'outil pour protéger ses pratiques, ce qu'il a construit / aménagé sur sa propriété. Il faudrait plus communiquer sur le dispositif lui-même afin que les propriétaires privés de manière générale aient connaissance de l'outil.

Il est aussi important de faire connaître et sensibiliser les communes qui sont parfois prudentes face à de nouveaux outils assez peu déployés sur le territoire.

La question se pose sur le choix du co-contractant au regard de sa capacité à signer, à apporter une plus-value à la convention et à accompagner les engagements pris.

La fédération du CEN est généralement le co-contractant qui se manifeste.

Le choix du co-contractant peut créer des tensions et de la mise en concurrence entre plusieurs structures locales (CEN, Syndicats mixtes, associations naturalistes, etc.).

D'après les textes réglementaires, les collectivités peuvent aussi être co-contractants, la question se pose de la compétence, de la mise en œuvre et du suivi des engagements auprès du propriétaire.

Le plus utile serait peut-être un financement pour mettre en œuvre les engagements décidés dans le cadre de l'ORE lorsqu'ils sont hors cadre de mesures compensatoires. En effet, il serait intéressant de proposer un financement à minima pour le co-contractant, qui investit des moyens humains importants au démarrage et à la mise en place des engagements. Une configuration de financement partagé entre et co-contractant et le propriétaire dans une logique « gagnant-gagnant » pourrait être incitative.

Il serait utile qu'un partage des connaissances en matière de contractualisation et de suivis des ORE soit réalisé par les CEN afin de faire monter en compétences les autres structures adéquates.

Un programme de formation sur les différents outils fonciers pour la protection de la biodiversité pourrait être mise en place par exemple par la FCEN ou l'OFB notamment avec des retours d'expériences, la rédaction des notices, de contrats, etc.

A ce jour, le cadre de chaque ORE est libre, il n'existe pas de trame officielle pour les rédiger et les constituer.

Les gestionnaires ont parfois le sentiment de partir de zéro. Ainsi, un axe d'amélioration du dispositif ORE porterait sur de la formation ou une notice sur le droit foncier et rural portant sur les ORE auprès des gestionnaires de sites et des ORE pour les notaires, sur un accompagnement dans le cadrage de la rédaction du contrat, la stabilisation des documents de contractualisation tripartites et des notices de gestion (longueur, contenu). Dans le cas des contrats tripartites observés, une meilleure définition juridique est nécessaire des niveaux d'engagements des parties. Un chef de file doit-il être désigné ou toutes les parties sont-elles au même niveau ?

Les ORE donne déjà le droit à une exonération de la TFPNB après accord du conseil municipal des communes concernées. Cependant, les deux exemples d'ORE de propriétés privées dont nous avons connaissance sur les

Grands Sites de France ne bénéficient pas de cette exonération et ont émergé davantage d'une volonté de s'engager dans le dispositif.

L'autre exemple de financement conséquent d'une ORE dont nous disposons, n'a pas suffi pour faire basculer le propriétaire privé (cf. le Syndicat Mixte des Gorges du Gardon – valeur mise en vente propriété à 7,5 millions d'euros, à qui il avait été précédemment proposé une ORE pour 60 ans, impliquant une compensation de 50 000 euros (financés par le programme LIFE) impliquant l'arrêt des coupes de bois afin de préserver plus largement le périmètre de nidification de l'aigle de Bonelli).

L'exonération de la TFPNB comme mode de financement des ORE peut avoir un impact négatif significatif sur les budgets de communes des Grands Sites de France, qui sont des communes rurales aux moyens généralement modestes, notamment dans le cas où un grand propriétaire (e.g. ONF) ou un grand nombre de propriétaires seraient exonérés. La question de l'accord des communes sur l'exonération de la TFPNB concernant les ORE se pose suite aux pertes observées liées à cette exonération qui pèse uniquement sur les budgets des communes.

En effet, certaines communes et communautés de communes ont pu subir des pertes financières non négligeables suite à l'exonération de la TFPNB attachée à l'adhésion de parcelles à la charte Natura 2000. A titre d'exemple, la Communauté de Communes Gorges Causses Cévennes (Grand Site de France Gorges du Tarn) a perdu plus de 44 000 euros en 2025 qui se répèteront sur les 5 prochaines années d'adhésion à la charte Natura 2000. En effet, dans le département de la Lozère parmi les 23 000 hectares Natura 2000 exonérés de la TFPNB, 21 000 hectares appartiennent à l'ONF qui représente le premier propriétaire de propriété non bâtie. Il est à noter, que la compensation de l'État à hauteur de 22,39 % depuis 2016 ne couvre pas la totalité des pertes de recettes. Les communes et communautés de communes ont été notifiées de cette perte de recette alors que le vote des budgets annuels avait déjà été effectué. Ces pertes non négligeables ont soulevé la question de la réécriture de certains Documents d'Objectifs (DOCOB) Natura 2000 afin d'éviter une hausse des exonérations de la TFPNB et peuvent avoir un effet rebond de démobilisation des élus concernant le dispositif Natura 2000.

Ainsi, dans certains contextes, l'exonération de la TFPNB comme outil incitatif pour les ORE ne remportera pas nécessairement l'adhésion des collectivités et ne sera pas le plus pertinent.

Pensez-vous envisageable de prévoir une fiscalité incitative selon la richesse en biodiversité des terrains naturels, (enjeux terrains agricoles) concernés/ou des services écosystémiques rendus ? Si oui selon quels critères simples et opérationnels ? Faudrait-il distinguer une approche fiscale différente selon qu'il s'agisse de compenser une perte de valeur foncière ou pour compenser une perte de revenus ?

Le fondement de l'outil reste le désintéressement et la volonté de préserver la biodiversité sur la base d'un volontariat.

Selon les premiers avis de nos membres, cela semble complexe de comparer la richesse en biodiversité entre des terrains de typologie différente (prairie vs pelouse vs garrigue vs bois,

etc.). Cela repose la question du diagnostic de l'état initial, notamment qui définit les critères d'évaluation (qui se doivent de suivre le même protocole) et qui réalise ces évaluations ? La mise en place d'une fiscalité différenciée selon la richesse en biodiversité pourrait au contraire désintéresser des propriétaires avec de faibles enjeux au départ, et donc avec un gain en biodiversité important, où des propriétaires qui pourrait se décourager au regard des démarches administratives à faire et se comparer avec d'autres ORE plus rémunératrice. Cela introduirait sans doute une forme d'inégalité en regard des situations initiales qui ne se justifie pas réellement.

Pensez-vous possible de dégager des typologies d'ORE (cadre-type), afin de faciliter le ciblage d'un éventuel soutien financier ?

Nous n'avons pas assez connaissance des différents type d'ORE à ce stade pour émettre un avis. Il semble y avoir une grande diversité de situations. Chaque ORE se veut unique pour pouvoir s'adapter à chaque situation, aux capacités et volontés de chaque propriétaire et de chaque co-contractant.

Quels sont selon vous les axes d'amélioration et de standardisation des ORE ?

Un Grand Site : « Je ne pense pas qu'une standardisation du dispositif soit pertinente. Les propriétaires sont le plus souvent séduits par la souplesse de l'outil et la liberté d'y faire figurer ce qui leur tient à cœur. »

Une plateforme nationale, relai de toutes les expériences à destination des gestionnaires et des propriétaires serait précieuse pour la mise en place du dispositif des ORE. Elle proposerait des exemples de contrats, de recommandation pour leur montage, de notices de gestion etc.

Il serait intéressant que soit mis en place un observatoire et une base de données exploitable et accessible aux collectivités.

CONCLUSION

Les ORE sont encore aux prémices de leur déploiement sur les territoires des Grands Sites de France.

Cependant, ce dispositif est considéré par les membres du Réseau des Grands Sites de France comme un outil intéressant de préservation des paysages et de la biodiversité sur le long terme, notamment grâce à sa flexibilité et l'apport d'ingénierie apportée par le co-contractant. Le Réseau des Grands Sites de France suggère un certain nombre de mesures qui favoriseraient la généralisation du dispositif, en particulier la mise en place d'un accompagnement méthodologique structuré, d'un soutien financier ciblant les co-contractants, et d'un meilleur accès à l'information.

- Améliorer l'accès à l'information géomatique des parcelles des ORE avec la création d'une base de données nationale exploitable et accessible aux EPCI et aux collectivités. La création d'une plateforme nationale pourrait être très utile avec des retours d'expériences, des exemples de contrats et de notices de gestion, ainsi qu'un observatoire.
- La production d'un guide méthodologique précis est un véritable besoin pour les co-contractants et les notaires pour améliorer leur appropriation du dispositif, tout en gardant une certaine flexibilité qui est le point d'attractivité du dispositif des ORE.
 - Afin de déterminer des gains de biodiversité, il faudrait qu'un état initial et final soit réalisé sur chaque ORE soit prévu selon les mêmes critères d'évaluation. Il faudrait donc un guide méthodologique qui préciserait les critères, les méthodes, la fréquence des diagnostics et leur financement.
 - Un cadre précis pour la rédaction des notices de gestion (longueur, contenu). Des moyens financiers et humains utilisés pour la rédaction devraient être abondés et pondérés selon la surface du site et à la richesse en biodiversité du site disposant de l'ORE.
 - Une notice davantage précise pour la rédaction des contrats sur le cadre juridique (droit foncier et rural) avec des exemples de contrats, avec une mention particulière dans le cas des contrats tripartites.
 - Des retours d'expériences.

- Le portage financier devrait être non pas uniquement au profit du propriétaire mais au profit du cocontractant qui sont des gestionnaires dont la protection de la biodiversité et du paysage est la mission principale (CEN, Aires Protégées, EPCI) pour garantir l'adhésion des collectivités locales. En effet, les coûts humains et financiers sont assurés par le co-contractant : le montage juridique des contrats, le diagnostic de l'état initial, l'animation auprès des propriétaires, la rédaction de la notice de gestion de l'ORE, le suivi des engagements dans la durée. Les CEN, EPCI et les communes disposent de moyens limités qui réduisent la généralisation des ORE. Aujourd'hui, le financement se résume à une exonération foncière qui pénalise les communes, qui n'ont donc pas d'intérêt à s'investir dans un dispositif qui leur coûterait.
- Ouvrir davantage le rôle de co-contractant à des gestionnaires (Aires Protégées, EPCI...) dont la protection de la biodiversité et du paysage est la mission principale. Une formation pourrait être mise en place, par exemple par la FCEN ou l'OFB, avec des retours d'expériences, la rédaction des notices, de contrats, etc.

Annexe 25. Liste des personnes rencontrées

DATE	PRENOM, NOM	STRUCTURE	QUALITE
7 janvier 2025	Virginie DUMOULIN	Inspection générale de l'environnement et du développement durable	Inspectrice générale
13 janvier 2025	François BONNET	Office national des forêts	Directeur général adjoint
	Nathalie BARBE	Office national des forêts	Directrice des relations institutionnelles
	David MOREAU	Office national des forêts	Directeur des affaires juridiques
	Emilie JACOB	Office national des forêts	Juriste en droit de l'environnement et droit forestier
17 janvier 2025	Pierre-Edouard GUILLAIN	Ministère de la transition écologique Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature Direction eau et biodiversité	Directeur adjoint
	Baptiste MAURY	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature Direction eau et biodiversité	Chef de bureau des outils territoriaux de la biodiversité
21 janvier 2025	François DEVOS	Conseil supérieur du notariat	Directeur des affaires juridiques - Pôle mission notariale
	Eric MEILLER	Conseil supérieur du notariat	Notaire associé Docteur en droit
	Guillaume LORISSON	Conseil supérieur du notariat	Notaire associé, président section rural et environnement de l'Institut d'étude juridique
23 janvier 2025	Aurélien VIEILLEFOSSE	Ministère de la transition écologique Cabinet de la ministre	Directrice adjointe de Cabinet
	Véronique MENEZ	Ministère de la transition écologique Cabinet de la ministre	Conseillère biodiversité
24 janvier 2025	François GAUTHIEZ	Office français de la biodiversité	Directeur de l'appui aux stratégies pour la biodiversité
	Kathleen MONOD	Office français de la biodiversité	Coordinatrice thématique - la Direction de l'Appui aux Stratégies pour la Biodiversité
27 janvier 2025	Pascal BERTEAUD	CEREMA	Directeur général
	Catherine MALIGNE	CEREMA	Directrice de cabinet
	Hélène PESKINE	CEREMA	Directrice générale adjointe
	Tarik YAÏCHE	CEREMA	Responsable Secteur biodiversité et aménagement
28 janvier 2025	Marianne LOURADOUR	CDC Biodiversité	Présidente
	Jean-Christophe BENOIT	CDC Biodiversité	Directeur du développement territorial et de la renaturation
30 janvier 2025	Philippe VAN DE MAELE	Conservatoire du littoral	Directeur général
	Hélène SYNDIQUE	Conservatoire du littoral	Directrice générale

			adjointe
	Raphaëlle LUCOT	Conservatoire du littoral	Responsable du service foncier et juridique
11 février 2025	Nathalie EVAIN-BOUSQUET	Agence de l'eau Seine-Normandie	Directrice de la direction du programme et des interventions
	Sophie PERIZ-ALVAREZ	Agence de l'eau Seine-Normandie	Cheffe du service gestion des ressources en eau et agriculture
	Axelle RONEZ-COUREAU	Agence de l'eau Seine-Normandie	Chargée d'études biodiversité et milieux humides
	Quentin DUVAL	Agence de l'eau Seine-Normandie	Chargé de projets eau et urbanisme à la direction de la connaissance et de la planification
	Nicolas AGRESTI	SAFER	Directeur des études
	Michael RIVIER	SAFER	Directeur juridique
12 février 2025	Marie-Luce CAMPISTRON	Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire	Adjointe au sous-directeur de la performance environnementale et de la valorisation des territoires
	Florian THOMAS	Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire	Chef du bureau foncier SCPE/SDPE DGPE
	Carole ROBERT	Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire	Chargé d'étude
	Héloïse MAISONNAVE	Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire	Adjointe au chef de bureau changement climatique et biodiversité
	Noël de la POMELIE		Chargé de mission au bureau foncier
	Guillaume SAINTENY	AgroParis tech	Professeur
14 février 2025	Jean-David ABEL	France Nature Environnement	Pilote bénévole du réseau biodiversité
	Maxime PAQUIN	France Nature Environnement	Chef de projet « Aires protégées »
	Marie-Hélène PHILIPPE	France Nature Environnement	Administratrice de Bretagne Vivante en charge du développement des ORE
	Christian HOSY	France Nature Environnement	Responsable du pôle nature
	Elodie MARTINIE-COUSTY	France Nature Environnement	Administratrice, membre du CESE
17 février 2025	Bruno MOUNIER	Fédération des conservatoires d'espaces naturels	Directeur
	Léa FERRAND	Fédération des conservatoires des espaces naturels	Chargée de mission foncier
	Vanessa KURUKGY	Fédération des conservatoires des espaces naturels	Juriste, Chargé de mission ORE
	Renaud DE LAAGE	Fédération des conservatoires des espaces naturels	Chargé de mission
18 février 2025	Cédric MARTEAU	Ligue pour la protection des oiseaux	Directeur général
	Alexis MARTINEAU	Ligue pour la protection des oiseaux	Responsable du service espaces protégés
4 mars 2025	Bernard CHEVASSUS-AU-LOUIS	Humanité & Biodiversité	Président
	Etienne JAUNIN	Humanité & Biodiversité	Chargé de mission

			transition écologique et biodiversité
5 mars 2025	Loïc MARION	Conseil national de la protection de la nature	Président
	Philippe BILLET	Conseil national de la protection de la nature	Président de la commission Espaces protégés
	Nyls de PRACONTAL	Conseil national de la protection de la nature	Président de la commission Espèces et communautés biologiques
	Serge URBANO	Conseil national de la protection de la nature	Membre du bureau, secrétaire
	Nicolas GOUIX	Conseil national de la protection de la nature	Membre de la commission Espèces et communautés biologiques
6 mars 2025	Manon ZAKEOSSIAN	Eau de Paris	Responsable de la ressource et de la biodiversité
	Lucie PELOUS	Agir pour l'environnement	Coordinatrice des campagnes Biodiversité
7 mars 2025	Julie MARSAUD	WWF France	Experte plaidoyer forêts
	Anaïs GENTIT	WWF France	Coordinatrice du programme Nature Impact
11 mars 2025	Audrey COREAU	Commissariat général au développement durable	Cheffe de service économie verte et solidaire
	Fabien CLAIREAU	Commissariat général au développement durable	Stagiaire
	Marjolaine COLAS	Commissariat général au développement durable	Stagiaire (Sciences Po Paris)
	Patrick DERONZIER	Commissariat général au développement durable	Directeur de projet Financement de la biodiversité
	Coline GRABINSKI	Commissariat général au développement durable	Chargée de mission Accompagnement environnemental des projets/séquence ERC
	Julien HARDELIN	Commissariat général au développement durable	Chef de bureau diversité des ressources
	Tomas HIDALGO	Commissariat général au développement durable	Chef du bureau des transports, de l'aménagement et des risques
	Nathael METZ	Commissariat général au développement durable	Chargé de mission valorisation des sols
	Louise PHUNG	Commissariat général au développement durable	Chargée d'étude sobriété foncière
	Anca VOIA	Commissariat général au développement durable	Chargé de mission instrument économique biodiversité
14 mars 2025	Soline ARCHAMBAULT	Réseau Grand site de France	Directrice du réseau
	Lydiane ESTEVE	Réseau Grand site de France	Chargée de mission "animation interne et appui aux membres"
	Clara ZEMMAN	Réseau Grand site de France	Chargée de mission biodiversité
18 mars 2025	Hugo THIERRY	Ministère de la transition écologique	Chef de bureau Bureau de la connaissance et des

		Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature Direction eau et biodiversité	politiques foncières
	Patrick BRIE	Ministère de la transition écologique Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature Direction eau et biodiversité	Adjoint au sous-directeur Urbanisme réglementaire et paysage
	Caroline SAUZE	Ministère de la transition écologique Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature Direction eau et biodiversité	Cheffe de bureau Bureau de la législation de l'urbanisme
24 mars 2025	Roxane MOREL	Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique	Cheffe du bureau A de coordination Direction de la Législation fiscale - Direction générale des Finances publiques
	Gladys TONGNING	Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique /	Cheffe de bureau Direction de la Législation fiscale - Direction générale des Finances publiques Bureau GF 3B. Publicité foncière et fiscalité du patrimoine
	Abderraheme EL MA-MOUNI	Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et	Chargé d'études numérique Direction de la Législation fiscale - Direction générale des Finances publiques Bureau F2
	Rémi VERNEAU	Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique Direction de la Législation fiscale	Chef de bureau Direction générale des Finances publiques BUREAU GP-2A gestion et valorisation financière et fiscalité locale
	Marina FAGES	Ministère de Direction de la Législation fiscale - Direction générale des Finances publiques l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique	Cheffe de bureau Direction de la Législation fiscale - Direction générale des Finances publiques Bureau GF 3B et GF3 cadastres service gestion fiscale
25 mars 2025	Olga LEFEVRE-PESTEL	Direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement	Cheffe du service eau, littoral et biodiversité
	Laurent LEMONNIER	Direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement	Référent Obligations réelles environnementales
	Sandrine PIVARD	Direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement	Directrice adjointe
	Ludovic GENET	Agence de l'eau Seine-Normandie	Directeur territorial

	Samuel DUMAS	Commune de Saint-Loup-Hors	Maire
	Catherine LEVEQUE	Commune de Saint-Loup-Hors	1 ^{ère} adjointe au Maire
	Pierre-Yves LE BERRE	Commune de Saint-Loup-Hors	2 ^{ème} adjoint au Maire
	Magali CERLES	BiodivAction	Bureau d'études
26 mars 2025	Denis GANDIN	Conseil départemental de l'Orne	Directeur général des services
	Dominique CORTES	Conseil départemental de l'Orne	Directeur général adjoint , responsable du pôle infrastructures territoriales.
	Stéphane HAMON	SAFER Normandie	Directeur général
	Guillaume JOUAN	SAFER Normandie	Responsable service études et collectivités
	Laurence DERVAUX	Parc naturel régional Boucle de la Seine Normandie	Directrice générale
	Allan VEZIER	Parc naturel régional Boucle de la Seine Normandie	Chargé de mission foncier/aménagement
	Hervé REMY	Parc naturel régional Boucle de la Seine Normandie	Adjoint du pôle
	Laurence SELLOS	Chambre d'agriculture Seine-Maritime	Présidente de la Chambre et présidente de la commission environnement
	Sylvain DELYE	Chambre d'agriculture Normandie	Agriculteur de l'Orne élu de la chambre membre de la commission environnement
	Emilie CHERON	Chambre d'agriculture Normandie	Responsable biodiversité
27 mars 2025	Coraline DOMINGUES	Conservatoire des espaces naturels Normandie	Responsable des programmes régionaux et de la stratégie foncière
	Lucia GIACOBBI	Conservatoire des espaces naturels Normandie	Administratrice référente foncier
	Guillaume FRESNEL	Métropole Rouen Normandie	Directeur adjoint de l'environnement
	Pierre-Arnaud PRIEUR	Métropole Rouen Normandie	Chargé de biodiversité
	Sabine BINNINGER	Société CEMEX	Adjointe développement environnement et foncier
1 ^{er} avril 2025	Gilles MARTIN	<i>Université de Nice Sophia-Antipolis</i>	<i>Professeur émérite de droit privé</i>
2 avril 2025	Hugues de LA CELLE	Fédération Nationale de la Propriété Privée Rurale	Vice-président
	Yann Dubois de LA SABLONNIERE	Fédération Nationale de la Propriété Privée Rurale	Administrateur, membre du bureau du CNB
11 avril 2025	Gérard BOSSU	Collectivité européenne d'Alsace	Responsable d'unité aménagement foncier
14 avril 2025	Marie-Hélène PHILIPPE	Bretagne Vivante	Administratrice Vice-Présidente sud Finistère
	Patrick PHILIPPON	Bretagne Vivante	Vice-Président du Morbihan
	Noël BAYER	Bretagne Vivante	Administrateur botaniste
	Morgane QUINTARD	Bretagne Vivante	Juriste
	Yann JACOB	Bretagne Vivante	Chargé de missions naturalistes et coordinateur Réseau des réserves

	Jean-Pierre GOURDEN	Mairie de Nostang	Maire
	Claude CONAN	Mairie de Nostang	Adjoint au maire chargé du développement économique, de l'urbanisme et de l'agriculture
	Charlotte IZARD	Syndicat mixte Ria d'Étel	Chargée de mission biodiversité
15 avril 2025	Gwénola KERVINGANT	Bretagne vivante	Présidente
	Mélaïne ROULLAUD	Réserves associatives de Loire Atlantique	Chargé d'études et coordinateur salarié
	Pierre ROBLIN	ORE de l'étang du Cardinal (Loire-Atlantique)	Propriétaire
	Annick COURGEON Martial THIEBAUT	ORE Anetz (Loire-Atlantique)	Propriétaires
	Jacques LEMORE	ORE Anetz (Loire-Atlantique)	Naturaliste
	Xavier HINDERMEYER	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement	Chef du service ressources naturelles et paysages
	Alain LAPLACE	Conservatoire des espaces naturels Pays de la Loire	Président
16 avril 2025	Louis HUBERT	Fondation du patrimoine	Délégué national patrimoine naturel
	Julie JAMES	Fondation du patrimoine	Responsable de programmes et de partenariats
	Louise BAILLY	Fondation du patrimoine	Chargée de projets
	Thierry MOUGEY	Fédération des parcs naturels régionaux de France	Chargé de mission Biodiversité et gestion de l'espace
	Eric BRUA	Fédération des parcs naturels régionaux de France	Directeur
29 avril 2025	Hélène BEAU de KERGUEN	Fédération Nationale de la Propriété Privée Rurale	Vice-présidente
13 mai 2025	Anne HUGUES	Terre de liens	Chargée de mission foncier

Annexe 26. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
AMF	Association des maires de France
BRE	Bail rural environnemental
CEN	Conservatoire d'Espaces Naturels
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CDA	Chambre départementale d'agriculture
CGDD	Commissariat général au développement durable
CNPF	Centre national de la propriété forestière
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EBC	Espaces boisés classés
ERC	Éviter - Réduire - Compenser
IFI	Impôt sur la Fortune Immobilière
LPO	Ligue pour la protection des oiseaux
MAEC	Mesures agro-environnementales et climatiques
MO	Maître d'ouvrage
OAP	Orientation d'aménagement et de programmation
OFB	Office français de la biodiversité
ONF	Office national des forêts
ORE	Obligation réelle environnementale
PAC	Politique agricole commune
PLU(i)	Plan local d'urbanisme (intercommunal)
PNR	Parc naturel régional
PSE	Paiement pour services environnementaux
SAFER	Société d'aménagement et d'établissement

Acronyme	Signification
	rural
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SNB	Stratégie nationale pour la biodiversité
SNCRR	Site naturel de compensation, de restauration et de renaturation
SRADDET	Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires
TFPNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
ZAN	Zéro artificialisation nette
ZPF	Zone de protection forte



Site internet de l'IGEDD :
« Les rapports de l'inspection »