



MINISTÈRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE

MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES
TERRITOIRES ET DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION

Les aménités rurales et leur prise en compte dans l'action publique

Réconcilier aménagement du territoire, environnement et agriculture

Rapport CGEDD n° 013367-01, IGA n° 20061-R et CGAAER n° 20039

établi par
Marie-Louise SIMONI (IGA)
Christophe PATIER et Philippe SIMON (CGAAER)
Jean-Jacques KÉGELART, Michel PY et Lionel RIMOUX (CGEDD)

Novembre 2020



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

Résumé.....	7
Liste des recommandations.....	11
Introduction	13
1 Définition et contenu de la notion d'aménités rurales.....	14
1.1 L'approche globale et méthodique de l'EFESE : objectif scientifique national de longue haleine.....	14
1.1.1 L'EFESE est centrée sur la biodiversité et recherche la valeur des services écosystémiques.....	14
1.1.2 L'EFESE arrête la définition française de concepts jusqu'ici fluctuants	14
1.1.3 Des limites du cadre conceptuel de l'EFESE laissent un espace aux aménités rurales	15
1.2 Proposition de définition.....	16
1.3 Essai d'inventaire, contextes pertinents d'utilisation et caractérisation objective des aménités rurales	18
1.3.1 Un inventaire substantiel mais ouvert et nécessairement territorialisé.....	18
1.3.2 La définition proposée inclut une caractérisation reposant sur un critère juridique	22
1.3.3 Dimension agricole des aménités rurales et contextes pertinents d'utilisation de la notion.....	22
2 Le financement des aménités rurales et les acteurs concourant à leur production	25
2.1 Les catégories d'acteurs locaux de la production d'aménités rurales sont la cible d'interventions d'ambition et d'impact divers.....	25
2.1.1 Le tissu économique et les zones de revitalisation rurale.....	25
2.1.2 Les consommateurs et l'image des campagnes, valeur ajoutée aux biens et services porteurs d'aménités.....	25
2.1.3 La mobilisation du tissu associatif, moteur de développement local.....	26
2.1.4 Conservation administrée et développement concerté des aménités.....	27
2.2 Le financement des aménités rurales et des services écosystémiques agricoles et forestiers	30
2.2.1 Les enseignements de la crise de la COVID-19 pour l'agriculture et la forêt.....	30
2.2.2 La dimension agricole et forestière des aménités rurales est en partie traitée par les politiques dédiées et leurs objectifs relatifs aux services écosystémiques et environnementaux.....	33

2.2.3	L'agroécologie et la gestion durable des forêts, outils de sauvegarde des services écosystémiques.....	33
2.2.4	De nombreux outils financiers perfectibles au regard de leurs objectifs aménitaires.....	35
2.2.5	Un renforcement annoncé des objectifs aménitaires des politiques agricoles..	36
2.2.6	Les potentielles plus-values d'une prise en compte affirmée des aménités rurales dans les politiques agricole et forestière.....	41
2.3	La prise en compte des aménités rurales nécessiterait une adaptation des finances locales.....	43
2.3.1	Une dotation Natura 2000 modeste.....	44
2.3.2	La création d'un fonds incitatif et partenarial pour les aménités rurales.....	44
2.3.3	Un encouragement à la reconnaissance des aménités par la bonification des dotations ou des taux d'intervention des aides à l'investissement	44
2.4	Une fiscalité des aménités rurales à isoler dans les enjeux plus larges de la fiscalité environnementale	45
2.5	Les financements alternatifs	47
2.5.1	Encourager l'appétence des opérateurs privés pour la protection des aménités et notamment la biodiversité.....	47
2.5.2	Donner de la valeur aux aménités en fixant un prix pour leur usage, voire en taxant et limitant l'exploitation excessive menaçant leur sauvegarde	48
2.5.3	Le recours à une fondation du patrimoine des espaces ruraux.....	49
2.5.4	Le recours aux financements des acteurs privés	50
3	Les politiques publiques : stratégie nationale, outils et contrats.....	51
3.1	Une nouvelle architecture du développement du territoire	51
3.2	Les outils pour une stratégie partagée de développement et de cohésion durable du territoire.....	53
3.2.1	Adopter une charte nationale des espaces naturels et ruraux durables déclinables localement ; adresser un message aux territoires ruraux.....	53
3.2.2	Une déclinaison de la charte par une feuille de route territoriale	54
3.3	Intégrer les aménités rurales dans les documents de planification et d'urbanisme : le SRADDET, SCOT, PLU(I)	54
3.3.1	La fonction unificatrice du SRADDET	54
3.3.2	L'articulation du SRADDET et des SCOT.....	55
3.3.3	Le renforcement du lien entre les PLU(I) et les SCOT.....	57
3.3.4	Fixer des objectifs dans les documents de planification.....	58
3.4	Armer les territoires par une politique globale, intégratrice de développement rural durable.....	59

3.4.1 La nécessaire sensibilisation-information des acteurs sur les aménités : les aménités doivent faire sens	59
3.4.2 La mutualisation et la transversalité au service d'une stratégie de la connaissance.....	60
3.5 Une ingénierie indispensable à la connaissance territoriale	61
3.5.1 Une problématique de l'ingénierie propre à la ruralité.....	61
3.5.2 L'ingénierie publique territoriale, une priorité	62
3.6 Les aménités imposent des approches transversales des politiques publiques par les services de l'État et les autres acteurs publics	63
3.7 Les politiques contractuelles au service des aménités.....	64
3.7.1 Le volet territorial des contrats de plan État-région (CPER)	65
3.7.2 Les contrats sectoriels	65
4 Conclusion	72
Annexes.....	74
1 Lettre de mission.....	75
2 Liste des personnes rencontrées.....	77
3 Glossaire des sigles et acronymes	83
4 Bibliographie	87
5 Projet de loi	92
6 La prise en charge des aménités par les territoires	94
7 Définitions des aménités rurales	100
8 Les outils financiers de la politique agroécologique et forestière	133
9 Les différents zonages	169
10 Aménités rurales et ingénierie territoriale.....	196
11 COVID 19 – Les enseignements d'une crise sanitaire inédite.....	207
12 Lexique.....	239

Résumé

Ce rapport propose une définition des aménités rurales et son inscription dans un cadre légal afin de les intégrer dans les politiques publiques en complément des dispositifs existants ou émergents. Cette démarche peut répondre à des attentes de toute la nation, et spécialement du monde rural. En effet, les politiques existantes n'ont pas apaisé le sentiment d'abandon qu'il exprime. La crise sanitaire a imposé une réévaluation du caractère stratégique des ressources naturelles et agricoles qu'il procure aux villes et à leurs habitants, et le changement climatique et la perte de biodiversité constituent des préoccupations largement partagées.

Une aménité rurale est un agrément ou un avantage économique qui présentent un caractère marchand ou non directement marchand. Cet agrément est procuré par un paysage ou son environnement, au sens de caractéristiques géophysiques, biologiques, naturelles, ou résulte d'une action humaine, non nécessairement destinée à la produire, telle que les activités agricoles et forestières.

Les aménités rurales incluent les valeurs utilitaires, patrimoniales et écologiques des services écosystémiques et du capital culturel et humain des espaces ruraux, concourant à l'élévation du bien-être par leurs effets sur le revenu, la santé, les risques, le cadre de vie ou les inégalités. La définition proposée s'inscrit dans les réflexions de l'évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques (EFESE). L'utile détermination de la valeur des services écosystémiques, objectif de l'EFESE, ne constitue néanmoins pas un préalable à l'établissement de transferts finançant des aménités rurales. Ceux-ci sont en effet fixés en pratique par le consentement à payer et à recevoir, l'offre et la demande, les capacités budgétaires des financeurs, ou des cadres juridiques.

Les aménités rurales, avec en premier lieu l'eau, la biodiversité, l'alimentation, l'énergie, l'espace et les paysages, sont d'ores et déjà prises en considération dans les interventions publiques. Les politiques agricole, forestière, de développement rural, de protection de l'environnement, du patrimoine et des sites, d'aménagement du territoire et d'urbanisme, les contrats territoriaux de l'État et des collectivités locales, incluent des objectifs aménitaires. Ces interventions propres à chaque domaine ont bien entendu vocation à être approfondies selon la légitimité de leurs logiques spécifiques. C'est particulièrement le cas de la politique agricole, marquée par l'impact de son financement communautaire, dont la future programmation prévoit un renforcement des objectifs environnementaux.

Toutefois, une base légale de la notion transversale d'aménités rurales est de nature à favoriser une approche intégrée de la ruralité. Cette référence peut donner à chaque échelon territorial une clé pour relier le maintien et la valorisation des ressources stratégiques de ses espaces naturels, agricoles et forestiers, et de leur capital humain, à son action sur l'aménagement du territoire, à l'interdépendance des villes et campagnes, à la transition énergétique, aux attentes de la société à l'égard de la sauvegarde de la biodiversité et du climat ou en matière d'approvisionnement de proximité. Cette référence peut aussi donner à chaque échelon l'équilibre financier des collectivités qui le composent, les outils contractuels et les besoins en ingénierie. Elle peut favoriser en outre le développement de dispositifs, tels que les paiements pour services environnementaux ou l'orientation des investissements vers les entreprises engagées dans la préservation de la biodiversité.

Le rapport propose en conséquence un cadre législatif définissant les aménités rurales, leur reconnaissance par les collectivités aux échelons pertinents, et des mesures offrant des alternatives pour fonder une politique reposant sur cette reconnaissance.

Ainsi, en matière agricole, les aménités seraient favorisées par une concentration de l'accompagnement public sur le soutien de la production agroécologique et le renforcement de l'information des consommateurs sur le prix à payer pour une agriculture plus respectueuse de

l'environnement. Trois axes d'intervention sont en outre proposés : d'une part, rémunérer les services environnementaux par le marché en le segmentant (exigences agroécologiques intégrées dans les signes de qualité, contractualisation, communication par l'étiquetage et la traçabilité, évolution des pratiques alimentaires), d'autre part concentrer les aides publiques sur les exploitations en transition (massifier, réduire les prix au regard du consentement à payer, développer les outils financiers existants comme les paiements pour services environnementaux, les financements liés à la compensation environnementale et agricole, la fiscalité, accélérer la recherche et le développement recentrés sur l'innovation, les gains de productivité et l'agriculture de précision), et enfin engager une transition agroécologique progressive, systématique et irréversible (gradation des référentiels du moins exigeant au plus exigeant, réduction effective des produits phytosanitaires).

La prise en compte des aménités, qui induisent des charges sans contrepartie pour les collectivités rurales, n'apparaît pas assurée dans leurs ressources de manière équilibrée. La dotation instituée en loi de finances pour 2019 pour les communes dont une part se situe en zone Natura 2000 et élargie pour 2020 aux communes situées en cœur de parc naturel ou marin, pourrait être accrue. Son montant modeste, en valeur absolue comme par bénéficiaire, n'est en effet pas à la hauteur des pertes de compensation d'allègements de foncier non bâti et ne bénéficie pas à toutes les communes supportant des charges du fait de réglementations protectrices.

Par ailleurs, les équilibres issus des regroupements de communes, le développement des appels à projets au détriment des logiques de guichet, et la priorité donnée par l'État, les régions et départements aux projets structurants, ne sont pas favorables aux petites communes rurales, quel que soit leur dynamisme, ni à la valorisation de leurs aménités. L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) constitue le niveau souvent le plus pertinent de la protection de celles-ci, bien que des regroupements d'EPCI, préférés par les régions, départements, pour les fonds Leader ou les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, ou dans le cadre des parcs naturels régionaux, puissent être aussi cohérents. Mais une petite commune rurale dont les ambitions aménitaires ne sont pas partagées par son voisinage ne rentrera que difficilement, avec l'énergie de ses élus et du tissu économique et associatif, dans les cadres contractuels existants, faute de ressources propres et d'ingénierie. Les enveloppes d'investissement ne lui sont donc pas aisément accessibles.

C'est pourquoi la prise en compte des aménités peut fonder une politique rurale, facilitant l'accès à un accompagnement en ingénierie, à une politique contractuelle de l'État unifiée (idéalement coordonnée avec celles des régions et départements), autorisant discernement local dans l'application des critères, ainsi que fongibilité des enveloppes et intensification des taux d'intervention proportionnelle à l'ambition des projets. La clé permettant l'accès simplifié aux outils existants reposerait sur un projet de territoire.

Ce projet serait établi au niveau territorial adéquat (conseils régionaux, départementaux le cas échéant au regard de leurs compétences), EPCI ou au niveau de la commune à défaut d'accord politique à l'issue d'un débat démocratique au sein de l'EPCI, ou encore dans des cadres existants adaptés à des compétences spécifiques (telles que l'eau ou les déchets). Il intégrerait, au-delà des données disponibles dans les documents programmatiques concernant le territoire considéré, plusieurs objectifs et thèmes en matière d'inventaire et préservation de la biodiversité, de transition énergétique, compensation carbone et mobilité, de restauration de l'habitabilité des centres-bourgs et préservation du patrimoine bâti (ouvrant l'accès à des mesures du type opération de revitalisation du territoire en milieu rural, y compris de relocalisation d'activités), de reconquête de friches agricoles, de projet alimentaire territorial, d'identification et valorisation de services environnementaux, d'engagement dans une gestion forestière durable, d'aménagements touristiques.

L'institution d'un contrat de développement rural durable, intégrateur de ce projet global axé sur les aménités et des objectifs des politiques sectorielles et contractuelles nationales, adaptés aux spécificités rurales, serait le mieux à même de fonder, sur les aménités, une nouvelle architecture du

territoire, réconciliant aménagement, environnement et agriculture. Les collectivités rurales peuvent, par la préservation de leurs aménités, constituer le moteur des transitions nécessaires au développement durable, pour autant qu'elles y soient incitées et en reçoivent les moyens. Une dotation « aménités rurales » venant abonder le budget de fonctionnement des communes et EPCI qui intégreraient les aménités dans un projet de territoire global pourrait remplir cette condition.

Ce schéma de reconnaissance implique un effort de formation des élus, d'information des opérateurs économiques et associatifs, particuliers et consommateurs, reposant sur une communication gouvernementale. Celle-ci inclurait notamment une charte nationale des espaces naturels et ruraux durables fixant un cap en termes de développement en lien avec les aménités rurales et des actions de sensibilisation.

Les aménités rurales pourraient également être expressément intégrées dans les documents programmatiques d'aménagement et d'urbanisme, schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), schéma de cohérence territoriale (SCOT), et plan local d'urbanisme (PLU). Elles n'y sont pas mentionnées en tant que telles, bien que ces documents poursuivent des buts aménitaires. Or, la tension sur l'objectif de zéro artificialisation nette peut par exemple localement entraîner un blocage de l'évolution des communes rurales, en pratique imposé par le poids et les préoccupations des métropoles régionales et villes centres. Le renforcement d'objectifs nationaux sur l'espace rural ne devrait pas être possible sans que les aménités rurales soient valorisées ou indemnisées, par exemple dans des contrats de réciprocité.

Les contrats de réciprocité, encore peu nombreux, pourraient être encouragés sur le thème du financement de l'entretien des aménités. Des services liés aux aménités sont assurés sans contrepartie financière ou au contraire ne sont pas assurés, faute de financement. Toutefois, l'institution de paiements pour des services jusqu'ici gratuits se conçoit mal sans une incitation, alors que les contrats existant actuellement sont centrés sur l'approvisionnement de proximité et la mobilité.

Les enjeux aménitaires ruraux mériteraient une attention particulière en matière de fiscalité environnementale portant, par exemple, en premier lieu sur l'absence d'incitation fiscale à la création d'obligations réelles environnementales, à la gestion durable de la propriété forestière morcelée ou aux périmètres des parcs régionaux, nationaux et des espaces protégés, adaptés à des expérimentations.

L'attente en matière de développement durable s'exprime tant à l'égard des collectivités que des entreprises. Les initiatives visant à mesurer leurs empreintes carbone et biodiversité mériteraient d'être encouragées. Si les empreintes des collectivités ne sont pas encore mesurées par des indicateurs opérationnels, leur mise au point prochaine permettrait d'éclairer le débat démocratique. Des indicateurs existent déjà pour les entreprises. Trente fonds d'investissement représentant plus de 6.000 milliards d'euros d'actifs se sont ainsi regroupés pour en sélectionner un, comme le Global Biodiversity Score de CDC-Biodiversité, parmi d'autres propositions. Leur effet levier justifierait de s'intéresser au développement de ces outils, qui doivent présenter des garanties de fiabilité considérant leurs enjeux, tant économiques qu'écologiques. De même, les appréciations des compensations issues de la loi biodiversité font apparaître des bilans contrastés, appelant un renforcement des procédures et garanties, y compris financières.

La responsabilité sociétale des entreprises offre également des perspectives aux aménités rurales, alors que des outils, telles les sociétés à mission, de création récente, doivent encore gagner en lisibilité. La problématique des labels ou certifications affichant des objectifs aménitaires mériterait notamment une approche intégrée, considérant leur concurrence et leurs exigences variables, et une intervention éventuelle proportionnée aux enjeux. Ainsi, parmi les initiatives publiques, dans le label bas-carbone, l'État certifie et met en relation. Le ministère de l'agriculture a quant à lui publié des guides des paiements pour services environnementaux, formes plus embryonnaires de reconnaissance.

Des mesures emblématiques pourraient par ailleurs contribuer à une prise de conscience de la valeur des aménités, à laquelle, par exemple, la gratuité de l'accès aux espaces ruraux et naturels ne participe pas. L'acceptabilité de droits d'entrée dans les parcs nationaux, forêts publiques ou espaces protégés étant encore lointaine, la promotion sur site de contributions volontaires mériterait d'être expérimentée.

Enfin, à l'image de la fondation du patrimoine, une fondation du patrimoine naturel et des aménités rurales, dont le principe a été favorablement accueilli par tous les interlocuteurs de la mission, pourrait être instituée avec une action centrée sur les aménités rurales.

Liste des recommandations

Recommandation 1. Adopter une base légale pour les aménités rurales.....	22
Recommandation 2. Encourager la mobilisation des acteurs locaux participant à la sauvegarde et valorisation des aménités, notamment en définissant une stratégie interministérielle d'information et d'éducation du consommateur au service de la reconquête de la souveraineté alimentaire, fondée sur la promotion des espaces porteurs d'aménités, en veillant au maintien du dynamisme du tissu associatif participant à la production des aménités rurales, en invitant les parcs et leurs regroupements à échanger leurs bonnes pratiques de préservation des aménités dans un but d'exemplarité et reproduction ou adaptation au sein de leurs réseaux et considérer les expérimentations favorables aux aménités pouvant être menées sur leurs territoires.....	28
Recommandation 3. Élaborer une approche intégrée des ministères de l'agriculture, de la transition écologique, de la santé et de la cohésion des territoires avec les représentants professionnels agricoles en vue d'établir une démarche et un discours communs intégrant les aménités dans une vision partagée de l'apport de l'agriculture à l'ensemble de la société et des territoires ruraux garants de la souveraineté alimentaire et d'une alimentation saine.	41
Recommandation 4. Intégrer une dotation aménités au sein de la DGF et la fusionner avec la dotation Natura 2000. Conduire une étude sur les besoins des finances des communes rurales du point de vue des ressources et des charges liées aux aménités.	44
Recommandation 5. Engager une concertation avec les associations nationales d'élus, la fédération nationale des PNR et autres acteurs sur le principe et l'opportunité de créer des « péages » pour accéder à des espaces producteurs d'aménités, suivie d'une mission exploratoire pour examiner les moyens juridiques et les modalités de mise en œuvre.....	49
Recommandation 6. Créer une fondation nationale du patrimoine des espaces ruraux.....	50
Recommandation 7. Adopter une charte nationale des espaces naturels et ruraux durables, fixant un cap, un cadre et des objectifs prioritaires de développement en lien avec les aménités rurales, déclinable par une feuille de route co-construite au niveau territorial.....	54
Recommandation 8. Inscrire les aménités rurales dans les documents de planification (SRADDET, SCOT, PLU(I)) comme une thématique propre et articuler leur prise en compte entre ceux-ci, avec des objectifs contraignants raisonnablement mesurables et un suivi régulier des résultats.	59

Recommandation 9. Créer un Institut de la ruralité durable au sein de l'ANCT (gouvernance collégiale État - collectivités territoriales, acteurs privés et personnalités qualifiées), dont les missions seraient la mutualisation des données et des outils méthodologiques ; la capitalisation et l'échange d'expérience ; le suivi et la coordination des politiques publiques sur les territoires ; le porter à connaissance et l'approche transversale des politiques contractuelles, la promotion de la recherche et de l'innovation territoriale ; favoriser l'approche économique des territoires en lien avec les aménités ; être un lanceur d'alerte sur les fractures territoriales.61

Recommandation 10. Élaborer une démarche contractuelle englobant les contrats existants sur le fondement d'un projet de territoire élaboré localement, intégrant les enjeux des transitions écologique, agroécologique, économique et sociale, axé sur la prise en compte des aménités rurales dans leur apport à la réussite des transitions, sous la dénomination de contrat de développement rural durable.....70

A défaut, intégrer les aménités dans la sélection des projets retenus dans les futurs contrats de cohésion territoriale, en leur attribuant une bonification, et introduire dans ces contrats une thématique aménités dont les axes pertinents seraient arrêtés en concertation à l'échelon local et régional (alimentation, énergie, biodiversité, patrimoine naturel, patrimoine bâti, services à la population, télétravail et accueil de population, eau, paysage...).....70

Labelliser les contrats de réciprocité villes-campagnes pour favoriser les dynamiques partenariales, en veillant à la participation des acteurs privés du territoire, avec un comité de partenaires, et à leur accompagnement en ingénierie et en financement d'amorçage.70

Inscrire la prise en compte des aménités rurales dans le volet de cohésion des CPER 2021-2027. Promouvoir l'inter-territorialité dans le volet territorial des CPER, et doter cette priorité de crédits en conséquence.....70

Introduction

Le rapport « Ruralités : une ambition à partager »¹, remis le 26 juillet 2019 à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales a formulé 200 propositions pour un plan d'actions en faveur des ruralités. La septième de ces propositions, sur le thème du renforcement de la prise en compte et des moyens des territoires ruraux, consistait en l'engagement d'une mission d'expertise sur la prise en compte des aménités rurales (plus-values environnementales).

Le Gouvernement a inscrit la mission relative aux aménités rurales parmi les 181 mesures du plan d'actions agenda rural formalisé le 20 septembre 2019, qui a repris les propositions du rapport Ruralités. Elle figure en tête du volet n°1 du plan intitulé « Nos campagnes, moteurs de notre modèle écologique », avec l'objectif de « mieux identifier les biens collectifs naturels (aménités rurales), c'est-à-dire les ressources matérielles et immatérielles, environnementales et écologiques qui existent dans les territoires ruraux (eau, biodiversité, paysage, ressources énergétiques, etc.) ». Le plan précise que ces aménités peuvent contribuer davantage à la transition écologique, alors que la notion « d'aménités rurales » apparaît dans des travaux scientifiques et dans le débat public. Il indique que la mission visera « à définir et identifier ces « aménités rurales » et mieux les prendre en compte dans l'action publique ».

La mission a fait l'objet d'une lettre signée le 9 mars 2020² par les ministres de la transition écologique et solidaire, de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et de l'agriculture et de l'alimentation adressée aux vice-présidents du conseil général pour l'environnement et le développement durable (CGEDD) et du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et au chef de l'inspection générale de l'administration (IGA).

Cette lettre pose, conformément au plan d'actions, le principe que les aménités rurales, « constituent une richesse qui mérite d'être mieux reconnue et valorisée ». Elle dresse l'inventaire des questions, sémantiques, scientifiques et techniques, juridiques et financières, posées par cette reconnaissance des aménités rurales. Suite à la production d'une lettre de cadrage en mai, une note d'étape a répondu à la demande des cabinets des ministres commanditaires de formuler des propositions pour septembre.

Ce rapport final complète les conclusions provisoires en intégrant les éléments tirés des derniers entretiens intervenus depuis. Il s'efforce de traiter l'ensemble des questions posées, en proposant une définition des aménités rurales, en dressant un constat sur l'estimation de leurs valeurs tout en distinguant cette question de celle de la rémunération des producteurs d'aménités et du financement des collectivités qui participent à leur sauvegarde, en évaluant leur actuelle prise en compte dans les politiques publiques et en formulant des propositions pour une politique nouvelle en faveur de la ruralité fondée sur les aménités.

¹ Ruralités : une ambition à partager. 200 propositions pour un agenda rural. Consultable en ligne à l'adresse : https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-07/Rapport_Mission-ruralite_juillet-2019.pdf

² Cf. annexe 1 Lettre de mission

1 Définition et contenu de la notion d'aménités rurales

Avant de proposer une définition des aménités rurales, il convient d'examiner si les définitions des services écologiques, écosystémiques, environnementaux³, et de leurs segmentations, recoupent une notion d'aménité rurale, distincte elle-même de celle d'aménité environnementale. La place de celles-ci dans le cadre conceptuel de l'évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques (EFESE) doit par conséquent être examinée.

1.1 L'approche globale et méthodique de l'EFESE : objectif scientifique national de longue haleine

La lettre de mission du 9 mars précise que celle-ci pourra utilement inscrire ses réflexions dans le cadre conceptuel défini par l'EFESE. La clarification et la stabilisation des concepts utilisés pour appréhender les services écosystémiques⁴, lesquels incluent une part majeure des aménités, est effectivement nécessaire. Les évaluations développées par l'EFESE visent des objectifs nationaux fondés sur un consensus scientifique, alors que la valorisation des aménités émerge au niveau territorial local sous diverses formes, réglementaires ou contractuelles. Cette valorisation donne lieu à des transferts financiers qui ne sont pas déterminés par une estimation rigoureuse, mais par le consentement du prix à payer et à recevoir en contrepartie des avantages procurés par les aménités.

1.1.1 L'EFESE est centrée sur la biodiversité et recherche la valeur des services écosystémiques

L'EFESE vise⁵ à améliorer l'intégration des politiques nationales de biodiversité dans les politiques sectorielles. Elle fournit des éléments de sensibilisation des citoyens et des décideurs à la valeur des écosystèmes et des services que les sociétés humaines en retirent. Elle synthétise des données disponibles à l'échelle nationale pour décrire l'état et l'évolution des écosystèmes, ainsi que les biens et services qui en dépendent. Les valeurs recherchées par l'EFESE sont à la fois des valeurs biophysiques et des valeurs économiques destinées à décrire les écosystèmes et les services écosystémiques.

1.1.2 L'EFESE arrête la définition française de concepts jusqu'ici fluctuants

L'EFESE a défini un cadre conceptuel, c'est-à-dire une représentation commune des objets à évaluer, permettant d'organiser la réflexion et l'évaluation. Ce cadre fixe des définitions et une catégorisation

³ « Les biens et services écosystémiques désignent l'utilisation durable par l'homme des fonctions écologiques de certains écosystèmes, à travers des usages et une réglementation qui les encadre. Les bouquets de biens et de services écosystémiques désignent des ensembles de biens et de services écosystémiques qui sont régulièrement observés ensemble dans le temps et/ou dans l'espace. »

« Les fonctions écologiques désignent les phénomènes propres à un écosystème et qui résultent de la combinaison de son état, des structures et des processus écologiques et qui se déroulent avec ou sans la présence de l'Homme. L'état d'un écosystème désigne sa condition physique, chimique et biologique à un moment donné. Sa structure correspond à la nature des entités biotiques et abiotiques qui le composent ainsi que les relations qui existent entre ces entités. Un processus écologique désigne une suite d'opérations ou d'événements ayant lieu au sein d'un écosystème ».

Les services environnementaux se rapportent au sous-ensemble de services écosystémiques caractérisés par des externalités, ou spécifiquement comme la composante « non marchande » des services écosystémiques, c'est-à-dire tous services écosystémiques hormis les services d'approvisionnement.

⁴ Au sens de bénéfices que les humains retirent des écosystèmes, comme l'activité des pollinisateurs dans les cultures.

⁵ Selon la présentation de ses objectifs : EFESE -Cadre conceptuel, consultable en ligne :

[https://www.ecologie-](https://www.ecologie-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Thema%20-%20Efese%20-%20Le%20cadre%20conceptuel.pdf)

[solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Thema%20-%20Efese%20-%20Le%20cadre%20conceptuel.pdf](https://www.ecologie-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Thema%20-%20Efese%20-%20Le%20cadre%20conceptuel.pdf)

Cf. également : L'évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques, <https://www.ecologie-solidaire.gouv.fr/evaluation-francaise-des-ecosystemes-et-des-services-ecosystemiques>

des concepts utilisés, en premier lieu des services écosystémiques, ainsi que des relations entre ces services, les fonctions écologiques et la biodiversité et le bien-être qui en est retiré, d'un point de vue anthropocentré. Ce cadre est lui-même issu d'une adaptation d'exercices comparables qui l'ont précédé, et notamment des travaux de l'Évaluation des Écosystèmes du Millénaire (MEA)⁶.

Dans le cadre de l'EFESE, « les biens et services écosystémiques désignent l'utilisation durable par l'homme des fonctions écologiques de certains écosystèmes, à travers des usages et une réglementation qui les encadre ». Un service écosystémique peut donc être décrit par un avantage socio-économique ou par une fonction écologique. Ce n'est cependant ni l'avantage ni la fonction écologique qui caractérise à lui seul le service mais la mise en relation entre ces deux éléments.

1.1.3 Des limites du cadre conceptuel de l'EFESE laissent un espace aux aménités rurales

Le langage commun nécessaire à la cohérence des évaluations animées par l'EFESE⁷ n'a jusqu'ici pas reçu une diffusion permettant de stabiliser les concepts : les cadres conceptuels concurrents⁸, des réflexions théoriques moins centrées sur la biodiversité, peuvent utiliser le vocabulaire de l'EFESE dans des acceptions variables⁹. Le caractère national de la démarche française a de plus pour effet de la couper des progrès internationaux de l'évaluation, comme en matière de contrôle biologique par exemple, alors que le cadre international apparaît comme le seul réaliste pour traiter l'ampleur des questions posées et adapter les orientations retenues.

La quantification de la valeur économique des services écosystémiques est recherchée par l'EFESE lorsqu'elle est possible et pertinente. L'EFESE a vocation à éclairer l'action publique par des éléments de communication et de sensibilisation des décideurs et du public. Les avantages et les coûts observés sont identifiés en fonction des catégories d'acteurs, des écosystèmes, de la dimension locale ou globale des biens et services écosystémiques évalués, et de leur nature marchande ou non-marchand¹⁰.

Les évaluations¹¹ de l'EFESE sont longues et coûteuses, en raison de la complexité des différentes méthodes de calcul de la valeur des services écosystémiques¹². En outre, la recherche de valeurs de référence n'est pas une finalité en elle-même. Les valeurs estimées produisent, selon les méthodes, des résultats souvent peu robustes, notamment quand elles sont déconnectées d'enjeux effectifs ou portent sur un capital accumulé et non un usage.

⁶ A savoir : Cadre Conceptuel de l'Évaluation des Écosystèmes du Millénaire (MEA) ; cadre conceptuel du groupe de travail européen MAES ; cadre conceptuel de la Plateforme Intergouvernementale sur la Biodiversité et les Services Écosystémiques (IPBES) et cf. annexe 7.2.3 Définitions des aménités rurales

⁷ Voir Les évaluations des écosystèmes français et de leurs services ; Les évaluations de services écosystémiques : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/evaluation-francaise-des-ecosystemes-et-des-services-ecosystemiques>

⁸ L'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) développe un modèle de paiement de services environnementaux qui fait référence au cadre conceptuel de l'Évaluation des Écosystèmes du Millénaire.

⁹ L'annexe 7 Définitions des aménités rurales du rapport présente un glossaire qui s'efforce de mentionner l'essentiel des concepts et de se conformer à l'approche de l'EFESE.

¹⁰ Cf. annexe 7.2.2 Définitions des aménités rurales

¹¹ Les méthodes d'évaluation sont présentées dans de nombreuses publications, en premier lieu de l'EFESE, mais aussi de manière synthétique dans la section 3.2. Évaluation économique des services écosystémiques de Duval L., Binet T., Dupraz P., Leplay S., Etrillard C., Pech M., Deniel E., Laustriat M., 2016. Paiements pour services environnementaux et méthodes d'évaluation économique. Enseignements pour les mesures agro-environnementales de la politique agricole commune. Étude réalisée pour le ministère en charge de l'agriculture. Rapport final. Consultable en ligne : <https://agriculture.gouv.fr/paiements-pour-services-environnementaux-et-methodes-devaluation-economique>.

L'annexe 7.2.4.4 Définitions des aménités rurales de la note présente différentes méthodes

¹² Sen (1973), Arrow (1982) et Turner et al. (1994) l'ont précédemment constaté : « l'évaluation économique des écosystèmes sert avant tout aux hommes à repenser leur relation à la nature et améliore la connaissance sur les conséquences de leurs choix de consommateurs et leurs comportements ».

Le caractère opérationnel du cadre conceptuel de l'EFESE reste très partiel au niveau national et, sauf exception, encore éloigné de données ou d'indicateurs applicables localement¹³. Ces évaluations ne sont, en outre, pas indispensables au développement de mesures agroenvironnementales ou de contrats de paiement pour services environnementaux. Ceux-ci sont d'ores et déjà conclus sur des fondements empiriques, l'offre et la demande, la ressource budgétaire ou financière, le consentement du prix à payer et à recevoir, et en pratique jamais, à ce jour, sur des valeurs de référence calculées¹⁴.

Enfin, la démarche de l'EFESE (qui reste nécessaire et que l'exposé de ces limites ne remet nullement en cause) considère la dimension humaine à travers les services culturels et les composantes du bien-être. Mais elle n'inclut pas les valeurs culturelles et le patrimoine humain dans son champ. Le capital humain n'est pas un service écosystémique au sens de l'EFESE. Or, les savoir-faire, traditions, valeurs, organisations et relations sociales locales ne dépendent pas des conditions naturelles. Un même milieu produit des cultures différentes.

Les développements qui suivent s'inscriront donc dans le cadre conceptuel de l'EFESE, mais intégreront en outre cette dimension de capital humain et proposeront une approche pragmatique des aménités¹⁵. La mission relève enfin que l'EFESE ne fait pas référence aux aménités, ce qui laisse un espace pour une notion d'aménités rurales plus large que l'objet de l'EFESE.

1.2 Proposition de définition

« Mal nommer un objet, c'est ajouter au malheur de ce monde », Albert Camus

La lettre de mission demande en premier lieu de s'attacher à clarifier la notion d'aménités rurales, y compris dans sa dimension agricole, à préciser les contextes pertinents de son utilisation et à proposer une caractérisation objectivable et opérationnelle du concept afin qu'il puisse être pris en compte dans les politiques publiques. L'objectif étant ainsi fixé, il n'y a pas lieu de s'interroger sur l'intérêt de la notion d'aménités rurales mais de la définir afin de la rendre opérationnelle pour être utilisée dans des politiques publiques.

Néanmoins, il convient de souligner que les interlocuteurs de la mission ont majoritairement émis des doutes sur la pertinence de recourir à cette notion. Pour les scientifiques, les services écosystémiques désignent le concept au niveau international, et la distinction avec les aménités rurales semble tenue. Pour d'autres, toutefois, le mot est ancien et séduisant, et peut être justifié par des interventions publiques qui lui seraient attachées. Chez les élus, le mot aménités est inconnu ou connu pour être méconnu, et nécessite une explication pour qu'on puisse y trouver un intérêt. Néanmoins, il apparaît, pour certains, porteur d'une vision positive de la ruralité qui fait jusqu'ici défaut (avec par exemple l'image véhiculée par la compensation de handicaps naturels ou les zones de revitalisation rurale). Pour les administrations rencontrées, les aménités rurales n'ont pas été nécessaires pour développer les politiques sectorielles existantes visant déjà à les préserver (en matière agricole par exemple), mais elles peuvent (en matière d'aménagement et d'équilibre des territoires notamment) fonder de

¹³ La valeur de l'usage récréatif des forêts est aboutie. Un équivalent monétaire du carbone séquestré a été établi pour 86 sites et Cf. annexe 7.2.4.4 Définitions des aménités rurales

¹⁴ Les prix des paiements pour services environnementaux peuvent néanmoins être déterminés en suivant des méthodes ou protocoles intégrant des références. Mais les montants des exemples de paiement de services environnementaux portés à la connaissance de la mission s'échelonnent de 100 à 800 € par ha sur des durées de 5 à 30 ans. Un oiseau rare, qui peut coûter près de 30 000 € par tête et par an, peut générer un paiement de 500 € annuels par ha dans une mesure agro environnementale (MAE). La protection d'un captage sur un terrain karstique est motivante pour changer des pratiques pour 800 € par ha pendant 5 ans. Une installation photovoltaïque peut produire un loyer de 2000 € annuels par ha (entre 1500 et 3000). Ces ordres de grandeurs illustrent que la sauvegarde ou la production des aménités dépend en premier lieu du consentement à payer, déterminé par la demande (et la transparence des marchés ?).

¹⁵ Cf. annexe 7.3 Définitions des aménités rurales

nouveaux dispositifs.

La mission a retenu que les aménités rurales mériteraient une reconnaissance, pour autant que des dispositifs efficaces la justifient, en raison de l'image positive que cette dénomination peut véhiculer, son apparente nouveauté pouvant en outre contribuer à sa diffusion. Si le terme ne fait pas raison et pose question, il fait sens. La mission estime donc pertinent d'en promouvoir l'usage.

Certes, les aménités constituent jusqu'ici un concept subjectif et confus. En effet, les aménités, s'agissant de leurs composantes rurales, n'ont à ce jour fait l'objet d'aucune définition dans le droit positif en France¹⁶, bien que les travaux fondateurs de l'OCDE datent des années 90¹⁷. Les définitions littérales proposées et l'évocation dans des textes et travaux de nature très diverse recouvrent des réalités en pratique différentes, selon que l'approche relève du domaine de la recherche, la politique, l'agriculture, le développement durable ou l'aménagement du territoire¹⁸. La notion recoupe substantiellement celle de services écosystémiques et inclut celle de services environnementaux¹⁹. Certains considèrent que ces termes sont équivalents, d'autres leur donnent des sens et fonctions de subtilement à radicalement différents²⁰. L'approche par la valeur des aménités bute sur la complexité des méthodes, expérimentales, nécessairement approximatives, subjectives²¹, et sur la définition même de la valeur. Une clarification est donc effectivement nécessaire.

Il est en conséquence proposé d'arrêter la définition suivante :

I Une aménité rurale est un agrément ou un avantage économique qui présente un caractère marchand ou non directement marchand, c'est-à-dire que sa valeur, en capital ou en rente, ne fait pas l'objet d'opérations économiques.

L'agrément est intrinsèquement une appréciation dont le caractère positif éventuel dépend d'un point de vue subjectif qui fonde, le cas échéant, sa reconnaissance par les pouvoirs publics²². L'agrément est procuré par un paysage ou son environnement, au sens de caractéristiques géophysiques, biologiques, naturelles, ou résulte d'une action humaine, non nécessairement destinée à la produire, telle que les activités agricoles et forestières.

L'avantage économique d'une aménité peut être effectif à différents niveaux en fonction de ses bénéficiaires. Son intérêt présente donc un caractère relatif selon que ce niveau est d'ordre national ou local, public²³ ou privé.

Le classement au patrimoine mondial de l'organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) peut par exemple conférer à une aménité rurale, constituée par un paysage²⁴,

¹⁶ Cf. annexe 7.1 Définitions des aménités rurales, qui liste les textes peu nombreux du corpus législatif et réglementaire évoquant les aménités.

¹⁷ Cf. notamment le rapport établi au sein du Groupe du Conseil sur le Développement Rural de l'OCDE : Cultiver les aménités rurales Une perspective de développement économique, OCDE, 1999, consultable en ligne à l'adresse <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264273948-fr.pdf?expires=1590661021&id=id&accname=ocid35103460&checksum=0785A00D5E83C56971E25A66A8DA41F5>

¹⁸ Cf. annexe 7.2.1 Définitions des aménités rurales

¹⁹ « Bien qu'encore usité, ce terme « d'aménités » a été peu à peu remplacé par celui de « services » dans la littérature récente, en lien avec l'accent mis sur le rôle de l'homme dans leur production. Ainsi, un rapport de la FAO (2007) indique que « le terme "services environnementaux" se rapporte spécifiquement au sous-ensemble de services écosystémiques caractérisés par des externalités ». Les services environnementaux apparaissent donc, dans ce cas, comme la composante « non marchande » des services écosystémiques, c'est-à-dire tous services écosystémiques hormis les services d'approvisionnement tels que définis par le MEA.

²⁰ Cf. annexe 7.2.3 Définitions des aménités rurales

²¹ Cf. annexe 7.2.4 Définitions des aménités rurales

²² Une même nature telle qu'une zone humide peut être respectivement vécue comme trésor inestimable par les uns et comme insalubre et improductive par les autres. Le sentiment de plaisir procuré par un élément patrimonial varie selon la valeur que lui attribuent les époques, les usagers et les cultures.

²³ Soit les collectivités, de l'État à la commune, et leurs regroupements et opérateurs.

²⁴ Tels que ceux des Juridiction de Saint-Émilion, Climats du vignoble de Bourgogne, Coteaux, Maisons et Caves de

une valeur universelle, tout en ayant une valeur spécifique pour ses occupants.

L'avantage économique est constitué par une valeur patrimoniale, celle d'un service ou d'un bouquet de services écosystémiques²⁵ ou par une valeur de production de biens. Ces valeurs peuvent être déterminées selon de multiples approches, telles que le calcul des coûts de la production d'un service écosystémique par une action volontaire, ou des coûts de la restauration d'un patrimoine naturel dégradé, ou encore le coût de la production de biens²⁶.

II Une aménité est qualifiée de rurale quand elle est présente dans un espace rural, au sens de la définition retenue par l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). L'espace à dominante rurale, ou espace rural, regroupe l'ensemble des petites unités urbaines et communes rurales n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine (pôles urbains, couronnes périurbaines et communes multi-polarisées).

III Des aménités rurales sont générées, entretenues ou développées par les activités agricoles et forestières. Leurs producteurs peuvent ne pas retirer d'avantages de leur existence, mais au contraire subir de leur fait des charges et pertes de compétitivité, par ailleurs compensables financièrement à ce titre par des aides des politiques agricoles ou environnementales, ou encore rémunérées par des paiements pour services environnementaux.

De même les collectivités, en premier lieu les communes rurales et leurs regroupements, peuvent supporter des coûts liés à l'entretien ou la protection d'espaces procurant des aménités (par exemple en matière d'approvisionnement en eau, ou de sauvegarde de biodiversité) ou encore à la fréquentation de sites ou d'itinéraires dont les agréments attirent du public. Ces coûts résultent soit de leurs obligations légales ou réglementaires, soit de l'exercice de leurs compétences, mais dépassent leur capacité financière dans la mesure où leur couverture ne fait pas l'objet d'un financement adéquat par une ressource commerciale, une dotation, une péréquation, une redevance ou un contrat territorial.

IV Les actions et activités nécessaires à l'existence ou au maintien d'aménités rurales peuvent justifier des aides ou rémunérations, dans la mesure où elles ne sont pas rémunérées, directement ou indirectement de manière suffisante par le marché ou encore que l'insuffisance de contreparties menace leur maintien, alors que leur disparition générerait des coûts pour compenser des services écosystémiques ou une perte de capital patrimonial.

1.3 Essai d'inventaire, contextes pertinents d'utilisation et caractérisation objective des aménités rurales

1.3.1 Un inventaire substantiel mais ouvert et nécessairement territorialisé

Une tentative d'inventaire des aménités rurales peut difficilement prétendre à l'exhaustivité. Les typologies de services écosystémiques, en premier lieu celle de l'EFESE, sont suffisamment ouvertes pour catégoriser les aménités rurales et en particulier les principales, eau, nourriture, énergie, paysage et biodiversité, dont le déclin est à l'origine de l'intérêt pour ces ressources historiquement mal évaluées.

Champagne, Causses et les Cévennes, paysage culturel de l'agro-pastoralisme méditerranéen, Val de Loire entre Sully-sur-Loire et Chalonnes, Pyrénées - Mont Perdu ou encore les cirques et remparts de La Réunion. La notion d'aménités n'est pas mentionnée dans les dix critères de sélection pour figurer sur la liste du patrimoine mondial, alors que nombre de ces critères sont constitutifs d'aménités.

²⁵ Au sens des travaux de l'évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques (EFESE) et notamment de la contribution de l'institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE, ex INRA).

²⁶ A ce jour, les essais de valorisation les mieux fondés scientifiquement, notamment ceux de l'EFESE, soulignent que leurs résultats ne permettent pas de fonder des politiques publiques, du moins sans un approfondissement des connaissances.

La perte accélérée de biodiversité et ses causes ont en effet fait l'objet d'une prise de conscience progressive. L'idée de déterminer des valeurs pour les services écosystémiques rendus gratuitement par des écosystèmes agricoles et forestiers ou des milieux naturels, afin de les prendre en compte dans des processus de décision publique ou privée, est apparue comme un moyen de contrecarrer leur dégradation et le déclin de la biodiversité²⁷. Dès 1973, l'évaluation économique des écosystèmes a été considérée comme servant aux hommes à repenser leur relation à la nature et à améliorer la connaissance sur les conséquences de leurs choix de consommateurs et leurs comportements.

Les réflexions théoriques puis les recherches appliquées à ces questions se sont donc attachées à identifier et classer des services écosystémiques, et ont retenu cette dénomination plutôt que le terme aménités²⁸. Le foisonnement des réflexions sur les concepts d'aménités, de services écosystémiques ou environnementaux, et leurs déclinaisons, a pu, avec les nuances entre auteurs, contribuer à la confusion des notions. En tout état de cause, les définitions et inventaires extensifs des services écosystémiques les incluent dans la définition des aménités proposée.

A la différence des aménités environnementales, les aménités rurales embrassent tous les services écosystémiques, d'auto entretien (services nécessaires à l'octroi de tous les autres services fournis par les écosystèmes), les services de prélèvement ou d'extraction (nourriture, eau, bois, air, sol...), les services de régulation (carbone, eau, biodiversité, santé, biomasse...) et les services culturels (spirituels et religieux, agrément et écotourisme, esthétique et beauté des paysages, inspiration, éducationnel, histoire et géographie, héritage et patrimoine culturel...).

La typologie retenue dans le tableau suivant permet de classer les aménités rurales selon différents critères :

²⁷ Paiements pour services environnementaux et méthodes d'évaluation économique. Enseignements pour les mesures agro-environnementales de la politique agricole commune – Rapport final – Oréade-Brèche – Juin 2016 - §3.2. – Evaluation économique des services écosystémiques

²⁸ Les services écosystémiques des forêts et leur rémunération éventuelle, Bernard Chevassus-au-Louis – Romain Pirard, 2011, consultable à l'adresse : <http://documents.irevues.inist.fr/bitstream/handle/2042/46106/art-chevassus.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Tableau 1 : analyse territoriale des aménités, exemple de matrice de lecture²⁹

EXEMPLES DE SERVICES ECOSYSTEMIQUES	
<p align="center">1. Services d'auto-entretien³⁰</p> <p align="center">Services nécessaires à l'octroi de tous les autres services fournis par les écosystèmes</p> <p>1.1. Constitution des sols (formation et rétention des sols et des humus, offre en habitats naturels)</p> <p>1.2. Développement du cycle nutritionnel (cycle des éléments nutritifs, oligoéléments, métaux toxiques, cycle du carbone, production de dioxygène atmosphérique et solubilisé dans les eaux...)</p> <p>1.3. Production primaire (production de biomasse, recyclage de la nécrosasse...)</p>	
<p>Y compris productions de biens</p> <p>2.1. Nourriture</p> <p>2.2. Eau douce</p> <p>2.3. Bois – bois de feu</p> <p>2.4. Fibre</p> <p>2.5. Produits biochimiques (molécules utiles...)</p> <p>2.6. Ressources génétiques</p> <p>2.7. Air respirable</p> <p>2.8. Sol</p>	<p align="center">2. Services de prélèvement ou d'extraction³¹</p>
<p>3.1. Régulation du climat dont séquestration et stockage du carbone. Puits de carbone (forêts, prairies, sols, océans, récifs coralliens, etc.)</p> <p>3.2. Régulation des maladies</p> <p>3.3. Régulation de l'eau (quantité annuelle)</p> <p>3.4. Régulation de l'eau (régulation des crues)</p> <p>3.5. Régulation de l'eau et épuration (qualité)</p> <p>3.6. Protection (érosion, inondations)</p> <p>3.7. Biodiversité (l'activité des pollinisateurs dans les cultures et celle des organismes qui produisent et entretiennent l'humus...)</p> <p>3.8. Autres services de régulation (santé, bruits, production d'oxygène, de biomasse, le recyclage permanent des nutriments et de la nécromasse par les animaux, champignons et bactéries...)</p>	<p align="center">3. Services de régulation³²</p>
<p>Bénéfices immatériels issus des écosystèmes</p> <p>4.1. Spirituels et religieux</p> <p>4.2. Agrément et écotourisme - Randonnée (hors chasse et produits annexes)</p> <p>4.3. Esthétique, beauté écologique (paysage...)</p> <p>4.4. Inspiration</p> <p>4.5. Educationnel</p> <p>4.6. Intérêt géographique</p> <p>4.7. Héritage culturel</p> <p>4.8. Chasse</p> <p>4.9. Autres services culturels</p>	<p align="center">4. Services culturels³³</p>

²⁹ Extraite des travaux du MEA et de l'EFES

³⁰ Les services d'auto entretien (ou de soutien) sont ceux nécessaires à la production de tous les autres services, assurant le bon fonctionnement de la biosphère. Leurs effets touchent indirectement les êtres humains et sont perceptibles sur le long terme. Ces services comprennent par exemple les grands cycles biogéochimiques (de l'eau, du carbone...) ou la production primaire (formation de matière organique à partir de matière minérale et d'un apport d'énergie).

³¹ Les services de prélèvements ou extraction (dits aussi d'approvisionnement) sont les produits tangibles tirés des écosystèmes, comme la nourriture, les combustibles, les matériaux ou les médicaments de santé humaine et vétérinaire

³² Les services de régulation sont les avantages intangibles assurés par le bon fonctionnement des écosystèmes, comme la régulation du climat, la régulation des inondations, la pollinisation ou une diminution du risque de pullulation de pathogènes (pour l'agriculture et la santé humaine)

³³ Les services culturels représentent les apports non-matériels de la biodiversité, obtenus à travers la relation qu'entretient l'Homme avec la Nature. Ces services renvoient aux aspects esthétiques, spirituels, récréatifs, éducatifs qu'apporte la nature ou encore la source d'inspiration qu'elle représente pour les sociétés humaines.

Tableau 2 : Proposition de grille d'identification des aménités spécifiques à un territoire donné³⁴

AMENITES Volet AGREMENT : facteurs et éléments constitutifs du bien être			AMENITES Volet AVANTAGE ECONOMIQUE marchand ou non directement marchand
Domaine	Exemple de bénéfices en lien avec le bien-être de l'Homme	Exemple de valeur associée au bien-être	Exemples de Services écosystémiques procurés (cf. nomenclature)
Sécurité	Capacité à habiter dans un environnement sain et propre	Valeur de l'odeur de l'air, de la nature	1. – 2. – 3.2. – 3.4.
	Capacité d'atténuer la vulnérabilité aux chocs et stress écologiques		1.- 3.
Eléments essentiels pour une vie agréable	Capacité d'accéder aux ressources procurant des revenus et contribuant au bien-être	Valeur liée au simple plaisir de connaître ou de comprendre les fonctions d'un paysage ou de ses éléments	1. - 2. – 4.3. - 4.5. – 4.6.
		Valeur du calme ou du silence	3.8. - 4.2 – 4.3. – 4.6.
	Capacité d'accéder à une alimentation adéquate	La valeur des circuits courts	1.2. – 1.3. - 2.1. - 3.1.
		La valeur de l'absence de pesticides	3.5. – 3.7.
Santé	Capacité d'échapper aux maladies évitables	La valeur de la biosécurité	1.3. – 3.2. – 3.5.
	Capacité d'accéder à l'eau potable	Valeur de l'eau de qualité	
	Évolution dans une atmosphère saine (sans pollution)	La valeur des productions agricole biologique ou à haute valeur environnementale	2.7. - 3.2. – 3.8.
	Capacité d'accéder à une source d'énergie protégeant de la chaleur et du froid	La valeur des bio-économies	1.3. – 2.3.
Bonnes relations sociales	Opportunité d'extérioriser les valeurs récréatives et beautés écologiques liées aux écosystèmes	La valeur des étendues non bâties, sauvages ou peu anthropisées	3.7. – 4.1. – 4.2. – 4.3. - 4.6. – 4.7.
	Opportunité d'extérioriser les valeurs culturelles et spirituelles liées aux écosystèmes	La valeur liée au simple plaisir de connaître ou de comprendre les fonctions d'un paysage ou de ses éléments (haies, étangs, zones humides...)	1.1. – 4.3. – 4.4. – 4.5. – 4.6. – 4.7.
	Opportunité d'observer, d'étudier et de découvrir les valeurs cachées des écosystèmes	La valeur de la « nuit noire », de la nocturnité	4.1. – 4.3. – 4.4.
		La valeur d'enseignement d'un paysage, de la biodiversité	4.5. – 4.6.
		La valeur culturelle d'identité et d'appartenance	4.5. – 4.7.
		Les valeurs éthiques, de respect, d'authenticité	4.5. - 4.7.

³⁴ Tableau élaboré par la mission

Cet inventaire couvre un large spectre d'aménités susceptibles d'être procurées par les espaces ruraux. Les aménités rurales sont, par nature, propres à un territoire et l'intérêt pratique de leur reconnaissance éventuelle varie selon les enjeux appréciés à une échelle pertinente. Ainsi, les questions posées par la gestion de l'eau s'apprécient à l'échelle d'un bassin ou d'une relation entre l'amont et l'aval. L'agrément d'un paysage agricole, montagnard ou littoral, peut se traduire dans le marché de l'immobilier et l'attractivité touristique. Son intérêt pourra tout autant résider dans sa contribution à la production de l'alimentation, de produits de qualité, ou de l'approvisionnement en eau, ou sa valeur culturelle, comme pour le pastoralisme dans les Causses et Cévennes.

1.3.2 La définition proposée inclut une caractérisation reposant sur un critère juridique

Ces inventaires partiels et classifications permettent de cerner la diversité des aménités à considérer dans des politiques publiques appropriées. Il apparaît néanmoins que le caractère aménitaire d'un agrément ou d'un avantage économique, nécessite d'être constaté par une autorité compétente.

C'est pourquoi la définition proposée par la mission retient une série de critères constitutifs d'une aménité rurale, parmi lesquels un critère juridique : une autorité publique attribue à un agrément ou un avantage économique le caractère d'aménité rurale, afin de fonder une action publique dans le but de la protéger ou valoriser et dans l'intérêt du territoire de compétence. Ce critère est nécessaire pour appréhender la diversité des situations sans figer une liste d'aménités dont les contours ne pourraient pas eux-mêmes être circonscrits précisément à priori.

Bien que la spécificité des territoires ruraux soit reconnue depuis la loi de 2005³⁵, le fondement des aménités rurales devrait en conséquence reposer sur une disposition législative nouvelle, puisque susceptible d'affecter les impositions, la libre administration, les compétences et ressources des collectivités territoriales, la préservation de l'environnement, le droit de propriété, ainsi que les politiques agricoles, forestières, culturelles et de santé. Il convient de mentionner à cet égard que l'une des 200 propositions du rapport « Ruralités : une ambition à partager » visait l'inscription de la notion d'espace dans la constitution. La mesure, non retenue dans le plan d'actions, n'a pas d'intérêt pratique pour l'organisation des pouvoirs publics qui constitue le domaine constitutionnel, alors qu'un cadre législatif pour les aménités serait directement opérationnel.

Recommandation 1. Adopter une base légale pour les aménités rurales³⁶

1.3.3 Dimension agricole des aménités rurales et contextes pertinents d'utilisation de la notion

Les diverses dimensions des aménités rurales sont traitées, en premier lieu et partiellement, par les politiques sectorielles dédiées, qui poursuivent des objectifs relatifs aux services écosystémiques et environnementaux. C'est donc bien entendu le cas des politiques agricoles et forestières. Les principales aménités susceptibles d'être reconnues ont trait à l'agriculture, en particulier durable, à la forêt, aux paysages qu'elles génèrent, qu'ils soient naturels ou relevant du patrimoine culturel, avec leur dimension humaine, à la biodiversité, à l'eau et l'énergie.

L'agriculture et la forêt procurent, par l'activité de leurs producteurs, des aménités rurales :

³⁵ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Article 1 : L'État est garant de la solidarité nationale en faveur des territoires ruraux et de montagne et reconnaît leur spécificité.

³⁶ L'annexe 5 Projet de loi propose une rédaction pour le texte envisagé.

l'alimentation, notamment la sécurité de l'approvisionnement quantitatif et qualitatif, à des conditions économiques la rendant accessible au consommateur, la qualité des paysages, la biodiversité résultant des écosystèmes agricoles et forestiers, la régulation et la qualité des eaux, le stockage de carbone dans les arbres ou les prairies naturelles, la participation à la conservation d'espaces remarquables, en sont les premiers exemples. Produites dans l'espace rural, elles sont principalement consommées par les villes et leurs habitants, sans que toute leur valeur soit couverte par des transferts financiers vers la ruralité.

Il convient de relever que toutes les pratiques agricoles ne sont pas, par nature, productrices d'externalités positives³⁷ : les nécessités de la production peuvent affecter certaines aménités, ces atteintes étant justifiées par la sécurité alimentaire. La contribution à la transition énergétique peut transformer le paysage avec les éoliennes, le développement de l'agriculture biologique se traduire par une augmentation du tonnage global de pesticides utilisés, avec le recours accru au cuivre³⁸, les usages de l'eau générer des conflits. Certaines pratiques intensives, contestées souvent par principe et méconnaissance dans une partie de l'opinion, affectent défavorablement les écosystèmes. Toutefois, l'agriculture est engagée dans une transition agroécologique qui vise globalement et concrètement le développement des aménités rurales.

La dimension agricole et forestière des aménités rurales ne relève pas exclusivement des politiques publiques. L'apparition de paiements pour services environnementaux dans un cadre contractuel ouvre notamment des perspectives de financement des activités du secteur par des opérateurs privés. Mais en tout état de cause, les objectifs aménitaires des soutiens à l'agriculture et la forêt sont poursuivis avec un impact déterminant sur l'économie du secteur par des interventions spécifiques. Les aménités agricoles et forestières sont donc entretenues par les outils financiers et réglementaires des politiques européenne et nationale dont elles constituent des objectifs, lesquels ont vocation à être renforcés dans la future politique agricole commune.

Les politiques agricoles et forestières incluent donc des objectifs aménitaires, ce qui ne leur est toutefois pas spécifique. Il en est en effet de même pour les interventions publiques visant les transitions écologique, énergétique, à la préservation de la biodiversité, des paysages, du patrimoine, qui instituent de multiples dispositifs contribuant à une préservation des aménités rurales.

La notion d'aménités rurales n'est pas utilisée pour fonder ces politiques, plans et mesures parce qu'ils poursuivent des objectifs sectoriels circonscrits. Les aménités embarquent à l'inverse une dimension systémique transversale, qui reste difficilement appréhendée par l'action publique, formatée par les structures administratives et le formalisme juridique des interventions publiques. Leur dimension rurale embarque quant à elle un aspect territorial, dont la diversité polymorphe n'est également appréhendée qu'imparfaitement de manière sectorielle³⁹.

Les aménités rurales méritent donc une intervention publique dédiée dans la mesure où elles peuvent constituer une approche intégrée localement des objectifs des politiques nationales sectorielles. Cette appropriation de l'ensemble de ses aménités par chaque territoire doit s'incarner dans un projet dépassant la production d'une stratégie stéréotypée opportuniste, répliquée d'un financeur à l'autre. Les politiques sectorielles tendent à cantonner les collectivités à l'intermédiation dans la recherche aléatoire de subventions pour tous les projets émergents, selon les conditions restrictives d'accès à

³⁷ Une externalité positive est un effet de l'activité d'un agent économique, procurant à autrui, sans contrepartie, une utilité ou un avantage gratuits.

³⁸ Peut-on se passer du cuivre en protection des cultures biologiques ? Expertise Scientifique Collective, INRA, janvier 2018, consultable en ligne : <https://inra-dam-front-resources-cdn.brainsonic.com/ressources/afile/423215-51d65-resource-expertise-cuivre-en-ab-synthese-francais.pdf>

³⁹ Les tableaux agricoles ou du développement d'un territoire ne communiquent par exemple pas aisément avec les éventuels inventaires de paysages ou de biodiversité, en dépit des prescriptions des documents d'aménagement et d'urbanisme, et les interventions nationales s'appliquent territorialement avec une intensité variant selon de multiples facteurs, en premier lieu le dynamisme et les ressources locaux, au-delà de la publicité et de l'écho dont ils bénéficient.

ces régimes et les normes parfois inadaptées aux réalités locales.

Les aménités rurales constituent donc un support pertinent d'une politique visant à mobiliser les collectivités et acteurs ruraux sur des objectifs territorialement intégrés des ambitions nationales de développement et agriculture durables. Ce positionnement appelle des incitations motivantes et une responsabilisation de ce niveau local.

Avant d'en envisager les contours, il convient de cerner ces acteurs et les financements existants accessibles.

2 Le financement des aménités rurales et les acteurs concourant à leur production

2.1 Les catégories d'acteurs locaux de la production d'aménités rurales sont la cible d'interventions d'ambition et d'impact divers

La lettre de mission demande de veiller à l'identification des acteurs locaux qui participent à la production d'aménités rurales et d'évaluer l'efficacité des soutiens dont ils bénéficient. Cette question revient à examiner le financement des aménités rurales. Les soutiens visant celles procurées par les agriculteurs et les collectivités, acteurs les plus évidents, sont évalués dans deux sections dédiées infra. Les autres contributeurs locaux à la production d'aménités sont examinés dans la section suivante, avec les interventions qui les ciblent, évaluées ou appréciées sommairement.

2.1.1 Le tissu économique et les zones de revitalisation rurale

Le tissu économique pris dans son ensemble contribue à la vitalité des campagnes. Ses fragilités liées à la démographie, à la transmission des entreprises, à la mobilité et à l'accès aux services, ont été prises en compte avec l'institution des dispositifs attachés aux zones de revitalisation rurale (ZRR).

Une mission interministérielle sur différents zonages, dont les ZRR, a été chargée en janvier 2020 d'envisager les évolutions possibles de ces dispositifs. Une concertation avec les membres de cette mission a dressé un constat commun sur l'attachement des territoires concernés à ce zonage, qui constitue à la fois un socle de mesures nationales et une référence fondant d'autres dispositifs, notamment régionaux. Le rapport de la mission relative aux zonages, de juillet 2020, est destiné à apprécier plus en détail les ZRR. Si celles-ci ne ciblent pas directement les aménités rurales, elles ne sont pas sans conséquences positives à leur égard dans les territoires en bénéficiant.

Au-delà des exonérations fiscales et sociales visant la création d'entreprises et d'emplois, les dispositifs adossés aux ZRR, comme par exemple les actions visant à améliorer l'accès de personnes résidant en ZRR aux structures d'insertion par l'activité économique, ont changé leur nature. Le dispositif à finalité économique vise à couvrir l'ensemble des fragilités des territoires ruraux, économie mais aussi santé, logement, accès aux services, etc., ... De plus, le classement en ZRR apparaît comme un acte fort de reconnaissance par l'État de la vulnérabilité des territoires concernés, qui légitime une action publique renforcée et dont la portée dépasse la question du développement économique ou des exonérations fiscales. Ce point de vue a été largement confirmé par les élus locaux rencontrés par la mission, le besoin de reconnaissance étant souvent la première revendication exprimée.

Toute sortie d'un classement, sans solution alternative, risque d'être perçue comme une marque d'incompréhension de l'État. Les ZRR traduisent la reconnaissance des difficultés particulières des territoires concernés et la volonté de la puissance publique de les soutenir prioritairement. On ne doit pas sous-estimer leur importance symbolique. Compte tenu des multiples mesures nationales adossées au zonage ZRR, et de l'attachement que lui portent de nombreux élus, il ne paraît pas opportun de l'abandonner, du point de vue de la mission aménités rurales.

2.1.2 Les consommateurs et l'image des campagnes, valeur ajoutée aux biens et services porteurs d'aménités

Les choix du consommateur, avec le consentement à payer pour une qualité des biens et services produits par la ruralité et porteuse d'aménités, déterminent l'équilibre économique de nombre d'activités, des productions agricoles aux services touristiques.

Le consentement à payer pour l'environnement est limité, à la différence de la propension à payer pour la santé. Ainsi, bien que la démonstration du lien entre produits biologiques et santé reste à conforter, l'acceptation de leur surcoût (qui n'est assumée par personne, sauf exception, en restauration scolaire) réside dans l'effet attendu sur la santé plus que sur l'environnement. L'accès gratuit à l'espace rural et aux milieux naturels, même fragiles, est considéré comme un droit auquel l'opinion commune n'attache pas toujours de limites ou d'obligations. Au contraire, le consommateur d'aménités rurales exerce des pressions sur les producteurs, dont les conséquences économiques sont notables, y compris en l'absence d'intérêt écologique. C'est le cas pour la gestion forestière, les conduites d'élevage, les pratiques culturelles, l'intolérance aux activités courantes, avec des excès parfois délictueux, voire criminels, qui ne suscitent pas la même indignation que d'autres faits divers⁴⁰.

A l'inverse, la qualité issue de la ruralité peine à trouver ses marchés au prix justifié par ses modes de production. Une usine tropicale à touristes dispose d'outils marketing, qui font oublier au consommateur son attachement aux principes écoresponsables et les offres de vacances souvent plus compétitives dans l'espace rural. La promotion touristique des collectivités locales n'oublie certes pas les espaces dotés d'aménités, mais la portée de leurs efforts est affectée par le caractère ambivalent de campagnes par construction institutionnelles : ce sont les conseils régionaux ou départementaux qui sont mis en lumière ; le produit est de fait à leur service. Enfin, dans la distribution, le prix reste déterminant, reléguant les produits locaux dans des niches, même si certains, notamment laitiers ultrafrais, autorisent des croissances remarquables.

Par ailleurs, l'éducation et l'information du consommateur sont orientées par des tendances dans lesquelles sa responsabilité dans l'entretien de l'espace rural est oubliée : les injonctions à la réduction de consommation de viande, voire de produits animaux, ne laissent pas de place aux réalités du stockage de carbone et de la biodiversité dans les prairies permanentes ou aux effets positifs des fromages au lait cru sur le pastoralisme, et de leurs composants sur la santé⁴¹.

Dans un marché ouvert, il appartient aux opérateurs de promouvoir leurs produits dans une saine concurrence. Toutefois, alors que l'industrie agroalimentaire dispose des moyens nécessaires, la communication des produits de qualité porteurs d'aménités environnementales et humaines n'est assurée que par des opérateurs trop dispersés, aux moyens limités ou logiquement orientés par une stratégie sectorielle.

C'est pourquoi le consommateur mériterait d'être considéré par les pouvoirs publics comme un agent responsable des espaces porteurs d'aménités. Les ministères chargés de l'agriculture, de l'écologie, de l'aménagement du territoire et de la consommation pourraient donc amorcer une stratégie d'éducation et d'information du consommateur au service de l'objectif de reconquête de la souveraineté alimentaire fondée sur la promotion des espaces porteurs d'aménités.

2.1.3 La mobilisation du tissu associatif, moteur de développement local

L'émergence de projets, la participation des citoyens à la co-construction des politiques locales, l'initiative territoriale dépendent dans une large mesure du dynamisme du tissu associatif. Certes, les associations ne constituent pas un acteur monolithique de la sauvegarde des aménités rurales. Mais

⁴⁰ Deux exemples, en Creuse et en Corrèze, avec les incendies criminels d'un centre d'engraissement de brouillards et d'une entreprise de travaux forestiers : https://www.lamontagne.fr/ussel/faits-divers/correze/2018/12/25/l-incendie-de-la-societe-mecafor-a-ussel-revendique-dans-un-mail_13093192.html
https://www.lamontagne.fr/saint-martial-le-vieux-23100/actualites/la-ferme-des-mille-veaux-visee-par-un-incendie-criminel_12219625/

⁴¹ Cf. les travaux de l'INRAE, notamment de l'UMR 545 - Unité Mixte de Recherche sur le Fromage, <https://www.agreenium.fr/base-laboratoires/unite-mixte-de-recherche-sur-le-fromage>, et de l'Unité Mixte de Recherche sur l'Ecosystème Prairial, <https://www6.inrae.fr/urep/Page-d-accueil/Actualites2/Communique-de-presse>

quelle que soit leur raison sociale, la faculté de rencontre, les espaces de discussion et la fédération des énergies qu'elles permettent sont un moteur de développement local. La population et les associations peuvent être mobilisées sur un objectif directement aménitaire, comme la constitution d'un atlas communal ou intercommunal de la biodiversité, finançable par l'office français de la biodiversité⁴². Ces atlas apparaissent comme des projets concourant à une appropriation de leurs aménités par ces espaces ruraux⁴³. La présence et l'animation par les élus sont toujours nécessaires. Plus généralement, tout projet fédérateur peut constituer un vecteur de redynamisation.

Une évaluation de l'efficacité des soutiens aux associations dépasse bien entendu le cadre de ce rapport. Toutefois, la faiblesse relative du tissu associatif dans certaines zones peut être corrélée à un déficit de projets locaux, pénalisant les territoires. Une action publique centrée sur la sauvegarde des aménités rurales devrait donc intégrer une attention particulière à la vitalité associative des espaces en difficulté. Une cartographie des faiblesses éventuelles des situations locales, par nature mouvantes, apparaît comme un exercice pouvant entrer dans les objectifs des délégués territoriaux de l'agence nationale de la cohésion des territoires et du comité local de cohésion territoriale (ANCT), à charge d'initier ensuite le soutien approprié des collectivités de proximité concernées.

2.1.4 Conservation administrée et développement concerté des aménités

2.1.4.1 Les parcs nationaux et les parcs naturels régionaux

Les parcs nationaux (PN) et parcs naturels régionaux (PNR) se distinguent⁴⁴ par les superficies couvertes, la gouvernance assurée par l'État ou les collectivités locales, et les priorités aux objectifs de conservation ou d'aménagement et développement. Les PN privilégient la conservation scientifiquement administrée, y compris par des réserves intégrales en cœur de parc⁴⁵. Les PNR présentent une grande plasticité des compétences qu'ils exercent, mais constituent toujours des territoires de projet⁴⁶ disposant d'ingénierie. Si PN et PNR disposent de budgets d'interventions, les PNR assurent, au-delà de leur distribution, la recherche de financements complémentaires. Leurs objectifs font des PN comme des PNR, au-delà de leurs différences, des producteurs d'aménités rurales.

L'inventaire des mesures de préservation des aménités nécessiterait une exploitation des rapports d'activité des parcs⁴⁷. La fédération des Parcs naturels régionaux de France anime les échanges entre parcs, passés en revue dans ses rapports annuels, comme par exemple un tableau de bord des actions réalisées par les parcs en faveur de la biodiversité, enrichi en continu⁴⁸, qui contribue à susciter des synergies positives. L'association des PNR du Massif central, l'IPAMAC, organise ainsi un concours

⁴² Comme l'illustre cet article en ligne : <http://www.espaces-naturels.info/vous-aussi-vous-voudrez-votre-atlas-biodiversite>

⁴³ Selon l'OFB, 1156 communes et intercommunalités sont impliquées dans un ABC. Depuis 2017, date du premier appel à projet, 107 projets en métropole et outre-mer ont bénéficié du soutien de l'OFB et de celui de l'Agence Française pour la biodiversité qui l'a précédé. Un quatrième appel à projet a été lancé le 20 juillet 2020.

⁴⁴ La lecture des articles L331-1 L333-1 du code de l'environnement fait ressortir ces différences, illustrées également par le site de la fédération des parcs nationaux (<http://www.parcsnationaux.fr/fr/des-decouvertes/les-parcs-nationaux-de-france/les-dix-missions-des-parcs-nationaux-de-france>) et la présentation des PNR sur le site du PNR du Queyras (<https://www.pnr-queyras.fr/votre-parc/missions-et-roles-des-parcs/>).

⁴⁵ L'application de plus en plus contraignante de règles, notamment en cœur de parc, qui peut être habité comme dans les Cévennes, suscite une exaspération croissante des populations, à laquelle il convient de prêter attention (<https://www.midilibre.fr/2019/11/12/lozere-la-tension-est-retombée-entre-le-parc-national-des-cevennes-et-les-agriculteurs,8535852.php>).

⁴⁶ Ce qui n'exclut pas non plus les tensions sur les enjeux sensibles, comme dans le Morvan (https://www.lyonne.fr/avallon-89200/actualites/le-parc-du-morvan-valide-sa-charte-2020-2035-mais-doit-renoncer-a-ses-exigences-sur-la-gestion-forestiere_13704468/).

⁴⁷ La mission n'a à ce stade pas trouvé de travaux de synthèse permettant de mesurer, quantitativement, qualitativement et globalement, l'activité des parcs, nationaux ou régionaux et de la comparer à l'activité de chaque parc.

⁴⁸ Rapport d'activité 2019, accessible en ligne à l'adresse : <https://www.parcs-naturels-regionaux.fr/centre-de-ressources/document/rapport-dactivite-2019>

périodique de gestion durable des forêts (les Sylvotrophées). Ce dispositif pourrait être élargi à d'autres PNR et encouragé par une dotation au budget des parcs permettant à la fois de financer des subventions aux conversions à une forme de gestion durable et le personnel mobilisé dans ce but.

Les PNR se présentent comme des réservoirs d'aménités. Leurs périmètres constituent un terrain favorable à l'expérimentation de dispositifs innovants, en matière de fiscalité, finances locales, politique agricole et environnementale. Les parcs avancent ainsi la possibilité de territorialiser des mesures du deuxième pilier dans les aires protégées et de recourir aux PSE comme levier, en s'appuyant sur leur ingénierie, en relation avec celle des chambres d'agriculture. De même, les objectifs ambitieux de la zéro artificialisation nette et de la transition énergétique justifieraient d'orienter les opérations de compensation, notamment, sur le financement de la rénovation de centre-bourgs, et de leur habitat vacant, lequel pourrait être expérimenté dans les PNR.

Recommandation 2. Encourager la mobilisation des acteurs locaux participant à la sauvegarde et valorisation des aménités, notamment en définissant une stratégie interministérielle d'information et d'éducation du consommateur au service de la reconquête de la souveraineté alimentaire, fondée sur la promotion des espaces porteurs d'aménités, en veillant au maintien du dynamisme du tissu associatif participant à la production des aménités rurales, en invitant les parcs et leurs regroupements à échanger leurs bonnes pratiques de préservation des aménités dans un but d'exemplarité et reproduction ou adaptation au sein de leurs réseaux et considérer les expérimentations favorables aux aménités pouvant être menées sur leurs territoires.

2.1.4.2 Les espaces protégés

Plusieurs dispositifs institutionnels sont dédiés, de manière directe ou indirecte, à la préservation et à la valorisation des aménités : les SAGE (par exemple estuaire de la Gironde), les contrats Natura 2000, les chartes paysagères et architecturales, les programmes Leader. Souvent, ils se caractérisent par une large prédominance de la participation des acteurs publics se partageant de manière égale entre élus et techniciens et la quasi absence d'acteurs issus des milieux économiques de la valorisation des aménités.

Afin de se conformer aux obligations internationales, communautaires et nationales, la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 a institué un inventaire du patrimoine naturel (INPN) du territoire national terrestre, fluvial et marin qui a pour objet de recenser les richesses écologiques, faunistiques, floristiques, géologiques, pédologiques, minéralogiques et paléontologiques. L'INPN héberge la base de données nationale sur les espaces protégés qui alimente les politiques de conservation et de protection de la nature et l'État, sous la responsabilité scientifique du Muséum national d'histoire naturelle, assure la conception, l'animation et l'évaluation de cet inventaire.

On distingue deux programmes nationaux structurants d'inventaire de la nature remarquable : l'inventaire des ZNIEFF (zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique)⁴⁹ (et l'INPG (inventaire national du patrimoine géologique). Ils visent à identifier les sites d'intérêt écologique ou géologique au niveau régional sur l'ensemble du territoire (métropole et outre-mer). Ce socle de connaissance spatialisé est un outil pertinent pour aider à définir des zones de protection.

Le réseau d'espaces protégés français a plus de 150 ans. Les premiers sites étaient d'abord dédiés à la conservation de paysages pittoresques, puis les suivants ont été choisis plutôt pour leur valeur récréative. Le réseau s'est diversifié et étendu pour une protection plus efficace du patrimoine naturel, couvrant aujourd'hui 200 710 km² de surfaces terrestres protégées, 142 867 km² en métropole (26%

⁴⁹ Cf. annexe 9.2 Les différents zonages

du territoire), essentiellement en zone rurale (source INPN).

Pour assurer la fonction de protection, la circulation des espèces et les échanges de population doivent être possibles entre espaces protégés, qui doivent donc être connectés pour former un réseau. Le programme de la trame verte et bleue (TVB)⁵⁰ vise à assurer cette connectivité des milieux sur l'ensemble du territoire. 66% des espaces protégés de métropole sont des réservoirs de biodiversité de la TVB (source INPN).

Certains espaces sont protégés par plusieurs outils dont les modes de protection permettent de s'adapter au contexte local. Ainsi on combine fréquemment sur certains sites des outils de protection réglementaire, pour limiter ou interdire certains usages, et des outils contractuels pour financer des actions de restauration ou inciter à des pratiques plus durables. L'acquisition foncière, qui permet de soustraire des secteurs à l'urbanisation, peut notamment être associée à des mesures contractuelles de gestion favorables aux milieux et à la biodiversité. D'une manière générale, ils peuvent être rattachés à l'une de ces quatre grandes catégories⁵¹ :

- les protections réglementaires encadrent et limitent de manière stricte les activités humaines susceptibles de dégrader les milieux naturels : cas des réserves naturelles⁵² ou des sites classés⁵³ ;
- les protections contractuelles reposent sur des actions menées par les acteurs du territoire dans le cadre de conventions passées localement : cas des parcs naturels régionaux⁵⁴ ;
- la maîtrise foncière consiste à acquérir des terrains afin de préserver de manière pérenne le patrimoine naturel : cas des espaces naturels sensibles⁵⁵ ;
- les conventions internationales permettent de labelliser un patrimoine naturel exceptionnel à partir de critères définis à l'échelle mondiale : cas des zones humides⁵⁶.

Parmi les espaces protégés bénéficiant d'une protection contractuelle, les sites Natura 2000⁵⁷, rassemblent, au sein d'un réseau européen, les sites naturels identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales, et de leurs habitats. En 2018, ce réseau couvrait 13 % de la superficie terrestre du territoire français et concernait plus de 12 200 communes, soit plus d'un tiers d'entre elles (source AMF). Le classement des zones Natura 2000 s'impose aux communes concernées et implique des contraintes juridiques et financières. Pour compenser ces charges liées à la protection de la biodiversité sur leur territoire, la loi de finances pour 2019 a institué, comme on l'a vu plus haut, une dotation, d'un montant total de 5 M€, à destination des communes dont une part importante est couverte par un site « Natura 2000 », sous réserve du respect de conditions de population et de potentiel fiscal. La dotation est ainsi attribuée aux communes remplissant trois critères cumulatifs : une population inférieure à 10 000 habitants, un territoire terrestre couvert à plus de 75 % par un site Natura 2000 et un potentiel fiscal par habitant inférieur à 1,5 fois la moyenne de la même strate démographique.

En 2019, cette nouvelle dotation a été versée à 1 118 communes (quatre communes, bien qu'éligibles, ont une dotation égale à zéro). En moyenne, ces communes touchent 4 400 euros chacune. Mais les disparités sont considérables, la dotation étant calculée en fonction du nombre d'habitants et de la

⁵⁰ Cf. annexe 9.3 Les différents zonages

⁵¹ Cf. annexe 9.4 Les différents zonages

⁵² Cf. annexe 9.4.1 Les différents zonages

⁵³ Cf. annexe 9.4.2 Les différents zonages

⁵⁴ Cf. annexe 9.4.3 Les différents zonages

⁵⁵ Cf. annexe 9.4.4 Les différents zonages

⁵⁶ Cf. annexe 9.4.5 Les différents zonages

⁵⁷ Cf. annexe 9.5 Les différents zonages

proportion du territoire de la commune couverte par un site Natura 2000. Elle varie de 141 euros (Châteauvieux-les-Fossés, dans le Doubs) à 78 649 euros (Aigues-Mortes, dans le Gard), moins d'une centaine de communes (92) touchant plus de 10 000 euros, 271 communes touchant moins de 1000 euros⁵⁸.

Cette dotation apparaît largement insuffisante pour remplir son rôle mais comme pour les dispositifs zonés de soutien, elle marque une reconnaissance symbolique des charges et contraintes incombant aux communes qui les supportent, dont l'importance ne saurait être sous-estimée.

Par ailleurs, au vu du nombre de zonages existants tant en ce qui concerne les dispositifs zonés de soutien que les espaces protégés, il ne paraît pas pertinent de s'engager dans la création d'un zonage spécifique aux aménités rurales d'autant que la protection des aménités environnementales et patrimoniales est largement couverte par ceux-ci. Il reste pour autant difficile de préconiser une réduction du nombre de zonages relatifs aux espaces protégés, tant ceux-ci obéissent à des objectifs qui leur sont propres. Pour plus de clarté et d'efficacité, il serait cependant utile de rationaliser les dispositifs de soutien et les moyens existants en se concentrant sur des enjeux territoriaux prioritaires.

2.2 Le financement des aménités rurales et des services écosystémiques agricoles et forestiers

2.2.1 Les enseignements de la crise de la COVID-19 pour l'agriculture et la forêt

L'irruption du coronavirus est venue rappeler l'importance de la dimension productive de l'agriculture, et de l'enjeu de la souveraineté alimentaire. La campagne est apparue comme un refuge. Ainsi, un million de Franciliens aurait choisi de se confiner en campagne, 400 000 envisageant aujourd'hui de s'installer à la campagne, ce qui semble stimuler l'activité immobilière de certaines villes moyennes et zones rurales⁵⁹.

De nombreux corps intermédiaires ont exprimé des propositions pour la relance⁶⁰. De l'analyse de ces propositions, la mission a identifié des axes convergents concernant les politiques de l'environnement et de l'agriculture, dans lesquelles la prise en compte des aménités rurales pourrait s'inscrire. Ainsi, ont été identifiés 6 axes dans le domaine de l'environnement (la protection et la restauration des espaces, économiser l'énergie et développer les énergies décarbonnées, transport durable par le fret ferroviaire, télétravail, recherche et innovation, préservation de la biodiversité)⁶¹ et vingt dans le domaine de l'agriculture et de la forêt (chaîne logistique, souveraineté alimentaire, accords bilatéraux, production et consommation françaises, relocalisation, autonomie protéines et approvisionnement, santé végétale et produits phytosanitaires, main d'œuvre, foncier, revenus agricoles, régulation des marchés, verdissement de la politique agricole commune (PAC), agroécologie, qualité nutritionnelle,

⁵⁸ Source Maire info : <https://www.maire-info.com/dotations-de-l%27État/la-carte-exclusive-des-1-118-communes-qui-toucheront-la-dotation-natura-2000-cette-annee-article-23238>

⁵⁹ Selon le baromètre de l'association "Villes de France réalisé en partenariat avec l'ANCT et la Banque des Territoires à l'occasion des troisièmes rencontres "Action cœur de villes", qui se sont tenues le 8 septembre 2020, "400 000 habitants de métropoles pourraient être tentés de déménager vers une ville moyennes. 23% des actifs résidant dans de grandes agglomérations souhaitent déménager de leur logement actuel, le taux atteignant 36% pour les jeunes actifs de moins de 35 ans".

⁶⁰ La mission a exploité les déclarations, publications et communications officielles du parlement, des partis politiques, des élus, du monde associatif (environnement, consommateur), des citoyens (convention citoyenne), des organisations professionnelles (agriculture et forêt), des syndicats agricoles, des principaux médias, de l'académie d'agriculture, des administrations de l'État et de leurs établissements publics, etc. Cf. annexe 11 COVID 19 – Les enseignements d'une crise sanitaire inédite

⁶¹ Cf. annexe 11.2.2.3 COVID 19 – Les enseignements d'une crise sanitaire inédite

circuits courts, responsabilisation du consommateur, signes de qualité)⁶².

A la lumière du plan de relance présenté par le Premier ministre le 3 septembre 2020, la mission retient trois priorités qu'elle considère comme incontournables : une transversale concernant un des quatre domaines caractérisant les aménités rurales⁶³, la santé, et deux sectorielles concernant respectivement les politiques de l'environnement et de l'agriculture.

2.2.1.1 La santé, aménité prioritaire

A la faveur de la crise de la Covid-19, se multiplient les analyses sur l'origine du mal : réchauffement climatique, perte de biodiversité, mondialisation sauvage, élevage intensif, transports massifs et les remèdes qui vont avec...

« Dans leur quête pour déterminer l'origine du Coronavirus - Sars-CoV-2, étape essentielle pour éviter sa résurgence, les scientifiques ont acquis une certitude : tout est parti d'un animal »⁶⁴ et de mauvaises relations entretenues avec la nature.

" Aujourd'hui, plus que jamais, la crise sanitaire provoquée par l'épidémie de Covid-19 doit nous inciter à mieux prendre en compte les effets de la dégradation de l'environnement sur notre santé " ⁶⁵

L'obésité, le surpoids, le diabète et les pathologies consécutives à une mauvaise alimentation constituent des facteurs aggravant de la Covid. Au-delà de la qualité des modes de production agricole et des produits agricoles, et de leur prix, se pose la question de l'information et de l'éducation alimentaire. « *Il faut réapprendre aux enfants à manger comme on leur apprend à lire et à compter. L'éducation au goût devrait être obligatoire de 7 à 17 ans.* »⁶⁶

Le premier enseignement à tirer de la crise sanitaire est la confirmation, par l'exemple, de la nécessité d'une approche intégrée de la santé (One Health), où santé humaine, animale, végétale et environnementale ne font plus qu'une⁶⁷.

« La crise sanitaire de la Covid-19 a également démontré l'importance de renforcer la prévention et la surveillance des zoonoses⁶⁸, ce qui nécessite une coopération sans faille entre l'OIE, l'OMS et la FAO pour proposer des recommandations en vue de réduire les risques »⁶⁹.

« *Pour cela, les synergies entre climat, environnement, agriculture et santé doivent être renforcées* »⁷⁰, appelant une lutte intensive contre les pollutions, la déforestation importée, le commerce d'animaux sauvages et une évolution des modes de transport, des modèles de production agricoles et de consommation qui soient générateurs de santé et d'amélioration nutritionnelle des régimes alimentaires.

Par ailleurs, la période de confinement, du 17 mars au 22 juin 2020, a conduit à de nouvelles habitudes, témoignant de la priorité accordée par les Français aux questions de santé. Les aménités rurales sont

⁶² Cf. annexe 11.3.3 COVID 19 – Les enseignements d'une crise sanitaire inédite

⁶³ Cf. § 1.3 Définition et contenu de la notion d'aménités rurales

⁶⁴ Gwenaél Vourc'h, directrice de recherche à l'INRAE et directrice adjointe de l'UMR Épidémiologie des maladies animales et zoonotiques

⁶⁵ Sandrine Josso, députée de Loire-Atlantique

⁶⁶ Olivier Roellinger, Chef cuisinier

⁶⁷ Cf. annexe 11.1 COVID 19 – Les enseignements d'une crise sanitaire inédite

⁶⁸ Au-delà des maladies animales (zoonoses), la santé végétale doit être considérée de la même façon (voir par exemple les conséquences dramatiques du mildiou de la pomme de terre en Irlande (1 million de morts au 19ème siècle).

⁶⁹ Déclaration du ministre de l'agriculture français au cours de la réunion ministérielle agricole du G20 du 12 septembre 2020

⁷⁰ Recommandation n° 11 du Haut conseil pour le climat - rapport spécial sur la crise de la Covid-19 et ses conséquences, avec 18 recommandations, publiées mardi 21 avril 2020

associées à des services écosystémiques : notamment, services d'auto-entretien (développement du cycle nutritionnel), services de prélèvement ou d'extraction (nourriture, air respirable), service de régulation (régulation des maladies, santé, production d'oxygène)⁷¹. De même, les consommateurs revendiquent circuits courts, achat local, production de qualité, produits sains à meilleure valeur nutritionnelle, autonomie et indépendance alimentaires⁷²,

Si la permanence de ces nouveaux comportements n'est pas certaine, l'aspiration à une meilleure qualité de vie et à un meilleur équilibre entre vie personnelle et vie professionnelle est une attente des Français depuis le confinement. Ces notions subjectives renvoient à la question d'agréments et de services écosystémiques, et au final à la prise en compte des aménités rurales dans les politiques publiques.

Dans le document qu'il a transmis le 29 juillet 2020 au Premier ministre dans le cadre du plan de relance, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation affiche « la santé », deuxième de ses 4 axes de travail, comme « un marqueur de sa politique »⁷³. *« L'accélération de la transition agroécologique répond à la volonté grandissante des Français d'avoir localement accès à une alimentation saine. L'alimentation est la deuxième priorité des Français après la santé, pour laquelle elle joue un rôle important. C'est autant une question de justice sociale que de santé publique. »*⁷⁴

2.2.1.2 L'action prioritaire dans le domaine de l'agriculture : généraliser l'agroécologie

Les conditions nouvelles liées à la crise sanitaire mettent en évidence la demande d'une meilleure prise en compte des aménités rurales dans les politiques agricoles et forestière : « *La crise de la Covid-19 a permis de rapprocher les Français de ceux qui les nourrissent pour leur permettre d'avoir accès à une alimentation saine, sûre, durable et de qualité, gage de leur santé. Les Français le disent : ils souhaitent pouvoir se nourrir avec des produits frais, locaux, respectueux de l'environnement et du bien-être animal. Face aux aléas climatiques qui se multiplient, s'adapter à l'urgence écologique est une question d'indépendance. Le plan de relance permet d'accompagner les agriculteurs, qui sont déjà nombreux à avoir entamé cette transition et les entreprises agroalimentaires, vers un modèle plus durable, respectueux de l'environnement et économiquement robuste* »⁷⁵.

Gagner en autonomie conduit inévitablement à produire autrement et cela va avoir des conséquences importantes sur notre système de production. Il s'agit donc de lancer la réflexion sur les nouveaux modèles agricoles.

« Mais l'agroécologie, est un moyen et non une finalité. La finalité, c'est la souveraineté. Et l'agroécologie est essentielle pour l'obtenir. Elle permet de réduire les dépendances (aux importations, aux intrants, à l'eau...) et d'améliorer la durabilité »⁷⁶. Aussi, pour répondre à l'objectif unanimement partagé d'accélérer la transition écologique et sociale des systèmes agricoles afin de protéger la biodiversité, le climat et les agriculteurs, il faudra de manière certaine :

- rendre l'agriculture plus innovante, moderne, de précision en utilisant le numérique⁷⁷,

⁷¹ Cf. § 1.3 Définition et contenu de la notion d'aménités rurales

⁷² Cf. annexe 11.3.3 COVID 19 – Les enseignements d'une crise sanitaire inédite

⁷³ Le premier est de reconquérir la souveraineté alimentaire et agricole (plan protéines et les agriculteurs payés au juste prix), Le deuxième axe est l'accessibilité pour tous à une alimentation saine et durable (dont circuits courts et l'information des consommateurs), Le troisième axe est de faire face aux transitions à un horizon de 20 à 30 ans en investissant dans l'agroécologie et dans l'adaptation aux changements climatiques, le quatrième axe est la jeunesse et la transmission (l'installation et le foncier) Voir AGRA Presse n° 4141 du 3 août 2020

⁷⁴ Plan de relance – Transition agricole, alimentation et forêt – Publication Ministère de l'agriculture et de l'alimentation du 3 septembre 2020.

⁷⁵ Plan de relance – Transition agricole, alimentation et forêt – Publication Ministère de l'agriculture et de l'alimentation du 3 septembre 2020.

⁷⁶ Julien Denormandie, ministre de l'agriculture et de l'alimentation – Interview L'OPINION – 30 septembre 2020

⁷⁷ Cf. annexe 11.3.3.15 COVID 19 – Les enseignements d'une crise sanitaire inédite

- généraliser l'agroécologie en s'appuyant sur la formation, la recherche et l'innovation⁷⁸.

En effet, l'agroécologie embrasse tous les services écosystémiques et contribue, par définition même, à les améliorer⁷⁹. La mise en œuvre de la PAC 2021 – 2027 doit permettre d'intégrer une politique affirmée en ce sens dans le plan stratégique national, en réponse aux deux nouvelles stratégies de la commission européenne « de la ferme à la fourchette » et « biodiversité »⁸⁰.

2.2.2 La dimension agricole et forestière des aménités rurales est en partie traitée par les politiques dédiées et leurs objectifs relatifs aux services écosystémiques et environnementaux

L'accord sur l'agriculture annexé à l'acte final des accords du cycle d'Uruguay, signé à Marrakech le 15 avril 1994, a défini les critères des aides à l'agriculture autorisées par l'organisation mondiale du commerce, parmi lesquelles figurent les « versements au titre de programmes de protection de l'environnement » et les « versements au titre de programmes d'aide régionale », mais ne mentionne pas d'aménités rurales. Le caractère structurant de cet accord a pu conduire à construire les interventions réformées sans faire appel aux aménités, notion non indispensable, et imprécise de surcroît. De fait, les objectifs aménitaires ont été introduits par la suite dans la politique agricole, notamment la loi n°99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, et poursuivis avec des outils tels que le contrat territorial d'exploitation, puis repris par les lois agricoles ultérieures sous la même terminologie.

La mission n'a pas identifié d'autre justification à cette absence de référence aux aménités dans les textes législatifs et réglementaires. Ce sont les services écosystémiques et les services environnementaux qui sont visés par les textes des politiques agricole et forestière, notamment dans leurs objectifs⁸¹. L'absence de définitions légales et réglementaires univoques des aménités, des services écosystémiques et des services environnementaux concourt à la confusion de ces notions, avec pour conséquence un manque de lisibilité des politiques agricoles et forestières en faveur de l'environnement et un déficit de communication sur les accompagnements et mesures économiques et fiscales existants en matière de financements des services écosystémiques et environnementaux agricoles et forestiers.

La dimension agricole et forestière des aménités rurales ne relève pas exclusivement des politiques publiques. L'apparition de paiements pour services environnementaux dans un cadre contractuel ouvre notamment des perspectives de financement des activités agricoles et forestières par des opérateurs privés. Mais en tout état de cause, les objectifs aménitaires des soutiens à l'agriculture et la forêt sont poursuivis avec un impact déterminant sur l'économie du secteur par des interventions spécifiques. Les aménités agricoles et forestières sont donc entretenues par les outils financiers et réglementaires des politiques européenne et nationale dont elles constituent des objectifs, lesquels ont vocation à être renforcés dans la future politique agricole commune.

2.2.3 L'agroécologie et la gestion durable des forêts, outils de sauvegarde des services écosystémiques

2.2.3.1 Des approches systémiques inscrites dans les politiques agricole et forestière

L'agroécologie et la gestion durable des forêts sont au cœur des politiques nationales agricoles et

⁷⁸ Cf. annexe 11.3.3.14 COVID 19 – Les enseignements d'une crise sanitaire inédite

⁷⁹ Cf. annexe 7.3.2 Définition et contenu de la notion d'aménités rurales

⁸⁰ Cf. § 2.2 Le financement des aménités rurales et des services écosystémiques agricoles et forestiers et annexe 8 Les outils financiers de la politique agroécologique et forestière

⁸¹ Cf. annexe 8.2 Les outils financiers de la politique agroécologique et forestière

forestières⁸². Ces approches systémiques abordent la manière dont les pratiques agricoles et forestières modifient et fragilisent éventuellement les écosystèmes, mais aussi les entretiennent et les préservent. Elles nécessitent de connaître le fonctionnement de l'écosystème dans sa globalité. Ainsi, ces pratiques plus respectueuses de l'environnement améliorent la biodiversité fonctionnelle des agro-sylvo-systèmes, renforcent les régulations biologiques et les grands cycles du carbone, azote, eau, phosphore.

Comme M. Jourdain, de nombreuses politiques⁸³ (agricoles, environnementales ou d'aménagement du territoire) traitent des aménités sans le savoir. Ainsi, la loi d'orientation agricole (LOA) a reconnu avec les contrats territoriaux d'exploitations (CTE), le caractère multifonctionnel de l'agriculture et de la forêt. Elle prévoyait, comme le demandait l'Europe, la rémunération de certaines aménités. De même, un certain nombre de plans sectoriels dont « ambition Bio », « plan national agroforesterie », « plan protéines végétales », « apiculture », « plan biodiversité », ou encore « enseigner à produire autrement », contribuent au projet agroécologique avec leurs thématiques propres. Un projet agro ou sylvo écologique fondé par exemple, sur la réduction de l'emploi des pesticides et des engrais de synthèse, le redéploiement de prairies extensives et d'infrastructures paysagères, des boisements mixtes feuillus résineux ou de classe d'âge différentes, prend concrètement en charge ces aménités⁸⁴.

Les lois agricoles et forestières successives ont depuis fondé le renforcement constant des dispositifs réglementaires susceptibles d'encourager de nouvelles pratiques plus respectueuses de l'environnement⁸⁵.

2.2.3.2 La sauvegarde des services écosystémiques reste entravée

Toutefois, le développement de dispositifs préservant les aménités et services écosystémiques se heurte depuis 2000 et le second pilier de la PAC, aux mêmes difficultés liées principalement :

- à la difficile quantification des coûts des mesures de protection ou de leur absence, liée à la difficulté de mesurer le « bien-être » ou le plaisir, et à d'autres facteurs de ce type⁸⁶,
- à l'insuffisante prise en compte des aménités par les aménageurs du territoire, en particulier agricole, sylvicole et urbain,
- à la complexité des mesures publiques d'accompagnement proposées⁸⁷, du fait notamment des exigences administratives imposées en contrepartie des aides publiques (lignes directrices agricoles, respect des règles de la concurrence, contrats, paiements et contrôles ...)⁸⁸.

⁸² Depuis la fin des années 90 et la préparation de l'agenda rural 2000. Cf. annexe 8.1 Les outils financiers de la politique agroécologique et forestière

⁸³ Cf. annexe 8.2 Les outils financiers de la politique agroécologique et forestière

⁸⁴ Cf. annexe 8.2 Les outils financiers de la politique agroécologique et forestière

⁸⁵ Voir l'article L 1 du code rural, la « loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt » du 13 octobre 2014 qui inscrit les orientations de l'agroécologie dans le corpus législatif. La « loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable » du 2 octobre 2018, issue des États généraux de l'alimentation (EGalim), qui crée de nouveaux outils pour mieux prendre en compte les aménités et services écosystémiques agricoles et enfin l'article L1 du code forestier, modifié par Loi n°2006-11 du 5 janvier 2006 - art. 43 JORF 6 janvier 2006 Abrogé par Ordonnance n°2012-92 du 26 janvier 2012 - art. 5 : des mesures spécifiques ont été aménagées au fil du temps au bénéfice des forestiers au regard de la valeur des services écosystémiques forestiers reconnue par la loi.

⁸⁶ Cf. annexe 7.1 Définition et contenu de la notion d'aménités rurales

⁸⁷ Cf. annexe 8.3 Les outils financiers de la politique agroécologique et forestière

⁸⁸ « La PAC 2014 - 2020 en un coup d'œil » accessible sur le site du ministère de l'agriculture agriculture.gouv.fr et Cf. annexe 8.3 Les outils financiers de la politique agroécologique et forestière

2.2.4 De nombreux outils financiers perfectibles au regard de leurs objectifs aménitaires

La PAC est un instrument financier majeur. Ses moyens et outils financiers⁸⁹ couvrent un large champ d'activités agricoles et forestières. Toutefois, ils ont atteint des limites qu'il convient d'intégrer pour relancer de nouvelles dynamiques en faveur des aménités rurales⁹⁰.

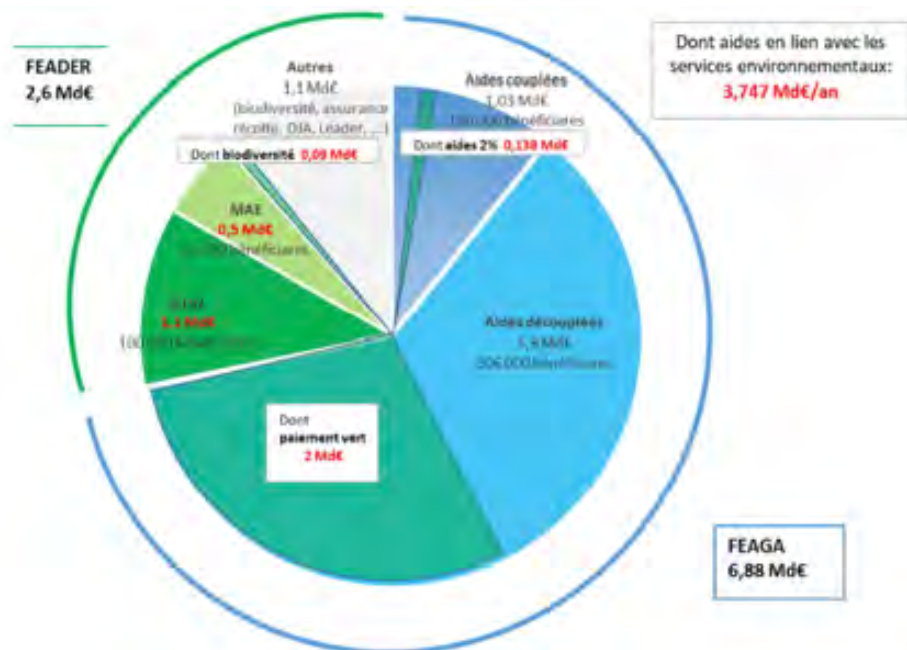


Figure 1 : Enveloppe PAC 2019 et 2020 en milliards d'euros par an

Les financements de la PAC intéressant directement les aménités rurales et les services écosystémiques associés représentent en moyenne 3,747 milliards d'euros par an.

La mission souligne la nécessité d'une prise en compte des spécificités propres à chaque territoire, voire au niveau des exploitations, et de tous les dispositifs mis à leur disposition⁹¹ pour une valorisation efficace des aménités. Elle propose de porter l'attention d'une part sur la cohérence entre les objectifs des différents outils, qu'ils soient financés par la PAC ou par d'autres sources de financements publics, et d'autre part sur la cohérence des orientations définies par les différents instruments de planification territoriale comportant des aspects environnementaux existant sur le territoire tels que les Schémas Régionaux de Cohérence Écologique (SRCE), les Schémas Régionaux d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité du Territoire, (SRADDET), la Stratégie Régionale de Biodiversité (SRB), les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE).

En outre, l'analyse des dispositifs existants⁹² montre des limites dans l'accompagnement financier de la transition agroécologique de la PAC⁹³. En effet, ils prennent en compte surtout l'existant, parfois imparfaitement, sans promouvoir la restauration ou la création de nouvelles infrastructures

⁸⁹ Conditionnalité des aides, le « paiement vert » ou verdissement, les mesures agri-environnementales et climatiques (MAEC), l'indemnité compensatoire de handicaps naturels, les soutiens aux investissements, les soutiens à l'agriculture biologique, les soutiens à la certification environnementale, les fermes Déphy, les soutiens en faveur des productions sous signes officiels de qualité et certifications privées, et encore d'autres dispositifs financiers récents en faveur du développement de l'agroécologie.

⁹⁰ Cf. annexe 8.3 Les outils financiers de la politique agroécologique et forestière

⁹¹ Cf. annexe 7.3 Définitions des aménités rurales

⁹² Rapport Mission CGEDD CGAAER L'approche paysagère accélératrice de la transition agroécologique – Février 2020

⁹³ Cf. annexe 8.4 Les outils financiers de la politique agroécologique et forestière

écologiques, notamment les haies, dont l'intérêt écosystémique est reconnu. Ils fixent des objectifs de moyens, plus faciles à contrôler que des objectifs de résultats, alors même que les dispositifs ont déjà atteint un paroxysme de complexité.

Les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) sont conditionnées par l'élaboration d'un projet lié à un territoire (PAEC - projet agroécologique et climatique) et ainsi sont favorables à la démarche territoriale. Mais leur efficacité est fortement conditionnée et finalement limitée par l'ampleur de l'adoption de ces mesures par les agriculteurs à l'échelle géographique pertinente pour l'enjeu environnemental ciblé.

Les surcoûts financés dans le respect des règles de la PAC interdisent de fait la compensation de l'intégralité du service environnemental rendu, ce qui reste un facteur limitant majeur.

Contrairement à ce qui est reconnu pour les écosystèmes forestiers, la durée d'engagement trop courte (5 ans) ne peut pas avoir un réel impact, là où le pas de temps nécessaire est celui d'une génération, soit 30 ans (Cf. mesures fiscales forestières – exonération trentenaire).

Les enveloppes budgétaires et leur répartition en Europe, État, Région et autres sources de finances publiques (collectivités territoriales, privé...) sont notoirement insuffisantes au regard des besoins et de la valeur réelle des aménités (sans préjudice de l'approximation des valeurs connues à ce jour). La concurrence des moyens financiers entre les différents piliers de la PAC reste également un sujet de débat et d'actualité au moment des renouvellements périodiques de la PAC.

Enfin, l'insuffisance de la formation et de l'animation territoriale pose la question de la refonte du concept même de l'ingénierie publique territoriale, les aménités relevant d'un service public patrimonial.

2.2.5 Un renforcement annoncé des objectifs aménitaires des politiques agricoles

2.2.5.1 Des services environnementaux et externalités positives rendus par les agriculteurs sans rétribution

Les productions agricole et forestière, d'alimentation, de bois ou d'énergie, les diversifications vers des services touristiques, tels que l'accueil à la ferme, la commercialisation en vente directe ou circuits courts, disposent de débouchés marchands. Cependant, ces biens et services ne sont pas nécessairement rémunérés suffisamment par le marché alors que leurs externalités positives, telles que la qualité des paysages ou la contribution à la préservation de la biodiversité, bénéficient à la société ou à d'autres acteurs économiques, sans considération pour le coût de leur production. Les signes officiels de qualité ou autres certifications, labels ou marques peuvent améliorer leur valorisation, sans toutefois couvrir tous les coûts et garantir une rémunération adéquate⁹⁴. Par ailleurs, les droits de chasse sont aussi l'objet d'un marché.

Mais le bénéfice de l'agrément d'un paysage tiré par le promeneur accédant librement par le domaine public à l'espace rural, par exemple, n'est pas susceptible d'être monnayé. Les désagréments, charges, voire les risques pour les productions ou la conservation d'espaces fragiles⁹⁵, provoqués par sa fréquentation, le cas échéant excessive, sont moins pris en compte qu'un intérêt culturel considéré comme quasi public ou bien commun. Ils ne sont pas rétribuables ou difficilement indemnifiables⁹⁶. En

⁹⁴ Cf. annexe 8.5.5.2 Les outils financiers de la politique agroécologique et forestière

⁹⁵ La dégradation des terrains par le piétinement, le passage d'engins de loisir motorisés, la pollution par l'abandon de déchets, les atteintes des milieux et des cultures par méconnaissance des conduites à tenir, les accidents liés aux comportements inappropriés avec le bétail ou les chiens patous, les conflits d'usage et les recours contre les activités ou investissements agricoles engagés par les résidents des espaces agricoles affectés par le mitage, en constituent des illustrations diverses.

⁹⁶ Il en est de même pour le droit à l'image du propriétaire d'un site littoral, naturel ou forestier. Cour de cassation, 1^{ère} chambre civile, 2 mai 2001, comité régional de tourisme de Bretagne / société Roch Aron. Tribunal de grande instance

revanche, une part de l'activité de prestataires de services touristiques peut assurément résulter de la fréquentation d'un paysage agricole ou forestier (étant entendu que ce n'est pas le paysage, par définition gratuit, qui est vendu, mais bien leur prestation, d'hébergement, restauration, locations diverses, etc.).

L'agriculture et la forêt procurent donc des aménités marchandes et non marchandes. Les produits et services marchands sont destinés à trouver leur rémunération par le marché, lequel n'assure toutefois pas toujours un revenu suffisant aux producteurs sans intervention publique. L'un des buts de la politique agricole vise à pérenniser ces activités. Mais les externalités positives non marchandes de l'agriculture et de la forêt ne sont quant à elles pas non plus ignorées par la politique agricole.

2.2.5.2 Les soutiens financiers de la PAC 2021 – 2027 ouvrent des perspectives à confirmer

Il en résulte que l'entretien des aménités procurées par l'agriculture est pour l'essentiel confié à la politique agricole et à ses outils d'intervention, au premier chef européens.

La Commission européenne a annoncé, dans deux communications du 20 mai 2020, relatives à deux stratégies européennes « De la ferme à la table » et à la « Biodiversité⁹⁷ », un renforcement des objectifs de la politique agricole relatifs aux aménités. La nouvelle PAC intégrera notamment la promotion de programmes écologiques et des régimes de paiements fondés sur les résultats.

La Commission a également présenté le 27 mai 2020 une modification du cadre financier pluriannuel (2021-2027) de l'Union intégrant une augmentation du budget de la PAC⁹⁸. Ces initiatives sont intervenues alors que la Cour des Comptes européenne a recommandé à la Commission d'améliorer la conception de sa prochaine stratégie en matière de biodiversité, d'accroître la contribution à la biodiversité apportée par les paiements directs et les actions en faveur du développement rural, de renforcer le suivi des dépenses liées à la biodiversité et de mettre au point des indicateurs fiables et adaptés au suivi de l'amélioration de la biodiversité des terres agricoles⁹⁹.

Si le concept d'aménités n'est toujours pas visé en tant que tel, les objectifs affichés, notamment ceux de fixer des indicateurs et de conditionner des paiements publics pour services environnementaux à des résultats, confèrent aux aménités rurales procurées par les producteurs un rôle fondamental et à leur traitement par la PAC un caractère structurant. Les outils des politiques agricoles, avec le niveau de leurs moyens budgétaires, leur sont et doivent plus que jamais leur être dédiés.

Les aménités rurales sont susceptibles d'être financées par les fonds du programme Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale (LEADER), dont le bénéfice s'étend à tous les acteurs locaux, et pas seulement agricoles. Il convient dans ce but que les groupes d'action locale le prévoient dans les axes de leur stratégie locale de développement ou dans la cotation des projets qu'ils retiennent

de Clermont-Ferrand, 23 janvier 2002, affaire dite du puy Pariou. Le droit de reproduction photographique des propriétés privées illustre la primauté d'autres enjeux sur les intérêts des producteurs de paysage.

⁹⁷ Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions, Une stratégie "De la ferme à la table" pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement, consultable en ligne à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1590404602495&uri=CELEX%3A52020DC0381>

Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions, Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, Ramener la nature dans nos vies, consultable en ligne à l'adresse : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-annex-eu-biodiversity-strategy-2030_fr.pdf

⁹⁸ Consultable en ligne : <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/> Le budget a été adopté lors de la session du conseil européen des 18 – 21 juillet 2020

⁹⁹ Rapport spécial n° 13/2020 intitulé « Biodiversité des terres agricoles : la contribution de la PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin », 5 juin 2020, consultable en ligne : <https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=53892>
https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr20_13/sr_biodiversity_on_farmland_fr.pdf

en comité de programmation, dès lors que des aménités sont identifiées comme un enjeu de territoire dans le diagnostic territorial. La stratégie nationale pour la programmation 2021-2027 pourrait utilement souligner cette faculté, afin d'inviter les groupes d'action locale à les intégrer comme un axe dans leurs programmes locaux.

Enfin, le plan de relance français annoncé le 3 septembre 2020 fixe dans son volet agricole trois priorités : reconquérir notre souveraineté alimentaire, accélérer la transition agroécologique au service d'une alimentation saine, durable, et locale pour tous les Français et accompagner l'agriculture et la forêt dans l'adaptation au changement climatique. Plus de 50 % des 1,2 milliards d'euros du plan sont consacrés à la transition écologique¹⁰⁰. Au-delà de ce plan à court terme (de deux ans), il semble opportun de poursuivre les changements engagés avec des objectifs de moyen terme, progressifs mais irréversibles.

2.2.5.3 Verdissement de la PAC, fiscalité et paiements pour services environnementaux (PSE) : des moyens au service des aménités

a) Le plan stratégique national sera l'instrument financier majeur de la prochaine PAC 2021 - 2027

Les plans stratégiques nationaux sont une opportunité pour renforcer les objectifs aménitaires des politiques agricoles et forestières. La question de l'acceptation par la Commission Européenne de ce document est majeure. Il devra respecter les orientations préconisées par la Commission Européenne formalisées dans ses stratégies « Biodiversité » et « De la ferme à la table ». Cette compatibilité entre la politique agricole nationale et le Pacte vert européen sera conditionnée par les éléments suivants :

- une conditionnalité renforcée : la rotation des cultures, la protection des sols, le maintien des prairies permanentes, la protection des zones humides et des tourbières, la biodiversité (Natura 2000), la protection des éléments paysagers existants ou la réservation d'une zone de chaque exploitation à des éléments "non productifs" ;
- des éco-régimes obligatoires (ecoscheme)¹⁰¹ au sein du premier pilier de la PAC, qui devront soutenir les agricultures de précision et biologique, l'agroécologie et l'agroforesterie. L'introduction d'un pourcentage minimum de dépenses en faveur des éco-régimes par les États membres sera un point de vigilance pour la Commission. La création de PSE sur le 1er pilier pourrait se substituer à une partie des droits à paiements de base (DPB) actuels au profit des aménités rurales ;
- le maintien d'un minimum de dépenses en faveur de l'environnement et du climat sur le deuxième pilier.

b) Les paiements pour services environnementaux constituent un outil à développer

La dimension agricole et forestière des aménités rurales ne relève pas exclusivement des politiques publiques. Bien entendu, les objectifs aménitaires des soutiens à l'agriculture et la forêt sont poursuivis avec un impact déterminant sur l'économie du secteur par des interventions spécifiques. Les aménités agricoles et forestières sont donc entretenues par les outils financiers et réglementaires des politiques européenne et nationale dont elles constituent des objectifs, lesquels ont vocation à être renforcés dans la future politique agricole commune. L'apparition de PSE dans un cadre contractuel ouvre en outre des perspectives à leur financement par des opérateurs privés.

Les PSE en agriculture, sous toutes leurs formes¹⁰², indemnisent, quand ils sont publics, et rémunèrent, quand ils sont privés, les agriculteurs pour des actions de restauration ou maintien des écosystèmes,

¹⁰⁰ Cf. annexe 11.3.4 COVID 19 – Les enseignements d'une crise sanitaire inédite

¹⁰¹ Cf. annexe 8.5.2.2 Les outils financiers de la politique agroécologique et forestière

¹⁰² MAEC, ICHN, les Projets alimentaires territoriaux (PAT), les groupements d'intérêts économiques et environnementaux (GIEE), les projets forestiers territoriaux (PFT©), toutes formes de contrats publics ou privés, ... Cf. annexe 8.5.3 Les outils financiers de la politique agroécologique et forestière

dont la société tire des bénéfices, tels que préservation de la qualité de l'eau, stockage de carbone, protection du paysage et de la biodiversité¹⁰³. Ces actions des agriculteurs sont qualifiées de services environnementaux. Les fonctions écologiques entretenues sont quant à elles désignées par les termes de services écosystémiques.

Les PSE ont pour objet ou pour effet d'orienter les agriculteurs vers des comportements vertueux d'un point de vue environnemental. La France s'est positionnée en faveur des PSE publics auprès de la Commission européenne en décembre 2018. Cette position était inscrite dans la mesure 24 du plan Biodiversité adopté en juillet 2018. Les MAEC, les projets alimentaires territoriaux (PAT), les groupements d'intérêts économiques et environnementaux (GIEE), les projets forestiers territoriaux¹⁰⁴ (PFT©) sont des formes de PSE publics. Ces PSE doivent être encouragés, mieux coordonnés et simplifiés en tirant les enseignements des limites des dispositifs actuels. L'obtention des aides publiques nécessite que le porteur de projet certifie sa gestion¹⁰⁵ ou formalise un document de gestion durable¹⁰⁶ afin de contrôler le résultat de l'utilisation de celles-ci.

Les PSE reposent sur des contrats entre producteurs d'aménités (agriculteurs, forestiers, communes, ...) et des structures publiques (Agence de l'Eau, PNR, ecoscheme de la PAC ou second pilier, ...) ou des entreprises privées (grands groupes, petites et moyennes entreprises).

Les contrats de droit public sont soumis au droit européen et aux règles de l'OMC qui précisent que ces paiements ne doivent pas créer de distorsion de concurrence. En conséquence les montants des PSE ne peuvent pas dépasser les manques à gagner et les surcoûts engendrés par les actions mises en œuvre par les agriculteurs¹⁰⁷, en vertu d'un principe contraignant d'additionnalité. Toutefois, l'application française de ce principe, avec les MAEC, n'a jusqu'ici pas exploité toutes les marges que sa définition OMC et sa mise en œuvre européenne permettent. Ces restrictions résultent probablement d'abord de la contrainte budgétaire, et du choix d'une répartition entre le plus grand nombre possible d'exploitants, mais ont pour effet de ne pas atteindre le seuil entraînant la décision d'adhésion de toutes les exploitations éligibles à une MAEC.

Les PSE privés trouvent un terrain favorable avec le marché du carbone (la labélisation des projets « label bas carbone » (cf. infra § 3.3.4.)) ou via le dispositif société à missions¹⁰⁸. Ces contrats de droit privé fonctionnent dans le cadre de l'offre et de la demande.

¹⁰³ Cf. annexe 8.5.3 Les outils financiers de la politique agroécologique et forestière

¹⁰⁴ Voir exemple du service proposé par l'association Sylv'ACCTES qui présente, pour le compte des forestiers, à ses financeurs publics et privés des modes de gestion des forêts qui ont démontré leurs impacts positifs en matière de climat, de biodiversité et d'économie locale. Cette forme de relation permet aux financeurs de valoriser leur action dans le cadre de leur Plan Climat, Bilan Carbone, de leur stratégie de Responsabilité Sociale de l'Entreprise (RSE), des Plans Climats Energie Territoire (PCET) ou des Bilans Gaz à Effet de Serre (BEGES), ou simplement de formaliser un lien entre un territoire urbain et un ou des territoires ruraux.

¹⁰⁵ Comme par exemple un programme de certification de la gestion forestière (PEFC ou FSC). Le code forestier identifie au titre des articles L124-1 et L124-2 les documents présentant des garanties de gestion durable (aménagement forestier, Plan simple de gestion, Règlement type de gestion RTG) ou des présomptions de garantie de gestion durable (code de bonnes pratiques sylvicoles CBPS).

¹⁰⁶ Cette pratique est déjà en vigueur dans le domaine agricole (Les MAEC sont conditionnées par l'élaboration d'un projet lié à un territoire PAEC-projet agroécologique et climatique) et forestier (Plan Simple de Gestion, Règlement Type de Gestion ou un Code de Bonnes Pratiques Sylvicoles)

¹⁰⁷ Favoriser le déploiement des paiements pour services environnementaux (PSE) en agriculture - Guide à destination des services de l'État et de ses opérateurs - Oréade-Brèche, L. Duval, Vertigo Lab, Inra - Étude commandée par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, et financée par le programme 215 (Marché n° SSP-DGPE-2018-038) Novembre 2019

¹⁰⁸ La notion de "société à mission" a été introduite par la loi Pacte sur la croissance promulguée en 2019 : elle permet à une entreprise commerciale d'intégrer dans ses statuts des objectifs sociaux et environnementaux auxquels elle consacrera des moyens et un suivi. Le décret d'application a été publié en janvier 2020. « Il faut que ce que l'on prend et ce que l'on rend à la nature ait un bilan positif. C'est la force de l'écosystème qui va assurer de la valeur pour tous » Cécille Cabanis directrice générale des finances Groupe Danone – Challenge 25 juin 2020 n°660

L'ONF propose par exemple une forme de PSE faisant appel au mécénat, s'adressant aux entreprises et aux particuliers : le fonds de dotation ONF-Agir pour la forêt a pour vocation de financer des actions d'intérêt général de l'ONF en faveur des forêts publiques françaises.

Les PSE peuvent également compenser des projets altérant le climat ou la biodiversité¹⁰⁹. Le principe ERC, Éviter, Réduire et Compenser, inscrit dans les codes forestier, de l'environnement et rural nécessite d'être renforcé¹¹⁰. La mise en cohérence de ces dispositifs de compensation est indispensable pour être opérationnelle¹¹¹. Celle-ci sera facilitée notamment par l'accompagnement amont des porteurs de projets ou des projets de compensation sur catalogue d'initiative publique ou privée. Plusieurs exemples existent¹¹².

c) Des exonérations fiscales favorables aux aménités peuvent être développées¹¹³

Les réductions et déductions fiscales ou crédits d'impôts¹¹⁴ associés à la fiscalité forestière orientent la gestion durable des forêts privées à hauteur d'environ 120 M€ annuels. Les propriétaires forestiers bénéficient pour l'essentiel d'avantages sur quatre types d'impôts et de taxes¹¹⁵. Le crédit d'impôt bénéficiant aux exploitations en conversion vers l'agriculture biologique institué en 2017 représente environ 50 M€ en 2019. Les redevances perçues par les agences de l'eau sont affectées aux politiques de gestion des ressources en eau et à l'amélioration de leur état écologique et sanitaire. Le plan France relance prévoit, dans son volet agricole, des mesures fiscales incitatives pour les exploitants agricoles en conversion dans un système à Haute Valeur Environnementale de niveau 3.

Les terrains situés dans un site Natura 2000 peuvent bénéficier d'une exonération du foncier non bâti de même que ceux situés dans certaines zones naturelles du type zones humides. Une réflexion pourrait être engagée pour étendre ces mesures fiscales existantes aux propriétaires de foncier non bâti, dès lors que ceux-ci s'engagent à maintenir ou valoriser des aménités rurales¹¹⁶.

L'extension de mesures fiscales incitatives permettrait de contribuer à la lutte contre l'artificialisation des sols. En effet, l'atteinte du « zéro artificialisation nette » se heurte à l'écart de prix important entre le foncier agricole ou naturel (non bâti) et le foncier urbanisable¹¹⁷. Ainsi, il conviendrait de rendre plus attractif le foncier non bâti producteur d'aménités (agricole, forestier et naturel) par des mesures fiscales incitatives (cf. également infra les développements sur la fiscalité environnementale).

¹⁰⁹ Voir aussi Rapport parlementaire du 17 septembre 2020 de la mission conduite par Anne Laure Cattelot - La forêt et la filière bois à la croisée des chemins : l'arbre des possibles - § 5 Réunir les moyens pour l'action

¹¹⁰ Une mission CGEDD – CGAAER sur l'« évaluation et la mise en cohérence des compensations environnementale, forestière et collective agricole » est en cours.

¹¹¹ Cf. l'avis du Conseil économique, social et environnemental sur le bilan de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages adopté le 23 septembre 2020, consultable en ligne à l'adresse ; <https://www.lecese.fr/travaux-publies/bilan-de-la-loi-pour-la-reconquete-de-la-biodiversite-de-la-nature-et-des-paysages>.

¹¹² Notamment : ONF et son dispositif « compensation biodiversité » ; Direction de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt de La Réunion et son GIP compensation expérimental ; CDC Biodiversité et son dispositif de compensation clef en main.

¹¹³ Cf. annexe 8.5.4 Les outils financiers de la politique agroécologique et forestière

¹¹⁴ Cf. annexe 8.5.4.1 Les outils financiers de la politique agroécologique et forestière

¹¹⁵ Voir aussi les propositions du rapport parlementaire du 17 septembre 2020 de la mission conduite par Anne Laure Cattelot - La forêt et la filière bois à la croisée des chemins : l'arbre des possibles - § 5 Réunir les moyens pour l'action

¹¹⁶ Cet engagement pourrait être formalisé dans un « document de gestion durable » reconnu par l'administration comme par exemple les plans simples de gestion, les règlements type de gestion ou les codes de bonnes pratiques, les contrats Natura 2000 ou encore l'agrément au titre des articles L122-7 et 8 du code forestier.

¹¹⁷ Pour préserver la compétitivité et souveraineté alimentaire, mais aussi la transmission des exploitations agricoles aux jeunes agriculteurs, le prix des terres agricoles doit rester bas. Ainsi, les prix de fermage sont encadrés par l'État et fixés par arrêté préfectoral.

2.2.6 Les potentielles plus-values d'une prise en compte affirmée des aménités rurales dans les politiques agricole et forestière

Les aménités rurales peuvent constituer un nouvel axe de la reconquête de la souveraineté alimentaire et d'une alimentation saine s'appuyant sur une vision interministérielle intégrée de la transition agroécologique, de la santé et de la cohésion des territoires.

Les signes de qualités, labels ou marques, qui pourraient idéalement rémunérer les externalités positives ne permettent pas de les valoriser, et ne suffisent pas toujours à assurer le revenu de leurs producteurs. En dépit des efforts commerciaux des organisations de producteurs et des attentes exprimées par les consommateurs, le prix bas reste en effet le déterminant de l'acte d'achat, impose ses volumes et exerce dans un marché ouvert une pression à la baisse sur les prix des productions plus qualitatives, voire les cantonne à des niches.

Pour espérer surmonter cette loi d'airain, ce sont la transition agroécologique et la qualité de l'agriculture française qui doivent être valorisées, d'abord dans le prix des productions agricoles et agro-industrielles, sans préjudice des interventions poursuivant des objectifs aménitaires. Les aménités rurales peuvent y contribuer en rétablissant le lien entre agriculteurs et consommateurs. Pour y parvenir une approche territoriale écologique et agricole s'impose dans une vision stratégique des territoires ruraux garants de la souveraineté alimentaire et d'une alimentation saine. La mission préconise une approche intégrée des ministères de l'agriculture, de la transition écologique, de la santé et de la cohésion des territoires avec les représentants professionnels agricoles en vue d'établir une démarche et un discours communs intégrant les aménités dans cette vision partagée de l'apport de l'agriculture à l'ensemble de la société.

Recommandation 3. Élaborer une approche intégrée des ministères de l'agriculture, de la transition écologique, de la santé et de la cohésion des territoires avec les représentants professionnels agricoles en vue d'établir une démarche et un discours communs intégrant les aménités dans une vision partagée de l'apport de l'agriculture à l'ensemble de la société et des territoires ruraux garants de la souveraineté alimentaire et d'une alimentation saine.

Cette approche intégrée et ce discours commun, qui exigeraient une communication gouvernementale déterminée, intégreraient probablement des initiatives telles que :

- une déclinaison du lien entre agriculture et territoire d'une part et alimentation et santé d'autre part, dans l'information et l'éducation du consommateur. Les pouvoirs publics peuvent selon cet axe renforcer la promotion des productions agroécologiques, qui relève des opérateurs économiques.

- La définition de la « qualité agroécologique des productions » pourrait se concentrer sur un nombre limité de critères, ciblant les attentes prioritaires des consommateurs¹¹⁸, comme par exemple des produits sains (« meilleurs pour la santé »), une alimentation équilibrée, la valeur nutritionnelle des produits. L'exemple du Nutri-Score¹¹⁹, illustre cette attente d'indicateurs fiables, simples et lisibles.

¹¹⁸ Cf. annexe 11.3.3.17 COVID 19 – Les enseignements d'une crise sanitaire inédite

¹¹⁹ Pour rendre plus lisible et compréhensible l'étiquetage nutritionnel, un logo peut désormais être apposé sur les emballages. Conçu dans le cadre du Programme National Nutrition Santé, le Nutri-Score fait ainsi progressivement son apparition dans les rayons - Dans le cadre de la loi de Santé de 2016, le gouvernement français a recommandé la mise en place d'une information nutritionnelle claire, visible, et facile à comprendre pour tous. L'objectif : améliorer l'information nutritionnelle figurant sur les produits et ainsi aider les consommateurs à acheter des aliments de meilleure qualité nutritionnelle – voir <https://agriculture.gouv.fr/etiquetage-nutritionnel-le-nutri-score-se-developpe-en-france-et-en-europe>

- Le label bas-carbone¹²⁰ qui offre des garanties de qualité et d'intégrité environnementale aux collectivités, entreprises et même citoyens, prêts à rémunérer des actions bénéfiques pour le climat sur une base volontaire, par exemple pour compenser leurs émissions résiduelles. Il permet ainsi de diriger des financements vers des projets vertueux pour le climat et l'environnement¹²¹.

- Les démarches de labellisation ou de certification, qui pourraient être articulées avec d'autres propositions de ce rapport (diagnostic territorial des services écosystémiques chapeau, mesures fiscales, contractualisation avec le privé, simplification des dispositifs publics, etc.) avec la poursuite des efforts pour assurer la confiance du consommateur dans les exigences environnementales des cahiers des charges des productions.

Par ailleurs, au niveau des moyens d'accompagnement, la mise en œuvre d'outils financiers au bénéfice des aménités rurales passe en fait par une rationalisation des mesures existantes, les politiques sectorielles agricole et forestière étant déjà bien engagées en ce sens.

A la lumière des enseignements de la crise sanitaire¹²² et dans la continuité du plan de relance de l'agriculture, de l'alimentation et des forêts du 3 septembre 2020, considérant la santé comme une aménité prioritaire, la mission propose un plan d'actions portant sur la généralisation de l'agroécologie en 3 axes¹²³ :

Le premier axe vise à mieux rémunérer les services environnementaux par le marché en le segmentant : il s'agit d'intégrer une partie du coût lié au changement de système dans les prix, en internalisant les externalités positives (gains pour les écosystèmes) dans les cahiers des charges des itinéraires techniques de production et de renforcer la communication à destination des professionnels et des consommateurs. Pour concrétiser cette reconnaissance de la transition agroécologique, cinq actions sont proposées : intégrer les exigences agroécologiques dans les signes officiels de qualité et autres référentiels reconnus par l'administration pour lesquels les consommateurs sont prêts à payer davantage (Label Rouge, label bas carbone, AOP, IGP, AB agriculture bio, etc.), renforcer les coordinations entre acteurs des filières¹²⁴ en développant les contractualisations, vulgariser via une communication renforcée à destination des professionnels sur les référentiels rentables à moyen terme (par cahier des charges, par production), renforcer la reconnaissance par le consommateur de toute forme de certification de la qualité (signes officiels de qualité, HVE, labels, ...) pour permettre un consentement à payer rémunérant justement l'agriculteur, et faire évoluer les pratiques alimentaires, qui doivent être davantage orientée en fonction du critère santé¹²⁵.

Le deuxième axe vise à concentrer les aides publiques sur l'accompagnement des agriculteurs et des forestiers en transition agroécologique : il s'agit de prendre en charge par les aides publiques une partie du coût lié au changement de système (axé sur la prise en compte des aménités rurales) de façon

¹²⁰ Créé par le ministère de la transition écologique et solidaire (Décret n° 2018-1043 et arrêté créant un label bas-carbone publiés le 29 novembre 2018 au Journal officiel.), avec la collaboration de l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE) et de nombreux partenaires, le label bas-carbone a pour objectif de contribuer à l'atteinte des objectifs climatiques de la France. Il garantit que les projets n'ont pas d'impacts négatifs sur les enjeux socio-économiques et environnementaux autres que le climat. De plus, il favorise les projets présentant des co-bénéfices, c'est-à-dire des impacts positifs sur la biodiversité, l'emploi ou la qualité de l'eau, par exemple. Ces co-bénéfices sont évalués et contrôlés afin de pouvoir être valorisés auprès des investisseurs. Cf. <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/label-bas-carbone>

¹²¹ Cf. annexe 8.5.5.3 Les outils financiers de la politique agroécologique et forestière

¹²² Cf. annexe 11 COVID 19 – Les enseignements d'une crise sanitaire inédite

¹²³ Cf. annexe 8.6 Les outils financiers de la politique agroécologique et forestière. Ce plan reprend en outre certaines orientations proposées par Grémillet A. et Fosse J. (2020), « Améliorer les performances économiques et environnementales de l'agriculture : les coûts et bénéfices de l'agroécologie », Document de travail, n° 2020-13, France Stratégie, août. Département Développement durable et numérique.

¹²⁴ Comme ce qui existe en agriculture biologique notamment grâce au « fonds avenir bio »

¹²⁵ Cf. annexe 11.1.2 COVID 19 – Les enseignements d'une crise sanitaire inédite

à réduire l'écart entre le coût des produits agroécologiques et le prix consenti par le consommateur¹²⁶. Cette impulsion par des aides publiques permettrait aussi de massifier la production de produits agroécologiques qui doivent à terme devenir la norme.

Pour conforter les aides à la transition vers des systèmes agroécologiques (agriculture et forêt), en rationalisant les aides sectorielles existantes la mission propose cinq actions : simplifier de manière drastique chaque dispositif d'aide, réajuster globalement les aides versées (subventions publiques, compensations privées, mesures fiscales, ...) sur l'intégralité des manques à gagner potentiels¹²⁷, développer les paiements pour services environnementaux privés en réponse à des enjeux territoriaux particuliers sur proposition des acteurs locaux¹²⁸, étendre, dans les limites budgétaires permises, à tous les exploitants en transition les crédits d'impôts existants¹²⁹ et accroître l'investissement public en recherche et développement pour favoriser l'innovation et les gains de productivité.

Enfin le troisième axe vise à concevoir une transition agroécologique progressive, systématique et irréversible : il s'agit d'accélérer la transition d'abord par la généralisation des référentiels réclamant peu d'exigences et présentant des coûts faibles ou nuls¹³⁰. La mission propose 2 actions : communiquer et diffuser les performances des fermes économes et très économes en intrants qui présentent peu de coûts à la transition et généraliser dans un deuxième temps certaines bonnes pratiques nécessitant de mettre en place préalablement des instruments économiques, comme par exemple la réduction de l'usage des pesticides¹³¹.

Ainsi, les aménités rurales constituent un vecteur favorisant la généralisation de l'agroécologie.

2.3 La prise en compte des aménités rurales nécessiterait une adaptation des finances locales

Les collectivités du bloc communal participent à la valorisation des aménités rurales. Au-delà des pistes explorées par la mission, les aspects financiers et budgétaires relatifs à la prise en compte et à la valorisation des aménités appellent une étude exhaustive (portant non seulement sur les recettes, mais également sur les dépenses) à mener par les administrations concernées en coopération avec différents experts (économistes, statisticiens, sociologues...) et en lien avec la mission Agenda rural. Cette étude, préparatoire au texte de loi sur les aménités, apparaît d'autant plus nécessaire que celles-ci concernent des territoires présentant des intérêts communs mais avec des caractéristiques très hétérogènes.

La ruralité couvre plus de 75% du territoire métropolitain et compte 21,8 millions d'habitants (soit près du tiers de la population française). Elle concentre 80% des communes et des EPCI. Selon une

¹²⁶ Ces pistes d'évolution de la PAC pourraient être intégrées à l'éco-régime (« ecoscheme » - FEAGA) et dans le deuxième pilier de la PAC (FEADER) du futur plan stratégique national.

¹²⁷ Par exemple, prendre en compte le poids économique de la main d'œuvre de l'agroécologie, à l'origine de surcoûts, dans le paramétrage des dispositifs d'aides publiques

¹²⁸ Le Plan de relance du 3 septembre 2020 renforce le fonds Avenir Bio de 60 millions d'euros.

¹²⁹ Le Plan de relance le confirme : la certification HVE 3 va bénéficier d'un crédit d'impôt, doté de 70 et 80 millions d'euros.

¹³⁰ Cas de certaines fermes du réseau Déphy économes en intrants. Voir étude France stratégie Grémillet A. et Fosse J. (2020) sur www.strategie.gouv.fr, « Améliorer les performances économiques et environnementales de l'agriculture : les coûts et bénéfices de l'agroécologie », Document de travail, n° 2020-13, France Stratégie, août 2020. Département Développement durable et numérique.

¹³¹ La taxation des externalités négatives liées à l'utilisation d'intrants pesticides et engrais notamment et la réaffectation du produit de cette taxe au financement de la transition des exploitations contribuent également à cette dynamique. Une première étape en ce sens a été engagée en 2019 avec l'augmentation de la redevance pour pollutions diffuses, annoncée lors des états généraux de l'alimentation, dont les recettes sont utilisées pour la conversion en bio, et le financement de paiements pour services environnementaux (150 millions d'euros) dans le cadre du plan biodiversité, annoncés en 2018.

étude réalisée en 2018 par le CGET, on peut classer les territoires ruraux selon trois types de ruralités (l'hyper ruralité, les campagnes industrielles et agricoles et les campagnes périurbaines)¹³².

Les bases fiscales des territoires ruraux sont en moyenne de 24,2% inférieures à celles des territoires urbains. La DGF ne permet pas de compenser les conséquences de ce différentiel pour le fonctionnement de l'ensemble des collectivités de la ruralité. Le seul examen des ressources budgétaires des collectivités rurales sans l'étude des charges qui leur incombent ne saurait, toutefois, suffire à l'évaluation de la prise en compte des aménités. Une étude complémentaire serait nécessaire pour disposer d'un panorama global des moyens des territoires ruraux.

Les interlocuteurs de la mission, et notamment des élus, ont avancé l'hypothèse de créer un volet « aménités rurales » au sein des finances locales pour reconnaître l'apport des territoires ruraux. L'instauration d'une ressource de cet ordre viendrait soutenir les initiatives prises par des communes rurales et leurs EPCI en faveur des aménités, au-delà des ressources spécifiques liées aux zonages Natura 2000 ou aux parcs régionaux déjà existantes.

2.3.1 Une dotation Natura 2000 modeste

La dotation Natura 2000 créée en 2019 se monte en loi de finances pour 2020 à 5 M€ seulement (0,04% de la DGF des communes) pour un territoire peuplé par environ 13 millions d'habitants (0,38 € par habitant à comparer avec les plus de 200 € par habitant de handicap fiscal structurel de ces zones). La faiblesse de l'enveloppe conduit à ne rendre éligibles que 8% des 13 000 communes concernées. Or, Natura 2000 se concrétise notamment, au-delà de la préservation des espèces et de la biodiversité, par une augmentation croissante de l'afflux touristique. En ce sens, la nouvelle dotation Natura 2000 n'apparaît pas suffisante quant à ses effets sur la valorisation effective de ces zones naturelles.

Recommandation 4. Intégrer une dotation aménités au sein de la DGF et la fusionner avec la dotation Natura 2000. Conduire une étude sur les besoins des finances des communes rurales du point de vue des ressources et des charges liées aux aménités.

2.3.2 La création d'un fonds incitatif et partenarial pour les aménités rurales

La création d'un fonds spécifique pour les aménités rurales situées dans des communes à faible ressources, à l'instar du dispositif mis en place par le ministère de la culture pour les monuments historiques en 2018, pourrait être étudiée. Ce fonds servirait à financer l'entretien des aménités des petites communes, et pourrait être abondé par les collectivités territoriales (régions, départements, voire métropoles au titre de la réciprocité villes-campagne). Il serait également une étape vers la reconnaissance des aménités.

2.3.3 Un encouragement à la reconnaissance des aménités par la bonification des dotations ou des taux d'intervention des aides à l'investissement

L'expression du besoin de financement des communes rurales à travers les aménités peut apparaître en décalage au regard d'un maintien de services écosystémiques qui dépend d'abord des agriculteurs et exploitants forestiers. Leurs activités subissent en effet de multiples menaces, alors que les aides existantes n'assurent pas un revenu suffisant pour la viabilité de nombreuses exploitations et spéculations¹³³, et que leur évolution économique à moyen terme apparaît incertaine.

¹³² Cf. annexe 6 La prise en charge des aménités

¹³³ Spéculation agricole, c'est-à-dire une production d'une exploitation.

Les aménités pourraient associer l'intérêt des collectivités et des exploitants qui contribuent ensemble à leur préservation. Des incitations parallèles pourraient être envisagées, en ciblant, dans un premier temps, pour des raisons budgétaires, des zones d'intérêt écologique, à définir selon l'extension souhaitée (Natura 2000, PN, PNR, ZNIEFF, réserves...).

D'une part, l'adhésion des exploitants de ces zones à un dispositif préservant les aménités, notamment un groupement d'intérêt économique et environnemental (GIEE), un groupement forestier durable, ou un contrat de paiement pour services environnementaux, pourrait être encouragée par une intervention bonifiée, assurant une meilleure rentabilité que leur abstention. L'insuffisante couverture des charges réelles imposées par l'appartenance à ces périmètres ou l'entrée dans ces dispositifs explique en effet, avec le déficit de transparence ou d'information, un choix rationnel de l'exploitant¹³⁴.

D'autre part les collectivités (communes et EPCI, sans exclure les conseils régionaux) pourraient être intéressées à la contractualisation sur ces zones par des aides spécifiques, qui dépendraient des résultats qu'elles obtiendraient en encourageant les conversions d'exploitants à ces dispositifs. Cet intéressement pourrait prendre la forme d'une dotation spécifique ou de bonifications de dotations existantes. Si cet effort sur le fonctionnement ne pouvait pas être envisagé, une intensification d'aides à l'investissement constituerait une alternative.

Ces interventions bénéficieraient ainsi à la fois aux exploitants et aux collectivités, ou opérateurs publics locaux, qui en sont les plus proches, ce qui constitue peut-être aujourd'hui un axe insuffisamment exploré par l'État.

2.4 Une fiscalité des aménités rurales à isoler dans les enjeux plus larges de la fiscalité environnementale

La lettre de mission demandant d'examiner les cadres dans lesquels les aménités rurales pourraient être utilement prises en compte, il convient d'aborder leur place dans la fiscalité, qu'elle soit environnementale, agricole, patrimoniale, foncière, etc. Cette problématique constitue bien entendu un chantier très étendu, dont les enjeux politiques et financiers ne semblent pas favorables à des arbitrages prenant en compte la ruralité et ses aménités. En premier lieu, les aménités n'étant pas reconnues pour elles-mêmes, sont a fortiori ignorées par la fiscalité. Ce chapitre fiscal implique par conséquent d'examiner les impôts, taxes ou allègements affectant une matière taxable concernant la sauvegarde des aménités. Les entretiens ont permis d'identifier les préoccupations des interlocuteurs rencontrés, mais la mission n'a cependant pas pu procéder à un essai d'inventaire méthodique des initiatives possibles, ni à des comparaisons internationales.

Ainsi, l'imposition du revenu tiré des espaces naturels selon le barème de l'impôt sur le revenu, l'imposition des plus-values immobilières (de ces mêmes espaces, comparée à celle des plus-values boursières), leur imposition sur la fortune immobilière sont considérées¹³⁵ comme défavorables à la biodiversité, notamment eu égard à leur faible rendement, et favorisant l'artificialisation. De même, la taxation des écosystèmes rares et espaces protégés au même taux que les espaces naturels ordinaires, ne prend pas en compte les protections conférées à ces espaces, qui constituent des contraintes, non

¹³⁴ De même, l'engagement dans certaines MAEC est justifié par la rentabilité de mesures peu contraignantes, comme le cas échéant des MAEC répondant à une logique de système, l'effet d'aubaine permis par le parcellaire d'une exploitation ou l'intensité d'une MAEC à enjeu localisé. Ainsi, le financement du sauvetage de l'outarde canepetière dans la Vienne, la protection des captages d'eau de Lons-le-Saunier ont été obtenus par des taux d'intervention à l'hectare justifiant économiquement des changements de comportement ; à l'inverse, les paysages des grands causses, façonnés par le pastoralisme et inscrits au patrimoine mondial, sont menacés par l'abandon des parcours pour un élevage plus intensif.

¹³⁵ Cf. Fiscalité et biodiversité, Note de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité, Guillaume Sainteny, membre du Conseil scientifique de la FRB, septembre 2018, accessible en ligne à l'adresse : https://fondationfrancoissommer.org/wp-content/uploads/2019/01/Fiscalite-et-biodiversite_2018_Guillaume-Sainteny.pdf

indemnisées, pour leurs propriétaires. Cette non indemnisation des servitudes d'environnement apparaît comme une des raisons de la difficulté à protéger de grands espaces en France.

L'allègement de la taxation du foncier non-bâti pourrait contribuer à contrecarrer l'artificialisation des sols¹³⁶. La rentabilité brute de la terre baisse de façon continue depuis plusieurs décennies, tandis que sa taxation augmente, entraînant désormais une rentabilité après impôts nulle voire négative. Le forfait forestier (bénéfice agricole fixé selon un revenu cadastral) se révèle de même défavorable aux forêts qui ne génèrent pas de revenu, sans considération pour leur apport aménitaire. Et avec ces facteurs, l'atteinte du « zéro artificialisation nette » se heurte à l'écart de prix de plus en plus important entre le foncier agricole¹³⁷ ou naturel (non bâti) et le foncier urbanisable.

L'article 73 de la loi biodiversité¹³⁸ a prévu qu'un rapport sur les moyens de renforcer l'attractivité, notamment avec des dispositifs fiscaux incitatifs, du mécanisme d'obligations réelles environnementales (ORE) devait être déposé par le Gouvernement en 2018. Son retard, et l'absence d'incitation fiscale, n'a pas permis aux ORE de prospérer. A cet égard le 5° du I de l'article 43 du projet de loi de finances pour 2021¹³⁹ a, selon son exposé des motifs, « pour objet d'élargir les motifs d'emploi de la taxe d'aménagement à des actions de renouvellement urbain qui sont aujourd'hui exclues et contraint les collectivités à prendre en compte les aménités urbaines, la biodiversité et le dérèglement climatique dans leurs choix d'investissement ». Cette disposition apparaît convenir pour prévoir explicitement que les produits de cette taxe peuvent en outre être utilisés pour financer des obligations réelles environnementales (y compris dans l'espace rural des EPCI).

L'article 44 du même texte vise à abroger le versement pour sous-densité, « compte tenu de son inefficacité à atteindre ses objectifs en matière de lutte contre l'étalement urbain et des dispositifs plus efficaces introduits par ailleurs par le présent projet de loi de finances »¹⁴⁰. Sa suppression affiche un affaiblissement, dont la réelle justification réside dans un objectif de rationalisation fiscale. Or, d'une manière générale, cet objectif est le cas échéant recherché avec l'abrogation de mesures (ou le rejet de mesures nouvelles) adoptées sans consultation et transparence sur leurs conséquences. En matière environnementale, cette tendance remet en cause des dispositifs modestes dont la création a souvent été disputée, alors que parallèlement, des mesures générales se révèlent défavorables avec des enjeux plus considérables. De même, la fragmentation de la propriété privée forestière non gérée durablement (sans plan de gestion) pourrait être contrecarrée par une fiscalité incitative, mais de faible rendement, laquelle ne parvient donc pas à émerger. Un instrument (le cas échéant lui seul) fiscal peut se révéler adapté aux aménités rurales par son caractère incitatif, non punitif, progressif, sans que son produit constitue un enjeu. Ce constat nécessiterait de reconsidérer l'équilibre qui préside aux arbitrages entre objectifs budgétaires et fiscaux d'une part et environnementaux d'autre part. Un report de l'abrogation du versement pour sous-densité pour mener les consultations appropriées serait positif dans cette optique.

Le bail rural à clauses environnementales connaît également, en l'absence d'encouragement, un développement limité. Il offre à un bailleur la possibilité d'imposer à un locataire des pratiques visant

¹³⁶ La lutte contre l'artificialisation des sols nécessite d'alléger la taxation du foncier non-bâti, in Actu-Environnement, 23 juillet 2018, consultable en ligne à l'adresse ; <https://www.actu-environnement.com/ae/news/guillaume-sainteny-lutte-artificialisation-sols-taxation-foncier-non-bati-alleger-31741.php4>

¹³⁷ Pour préserver les compétitivité et souveraineté alimentaire, mais aussi la transmission des exploitations agricoles aux jeunes agriculteurs et le principe du modèle d'exploitation familiale, le prix des terres agricoles est réglementé afin de rester bas, les prix de fermage étant fixés par l'État, au moyen d'arrêtés préfectoraux, dans une mesure qui varie toutefois selon la sensibilité et les réalités de l'agriculture locales, en dépit de l'encadrement apparemment conforme au principe d'égalité.

¹³⁸ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

¹³⁹ Accessible en ligne à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/opensdata/PRJLANR5L15B3360.html#_RefHeading__Toc407280_1701531476

¹⁴⁰ Accessible en ligne à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/opensdata/PRJLANR5L15B3360.html#_RefHeading__Toc407280_1701531476

la préservation d'aménités, ce qui peut satisfaire le besoin d'un acteur public tel qu'une collectivité. Mais ne présente pas d'intérêt pour un propriétaire privé. Le revenu du fermage, déjà considéré inférieur de moitié à celui de pays voisins (130 €/ha/an contre 250, selon des estimations partielles évoquées lors des entretiens), se réduit à 30 ou 40 €/ha/an avec un bail environnemental, avec une fiscalité identique pour les deux situations.

Ces exemples illustrent, à l'image de la fin de la compensation de perte de taxe sur le foncier non bâti pour les communes en zone Natura 2000 et l'absence d'encouragement à la mise en œuvre d'actions environnementales dans les PNR, que la fiscalité environnementale est un volet à ne pas négliger dans une politique globale de reconnaissance des aménités rurales.

2.5 Les financements alternatifs

2.5.1 *Encourager l'appétence des opérateurs privés pour la protection des aménités et notamment la biodiversité*

L'attente en matière de développement durable s'exprime tant à l'égard des collectivités que des entreprises. La perte de biodiversité constitue un enjeu pour les entreprises dès lors que l'empreinte de leur activité sur la biodiversité devient, comme leur empreinte carbone, une préoccupation pour leurs clients et investisseurs. Les initiatives visant à mesurer ces empreintes mériteraient d'être encouragées. Si les empreintes des collectivités ne disposent pas encore d'indicateurs opérationnels, leur mise au point prochaine et leur diffusion permettraient d'éclairer le débat démocratique. Des indicateurs existent déjà pour les entreprises. Trente fonds d'investissement représentant plus de 6.000 milliards d'euros d'actifs se sont ainsi regroupés pour en sélectionner un, comme le Global Biodiversity Score de CDC-Biodiversité, parmi d'autres propositions. Leur effet levier justifierait de s'intéresser au développement de ces outils, qui doivent présenter des garanties de fiabilité considérant leurs enjeux, tant économiques qu'écologiques.

De même, les appréciations recueillies sur les compensations, issues en dernier lieu de la loi biodiversité, font apparaître des bilans contrastés¹⁴¹, suggérant l'utilité d'un renforcement des procédures, y compris financières garantissant la pertinence des mesures. Ces compensations peuvent par ailleurs constituer un marché de « prêt à compenser clés en main » pouvant répondre à une demande en face de laquelle CDC-Biodiversité, par exemple, se propose de structurer une offre.

D'autres initiatives poursuivent des buts similaires, susceptibles de concerner les aménités, telles que le label Investissement socialement responsable ISR¹⁴². Il matérialise, pour un organisme de placement collectif, le respect de critères de gestion, visant à qualifier un placement qui concilie performance économique et impact social et environnemental en finançant les entreprises et les entités publiques contribuant au développement durable, quel que soit leur secteur d'activité. Il conviendrait par exemple d'explorer dans quelle mesure un fonds dédié aux aménités rurales pourrait être constitué par un établissement financier.

Ces initiatives, comme les PSE (Cf. supra 2.2) montrent un appétit du marché sur lequel les administrations concernées pourraient s'efforcer de développer un intérêt commun. Le développement de ces outils constitue en effet un enjeu tant économique qu'écologique et, pour les aménités rurales, peut constituer un levier pour des financements alternatifs.

¹⁴¹ Loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Fiches/2020/FI20_biodiversite.pdf
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2020/2020_20_biodiversite.pdf

¹⁴² Décret n° 2016-10 du 8 janvier 2016 relatif au label « investissement socialement responsable » ; arrêté du 8 janvier 2016 définissant le référentiel et le plan de contrôle et de surveillance du label « investissement socialement responsable » ; site Internet : <https://www.lelabelisr.fr/>

De même, l'intégration du capital naturel dans la comptabilité publique ou des entreprises pourrait contribuer à la mobilisation de l'opinion, mais reste conditionnée par la pertinence de son évaluation. Enfin, les solutions fondées sur la nature, telles que la semi artificialisation ou la végétalisation des voiries, des dunes pour la protection du trait de côte, les aménagements respectueux de l'hydrologie naturelle des cours d'eau pour contrecarrer les inondations, méritent d'être encouragés en dépit de la connaissance imparfaite de leur efficacité, a priori préférable aux solutions grises.

2.5.2 Donner de la valeur aux aménités en fixant un prix pour leur usage, voire en taxant et limitant l'exploitation excessive menaçant leur sauvegarde

L'usage des aménités est gratuit, sauf exception (accès à des sites privés, permis spécifiques dans une certaine mesure, tels que chasse, pêche, mer, rivière...), alors que leur entretien est parfois coûteux (chemins d'exploitation agricoles ou forestiers, paysages agricoles...), ou encore que la surfréquentation des milieux fragiles affecte leur intégrité (déchets et déjections des promeneurs ou randonneurs, destructions de biotopes rares ou gêne pour la faune sauvage, dégradations des terrains fragiles par piétinement ou passage de véhicules...) ou génère des coûts supportés par les collectivités (aménagements de la sécurité et de l'accessibilité, police et secours sur les sites remarquables, notamment ceux présentant des risques).

Cette gratuité repose sur des principes anciens qui ne permettent pas d'assurer la protection des milieux ou des activités des producteurs d'aménités (et leur équilibre économique). La gratuité des secours à la charge des communes ou entrant dans les missions des services d'incendie et de secours a fait l'objet d'aménagements qui restent limités¹⁴³, en dépit d'une tendance à leur extension, initiée par le coût des accidents de ski en montagne.

La faculté d'accéder à des espaces producteurs d'aménités rurales devrait donc idéalement se voir attribuer un prix, en premier lieu pour donner une valeur à ce qui semble ne pas en avoir faute d'être rémunéré, si possible pour couvrir une partie des coûts générés par la fréquentation du public, ou encore pour limiter l'accès aux sites subissant une pression excessive. Ce prix serait donc justifié par des impératifs de préservation.

Toutefois, l'instauration de péages systématiques pour accéder à des espaces producteurs d'aménités n'apparaît pas a priori possible matériellement, ni souhaitable ou souhaité, que ce soit par les visiteurs ou les bénéficiaires potentiels. En revanche, il est possible d'envisager des modalités adaptées à différentes situations, et le cas échéant de tester leur mise en œuvre et leur rationalité économique et financière.

L'acceptabilité d'un péage ou d'une taxation, et la justification par les nécessités de la protection peuvent en constituer des critères.

Ainsi, l'usage des chemins de randonnée pourrait être rémunéré, au moyen d'un versement alimenté par une prime sur les licences des fédérations de randonnées, pédestre, cyclistes et vététistes, et de sports mécaniques dits verts. L'acceptabilité du principe pourrait être recherchée par un caractère volontaire et facultatif au choix du licencié, susceptible de constituer un argument promotionnel pour les fédérations auprès d'un public souvent sensible à la protection des espaces naturels et agricoles. De même, les droits d'inscription aux compétitions ou randonnées organisées en milieu rural pourraient offrir la faculté de régler un supplément dédié à la protection des milieux. Ces sommes perçues par les organisateurs locaux seraient versées aux fédérations (qui pourraient en conserver une fraction) avant d'être affectées, selon des priorités à définir. Le caractère facultatif pourrait évoluer ultérieurement,

¹⁴³ Notamment le paragraphe 15° de l'article L.2331-4 du CGCT qui prévoit, parmi les recettes des communes, le remboursement des frais engagés à l'occasion d'opérations de secours consécutives à la pratique de toute activité sportive ou de loisirs.

dès lors que l'éducation du public le permettrait.

L'option verte sur la vente de matériels et chaussures de randonnées, de cycles et véhicules tout terrain pourrait également être proposée par des partenariats avec des distributeurs et fabricants, également sur une base participative.

L'accès aux sites subissant une fréquentation excessive, préjudiciable à leur conservation ou source de nuisances pour les activités productrices d'aménités, pourrait, si la volumétrie et le lieu le permettent, être soumis à un péage. La réglementation du stationnement et le parking constitue de fait le mode indirect de perception le plus efficace pour limiter le coût de fonctionnement. L'État pourrait dresser la liste des sites nécessitant une protection de ce type et conditionner à sa mise en œuvre par les communes le bénéfice d'une dotation en fonctionnement ou investissement, ou d'une bonification d'une dotation existante.

L'accès aux zones d'intérêt écologique (à définir selon une extension souhaitable, définie localement et incluant tout ou partie de périmètres Natura 2000, PNR, ZNIEFF, réserves...) pourrait également être conditionné à des limitations ou au paiement d'une redevance. Le débat sur la fin de la gratuité des parcs nationaux¹⁴⁴ a mis en évidence l'acceptabilité limitée d'une justification centrée sur la recherche de ressources. Il est possible qu'un pass d'accès aux espaces protégés puisse toutefois être légitimé par des impératifs de protection et d'éducation. Ceux-ci pourraient être concrétisés par la remise, avec le pass, d'un guide des comportements en milieu protégé, avec quiz pour enfants et charte à signer in fine. Ce quasi permis pourrait être délivré par les parcs nationaux et PNR (tout en concernant aussi des espaces hors parcs). Le tester dans un premier temps avec un caractère facultatif et un prix libre, ou optionnel, permettrait de sonder le consentement à payer, entre versement symbolique et modèle de tarification des parcs américains ou canadiens (de 5 à 80 €). Il n'exclurait pas la possibilité de tarifier des sites particuliers.

Recommandation 5. Engager une concertation avec les associations nationales d'élus, la fédération nationale des PNR et autres acteurs sur le principe et l'opportunité de créer des « péages »¹⁴⁵ pour accéder à des espaces producteurs d'aménités, suivie d'une mission exploratoire pour examiner les moyens juridiques et les modalités de mise en œuvre.

2.5.3 Le recours à une fondation du patrimoine des espaces ruraux

La mise en valeur, la sauvegarde comme la reconnaissance des aménités rurales sont l'affaire de tous. Elles nécessitent une mobilisation allant au-delà des seuls acteurs publics. À l'instar de la Fondation du Patrimoine qui se consacre majoritairement au patrimoine bâti classé ou non, il serait opportun de créer une fondation du patrimoine des espaces ruraux. Sa vocation serait de soutenir ou conseiller les propriétaires, associations, communes, particuliers dans leurs projets de restauration, préservation, réhabilitation des espaces ruraux en lien avec la transition écologique, le réchauffement climatique et la protection de la biodiversité.

Elle serait à la fois un outil au service de la connaissance et de la sensibilisation à ces enjeux tout autant qu'au service de la reconnaissance des espaces ruraux et de leur apport en termes de ressources stratégiques essentielles aux populations.

Elle permettrait d'associer les acteurs privés, particuliers et entreprises, par des dons ou du mécénat,

¹⁴⁴ Cf. par exemple : https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/02/13/faire-payer-l-entree-dans-les-parcs-nationaux-francais-une-idee-emergente-delicate-a-assumer-politiquement_6029386_3244.html

¹⁴⁵ La mission a recours à ce terme qui suscite le débat et la réflexion, à la lumière du parallèle entre le paiement des services dans les zones urbaines et la gratuité de l'usage des espaces ruraux.

pour la préservation de ces espaces ou pour la mise en place de projets de développement local durable. Ces dons et ce mécénat bénéficieraient de déductions fiscales.

Cette fondation pourrait être soit abritée par la Fondation de France, soit bénéficiaire du statut de fondation reconnue d'utilité publique. Autre hypothèse, la Fondation du patrimoine pourrait élargir son périmètre d'intervention à des aménités rurales au-delà du patrimoine bâti. Elle le fait ponctuellement déjà dans certaines régions à l'instar du projet de la Vallée de la Gervanne dans le département de la Drôme, la fondation du patrimoine ayant ouvert ses dispositifs aux parcs et jardins depuis la fin juillet 2020.

Des conventions de partenariat pourraient être passées avec le ministère de la transition écologique, le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et le ministère de l'agriculture et de l'alimentation ainsi qu'avec les régions, voire les départements. Ces conventions permettraient l'apport de financements et la participation des signataires à des projets de territoires émanant de particuliers, d'associations, de professionnels ou de collectivités dans une logique de développement local durable et d'attractivité.

Elle pourrait labelliser des actions, remettre des prix et assurer une communication sur les projets.

Recommandation 6. Créer une fondation nationale du patrimoine des espaces ruraux.

2.5.4 Le recours aux financements des acteurs privés

Les PSE peuvent concerner les externalités positives de l'agriculture, examinées supra, mais aussi des aménités non agricoles. Les initiatives des grands groupes industriels comme de la distribution ou des petites et moyennes entreprises soutenant des projets liés au changement climatique ou à la biodiversité se multiplient dans les domaines, par exemple, de la restauration des paysages, la reforestation, la fixation du carbone, la protection de la faune, la préservation de l'eau¹⁴⁶.

Par ailleurs le financement participatif (le crowdfunding) pourrait être encouragé en faveur des aménités rurales. Il est mobilisé essentiellement pour des opérations locales et correspond bien à la démarche de prise en compte de celles-ci. Si les sommes collectées demeurent souvent modestes, ce mode de financement revêt l'avantage de mobiliser institutions et citoyens et constitue un facteur de sensibilisation.

Dans le cadre des actions de formation et sensibilisation aux aménités rurales préconisées infra, ces différents mécanismes pourraient faire l'objet d'une présentation par l'ANCT et ses délégués territoriaux.

¹⁴⁶ Notamment par Unilever, Danone, MAIF, Yves Rocher.

3 Les politiques publiques : stratégie nationale, outils et contrats

« On obtiendrait de singuliers résultats si l'on regardait le pays habituel d'un regard inhabituel, regarder la France comme si on en était pas » Charles Péguy.

« Garder l'esprit ouvert, et ne pas se donner le droit de savoir lorsque l'on ne sait rien ». Karl Popper.

3.1 Une nouvelle architecture du développement du territoire

Les aménités traduisent une réalité physique, géographique, générique ou territorialisée en fonction de l'activité qui les génère. Traiter de la place des aménités dans les politiques publiques nécessite de lever une série de préalables que la mission a sérieusement examinés, avant de les aborder au cours de ses entretiens. Ces questions relèvent de plusieurs niveaux d'intervention et renvoient à différentes mesures :

- le besoin de fixer un cap et des objectifs,
- la sensibilisation-information sur les aménités rurales,
- les besoins en outil de la connaissance,
- l'ingénierie,
- l'amélioration des approches transversales des politiques publiques,
- la reconnaissance de la différenciation territoriale par les aménités,
- une approche plus intégrée des politiques contractuelles.

Les territoires ruraux sont détenteurs, producteurs, ou générateurs d'aménités. En fonction de la nature des aménités, de leur usage ou non, une distinction peut être opérée quant à l'objet des interventions : il s'agira de préservation, de valorisation, de sanctuarisation, de réparation. Elles ne seront pas nécessairement en lien avec une politique de développement du territoire, mais toutes devront faire l'objet d'une attention particulière nécessitant des outils de la connaissance, de nouvelles méthodes de travail, de nouveaux types ou modes opératoires de contractualisation.

La reconnaissance des aménités dans les politiques publiques en direction des territoires ruraux constitue un changement de paradigme pour l'aménagement-développement du territoire et la contractualisation territoriale. Les aménités allient solidarité et réconciliation : solidarité en ce qu'elles permettent de reconnaître la valeur de l'apport des territoires ruraux à l'ensemble du pays et des citoyens ; réconciliation parce qu'elles illustrent le lien entre villes et campagne dans une logique de complémentarité et d'interdépendance. Les aménités rurales produisent en cela du lien social et territorial et deviennent des atouts déterminants pour le succès d'une politique de cohésion ; elles font société.

Les territoires ruraux vont être au cœur des transitions en cours, démographiques, écologiques, économiques et sociales. La crise de la Covid-19 a mis en lumière le « regain » pour ces territoires de la part des citoyens en raison même des aménités, des agréments dont ils sont détenteurs. Leur attractivité conjoncturelle, incluant les villes moyennes, les place au cœur de la résilience en tant que territoire refuge, mais aussi demain, en tant que territoires d'installation en lien avec de nouveaux modes de vie, de consommation.

En effet, la crise du coronavirus rebat les cartes des critères pris en compte pour apprécier la valeur

d'un territoire et son attractivité. Ce constat doit conduire les territoires ruraux à proposer des arguments recentrés sur les besoins redéfinis par la crise, lesquels relèvent de l'emploi, avec notamment la pratique du télétravail, du logement, des transports, du numérique, de l'urbanisme et de la qualité de l'environnement. L'aménagement du territoire se doit donc d'intégrer cette offre de services écosystémiques et économiques et de miser sur la nouvelle complémentarité ville – campagne issue de la crise en cours.

Ainsi, la reconnaissance des aménités rurales peut consolider les services écosystémiques d'auto-entretien, de prélèvement ou d'extraction, de régulation et culturels qu'elles procurent. « *Améliorer la qualité de l'air, de l'eau et de l'assainissement, la biodiversité et la gestion des déchets peut contribuer à réduire la vulnérabilité des populations aux pandémies et, en même temps, renforcer la résilience à d'autres risques, y compris des risques liés au climat* »¹⁴⁷. L'un des enjeux à l'avenir sera de concilier potentiel de développement, demande de services et respect des aménités rurales qui fondent l'intérêt retrouvé de ces territoires. Cette reconnaissance des aménités implique une anticipation et la nécessité d'une vision à long terme pour les espaces ruraux comme urbains dans une double logique de cohésion des territoires et de préservation des aménités.

L'appréhension comme la compréhension des aménités, supposent de renouer avec une stratégie nationale d'aménagement du territoire, surtout s'il est envisagé d'en faire un marqueur des politiques publiques. Il ne s'agit pas de reproduire l'aménagement centralisé des années 60 avec sa conception monolithique et uniforme du territoire, mais de s'inscrire dans une conception multi-territoriale et interdépendante, reconnaissant les apports des espaces ruraux en aménités à l'ensemble de la société. Ceci suppose entre autres de travailler sur de nouvelles formes de solidarités. Dans ce contexte, l'État doit demeurer celui qui fixe le cap et les grandes orientations, établit les priorités en concertation avec les collectivités dans le respect de la décentralisation et de la différenciation territoriale.

A l'aménagement physique (routes, équipement...) succède un aménagement immatériel et organisationnel du territoire auquel chaque acteur peut et doit contribuer pourvu qu'il ait les capacités à exister et à agir. Cela suppose que les métropoles, régions et grandes intercommunalités ne vident pas le territoire de ses ressources sans retour et ne contribuent pas à accroître la désertification ou la fragmentation du territoire. Les territoires isolés que sont les ruralités et les villes petites et moyennes ne sauraient être exclus d'un système concentré devenant « égocentré », la théorie du « ruissellement » des métropoles vers les territoires périphériques ayant montré ses limites. L'État doit s'engager dans cette mission de coordination mais aussi d'entraînement des acteurs dans des logiques de développement articulant les territoires pour garantir la cohésion de l'ensemble. Il doit en outre jouer un rôle d'impulsion et de facilitateur comme d'arbitre en permettant la reconnaissance des aménités rurales tant dans les documents de planification que dans les politiques contractuelles.

Les inégalités géographiques occupent une place grandissante dans la conscience collective aux côtés des inégalités sociales, les unes et les autres se rejoignant souvent par ailleurs. La crise des gilets jaunes de 2019 en est un exemple, souvent mentionné au cours des entretiens.

Le réinvestissement par l'État de la politique de développement du territoire doit tenir compte de la décentralisation, établir de nouveaux modes de travail associant l'ensemble des acteurs et adapter les outils existants ou en créer de nouveaux. Il faut un État agissant mieux apportant des réponses adaptées territorialement aux attentes des citoyens et des collectivités. Ces attentes ont été exprimées par des interlocuteurs rencontrés par la mission.

En effet, la crise des finances publiques, aggravée par la crise sanitaire suppose la prise en compte d'objectifs prioritaires partagés, d'assurer collectivement et à tous niveaux ses responsabilités et de veiller à une réciprocité-solidarité entre les acteurs. Par ailleurs, l'évolution des compétences de l'État avec les transferts opérés en direction des collectivités et la délégation de missions à des agences ne doit pas affecter son rôle d'animation de l'action collective, de garant de l'équité et de la cohésion

¹⁴⁷ OCDE : Une reprise verte et inclusive est possible, et c'est maintenant qu'il faut agir publication du 22 avril 2020

territoriales.

A cet égard, la stratégie nationale pour la biodiversité et les mesures du plan biodiversité, le cadre européen énergie-climat et sa mise en œuvre nationale, constituent bien entendu des socles concourant à la préservation des aménités rurales. Les nombreuses idées et propositions émises afin de poursuivre ces efforts ne sont pas spécifiquement centrées sur les aménités rurales et leurs faisabilité, acceptabilité ou modalités restent discutées. Le volume de ce rapport ne permet pas de les passer toutes en revue, alors que leur maturité est évolutive. Ainsi, le projet d'avis "Le bilan de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages" présenté au Conseil économique, social et environnemental formule par exemple des préconisations pour renforcer cette loi¹⁴⁸.

D'une manière générale, la prise en considération des aménités rurales dans une nouvelle architecture du territoire ne remet pas en cause les grands axes de la politique environnementale, tels que la protection et la restauration des espaces, la sobriété et la décarbonation de l'énergie (par la rénovation des bâtiments, la création de filières européennes d'hydrogène et de batteries, l'électrification des véhicules, le développement des mobilités douces et du fret ferroviaire, la production d'énergies renouvelables). Elle doit néanmoins permettre une intégration et conciliation avec les réalités locales. Les tensions qui s'expriment sur les installations d'éoliennes ou les conséquences des restrictions de l'artificialisation foncière illustrent cet impératif.

3.2 Les outils pour une stratégie partagée de développement et de cohésion durable du territoire

3.2.1 Adopter une charte nationale des espaces naturels et ruraux durables déclinables localement ; adresser un message aux territoires ruraux

Les entretiens ont fait ressortir une attente et un besoin de faire émerger une nécessaire organisation de la politique d'aménagement-développement du territoire quant aux objectifs à atteindre face notamment aux transitions déjà évoquées, à la lumière des premiers enseignements de la crise sanitaire et en lien avec le changement climatique et l'impératif écologique. Cet impératif écologique fait porter un regard « neuf » sur les territoires ruraux et sur les aménités, les agréments qu'ils apportent notamment en termes de résilience.

La mission propose la mise en place d'une charte nationale des espaces naturels et ruraux durables élaborée entre l'État et les collectivités territoriales et présentée devant la conférence nationale des territoires et la conférence nationale d'administration territoriale de l'État et le comité interministériel aux ruralités. Celle-ci reposerait sur la reconnaissance des aménités des territoires ruraux et intégrerait entre autres les stratégies nationales telle celle sur la biodiversité. Qui dit charte dit concertation mais aussi accord sur de grands principes. Ceux-ci incluraient la reconnaissance des principes d'action validés par les représentants des collectivités et l'État : principes de différenciation, de réciprocité ville-campagne, de complémentarité ville-campagne pour réconcilier les territoires et rompre avec le sentiment ressenti d'opposition entre eux, de la définition et de l'accès à un niveau de service minimum garanti, de la mise à disposition des outils d'ingénierie, de l'évaluation des politiques publiques sur les territoires.

La charte fixerait les principes et les objectifs nationaux en lien avec les transitions démographiques, économiques, sociales et territoriales, sur une période de dix ans par exemple, révisable en fonction des évolutions de la société comme des crises susceptibles de la traverser.

¹⁴⁸ Séance plénière du 23 septembre 2012 :

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Fiches/2020/FI20_biodiversite.pdf3

3.2.2 Une déclinaison de la charte par une feuille de route territoriale

La charte nationale serait déclinée localement à l'échelle de chaque région en lien avec leur SRADDET par une feuille de route concertée entre l'État et les collectivités au sein de la conférence territoriale de l'action publique. C'est au niveau régional que s'appliqueraient les principes de la charte nationale en tenant compte des spécificités propres aux territoires la composant, voire au niveau interrégional en considérant par exemple les massifs et les littoraux comme entités géographiques.

Les collectivités et l'État identifieraient les différents types d'aménités sur ces territoires, leur vocation en termes de développement comme de valorisation, préservation, réparation et fixeraient leurs objectifs quantitatifs et qualitatifs à atteindre.

La feuille de route fixerait les modalités de mise en œuvre des politiques publiques en les adaptant au contexte des territoires. Il n'y aurait pas d'uniformité mais la recherche d'un rééquilibrage en fonction de la situation des territoires et des enjeux. Une évaluation des objectifs fixés dans la charte nationale serait réalisée par une mission d'évaluation et de suivi.

Recommandation 7. Adopter une charte nationale des espaces naturels et ruraux durables, fixant un cap, un cadre et des objectifs prioritaires de développement en lien avec les aménités rurales, déclinable par une feuille de route co-construite au niveau territorial.

3.3 Intégrer les aménités rurales dans les documents de planification et d'urbanisme : le SRADDET, SCOT, PLU(I)

3.3.1 La fonction unificatrice du SRADDET

La loi NOTRe a institué le « schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) » qui se substitue au schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) et absorbe les schémas régionaux sectoriels antérieurs, tels que le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), le schéma régional de cohérence écologique (SRCE), le schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT), le schéma régional de l'intermodalité (SRI) et le Plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD).

En intégrant cette série de plans régionaux thématiques, le SRADDET vise la clarification et la mise en cohérence de la planification régionale. Il prend en compte les différentes politiques publiques d'aménagement du territoire dans une optique transversale et coordinatrice en traitant, notamment, au sein d'un même document la gestion de l'espace, l'habitat, les infrastructures, la planification des transports, l'énergie, la stratégie bas carbone, la pollution de l'air, la gestion des déchets, ainsi que le désenclavement des territoires ruraux, la protection et la restauration de la biodiversité...

3.3.1.1 Un document porteur d'enjeux pour les territoires ruraux

Le rapport du SRADDET dresse l'état des lieux de l'aménagement, du développement durable et de l'égalité des territoires dans la région. Il identifie les enjeux en matière d'équilibre, d'égalité des territoires et de désenclavement et fixe les objectifs qui en découlent pour la stratégie régionale. Au sein du fascicule, conçu pour faciliter la mise en œuvre de la stratégie, la région peut formuler des règles générales destinées à atteindre ces objectifs et proposer des mesures d'accompagnement.

Pour la mise en œuvre des objectifs liés à la ruralité, la région peut conclure des conventions avec des EPCI, un pôle d'équilibre territorial ou rural ou une collectivité.

Les règles générales et les objectifs du SRADDET sont opposables à différents documents de

planification, entre autres, les chartes des parcs naturels régionaux, les plans climat air énergie et les schémas de cohérence territoriaux ou, en l'absence de SCOT, les PLU et PLUi et aux cartes communales.

3.3.1.2 Le SRADDET, une opportunité plus qu'un cadre pour l'identification et la promotion des aménités

Les SRADDET, approuvés à partir de 2019, intègrent les politiques de l'environnement, de la protection des espaces naturels et de la biodiversité, qui sont en lien avec la question des aménités rurales.

Ainsi, le SRADDET Auvergne Rhône-Alpes, parmi les onze grands objectifs de moyen et long termes (2030-2050) qu'il a arrêtés, retient trois axes concernant particulièrement les territoires ruraux : « équilibre et égalité des territoires », « désenclavement des territoires ruraux », « protection et restauration de la biodiversité ». Son volet « Biodiversité » présente un plan d'actions stratégique, organisant une multitude d'actions intégratrices pour la protection des milieux boisés et des haies, le maintien des milieux ouverts diversifiés, la protection des milieux humides, les cours d'eau et les lacs, la prise en compte de la trame verte et bleue, la préservation de la perméabilité des milieux agricoles et forestiers et la mosaïque d'habitats naturels. Le détail des objectifs et des plans d'action fixés pour les milieux boisés apparaît en tous points compatible avec l'intégration des aménités rurales.

De même, le SRADDET de la région PACA, comporte dans sa « ligne directrice 1 – Renforcer et pérenniser l'attractivité du territoire régional », un objectif 17 sur « La préservation des identités paysagères et l'amélioration du cadre de vie des habitants ». Cet objectif vise à « concilier la préservation des identités paysagères des espaces naturels, cultivés et anthropisés, la valorisation des paysages culturels, historiques, l'exploitation des potentialités de développement agricole et forestier... ». Il s'agit d'inciter « les collectivités à développer des politiques d'aménagement et à imaginer des paysages contemporains de qualité visant à mettre en valeur les particularismes locaux et à limiter la banalisation des paysages ». Au sein de ce schéma, l'approche paysagère apparaît comme une opportunité permettant de maintenir et de « construire » les paysages tout en préservant la richesse, l'identité et les particularités des territoires de la région. Les orientations pour la préservation des espaces naturels et la biodiversité sont centrées sur la maîtrise des zones à l'interface du rural, la revitalisation des noyaux villageois et des bourgs, la qualité architecturale, les spécificités paysagères inscrites dans la culture.

En tant que documents de planification, les SRADDET peuvent donc comporter à l'échelle régionale des orientations stratégiques sur les aménités rurales, en cohérence avec les autres objectifs environnementaux et de préservation des richesses naturelles et patrimoniales, leur déclinaison pouvant être également assurée à d'autres niveaux de collectivités et EPCI.

3.3.2 L'articulation du SRADDET et des SCOT

3.3.2.1 Les SCOT réformés, documents intégrateurs des politiques sectorielles

L'instauration du SRADDET, opposable aux autres instruments de planification et aux documents d'urbanisme, impliquait une clarification du rôle des SCOT et une révision de la hiérarchie des normes. Cette clarification était également devenue indispensable à la suite du transfert de compétence du plan local d'urbanisme (PLU) aux EPCI. Par ailleurs, les SCOT devaient pouvoir intégrer directement les enjeux actuels de l'environnement, du climat et de la transition énergétique.

Le SCOT est ainsi réaffirmé comme un document intégrateur de toutes les politiques sectorielles ayant un rôle en matière de planification (SDAGE, SAGE, SRCE, SRADDET...). Il peut notamment tenir lieu de Plan Climat Air Énergie territorial (SCOT-AEC). Le projet d'aménagement stratégique du SCOT (PAS) peut aussi tenir lieu de projet de territoire.

L'ordonnance n° 2020-744 du 18 juin 2020, prise en application de la loi ELAN¹⁴⁹, a modifié le périmètre, le contenu et la structure des SCOT¹⁵⁰. Ses dispositions confèrent aux seules intercommunalités l'élaboration des SCOT, à l'exclusion des communes. La fonction de document « intégrateur » des SCOT impliquait une évolution de la hiérarchie des normes : les PLU, les PLUi et les cartes communales ne devront se référer qu'au SCOT. Lors de leur élaboration, ces documents d'urbanisme devront examiner leur compatibilité avec le seul SCOT et non avec d'autres documents. Quatre documents de planification sectoriels sont exclus de la hiérarchie des normes et perdent leur opposabilité : les DTA, les SRDAM, les SRDAF et les chartes de pays.

3.3.2.2 Le contenu des SCOT en lien avec les aménités

Le SCOT sera désormais constitué d'un projet d'aménagement stratégique, d'un document d'orientation, d'objectifs et d'annexes. Le projet stratégique doit « favoriser l'équilibre et la complémentarité des polarités urbaines et rurales, une gestion économe de l'espace limitant l'artificialisation des sols, les transitions écologiques, énergétique et climatique, une offre d'habitat, de services et de mobilités adaptée aux nouveaux modes de vie, une agriculture contribuant notamment à la satisfaction des besoins alimentaires locaux, respectant et en mettant en valeur la qualité des espaces urbains comme naturels et des paysages. »

Le document d'orientation et d'objectifs doit s'inscrire dans « un objectif de développement équilibré du territoire et des différents espaces, urbains et ruraux, qui le composent ». Il doit, à ce titre, entre autres, définir les objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de la lutte contre l'étalement urbain, les orientations en matière de préservation des paysages, les espaces naturels, forestiers ou urbains à protéger, en raison de leur participation à l'amélioration du cadre de vie, et transposer les dispositions pertinentes des chartes des parcs naturels régionaux à une échelle appropriée ». Il doit s'attacher à mettre en œuvre les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques et de la ressource en eau, les actions contribuant à favoriser la transition énergétique et climatique et l'accroissement du stock de carbone dans les sols et milieux naturels.

3.3.2.3 Les SCOT doivent prendre en compte le SRADDET qui leur est opposable

La position des SRADDET comme opposable aux autres documents de planification et aux documents d'urbanisme a été affirmée par la réforme des normes introduites par l'ordonnance n°2020-745 du 18 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicables aux documents d'urbanisme¹⁵¹. Ce texte uniformise les liens juridiques entre les documents sectoriels et les documents d'urbanisme. Ainsi, tous les liens de « prise en compte » sont remplacés par des liens de « compatibilité », à l'exception du SRADDET et des programmes d'équipement qui devront être pris en compte par les SCOT. Le SRADDET est toujours opposable aux SCOT.

Les objectifs stratégiques du SRADDET à l'échelle régionale devraient donc voir leur traduction assumée au niveau des collectivités et des EPCI en termes de planification et d'intervention. Dans cette optique, le SRADDET et les SCOT sont appelés à prévoir des objectifs généraux et des déclinaisons opérationnelles pour les territoires ruraux, susceptibles de prendre en compte au même titre la notion « d'aménités rurales ». L'ensemble devrait donc être porteur de sens et favorable à la mise en place de politiques territoriales en faveur des aménités.

¹⁴⁹ La loi 2018-1021 du 23 novembre 2018, dite loi ELAN, portant sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, a instauré des mesures de simplification en droit de l'urbanisme et en matière de planification.

¹⁵⁰ Les nouvelles dispositions entreront en vigueur au 1er avril 2021.

¹⁵¹ Le projet de loi de transposition a été présenté en conseil des ministres le 9 septembre 2020

3.3.3 Le renforcement du lien entre les PLU(I) et les SCOT

Au 1^{er} février 2014, seules les communautés urbaines et les métropoles ont, parmi leurs compétences obligatoires, la compétence « plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ». Les PLU peuvent être élaborés par la commune ou sous la responsabilité de l'EPCI compétent en matière de PLU. La loi Grenelle II a privilégié le niveau intercommunal en posant le principe selon lequel le PLU(I) est élaboré par un EPCI, en concertation avec les communes membres. Toutefois, la commune qui n'est pas membre d'un EPCI compétent en matière de PLU reste compétente pour élaborer ce document.

3.3.3.1 Des principes communs en faveur de la préservation environnementale

L'article L 110 du code de l'urbanisme prévoit, notamment, que chaque collectivité prend en compte, pour l'élaboration des PLU(I), les objectifs de développement durable afin de « gérer le sol de façon économe, réduire les émissions de gaz à effet de serre, économiser les ressources fossiles, assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques... ». L'article L 121-1 de ce code fixe les mêmes obligations aux SCOT et aux PLU pour déterminer les conditions permettant d'assurer, entre autres, « l'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ». Ces documents de planification doivent également permettre « la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti... ».

Le PLU(I) présente un diagnostic, établi selon les mêmes critères que celui des SCOT, et comprend principalement un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), des orientations générales d'aménagement et de programmation (OAP), et un règlement. Le PADD expose le projet d'urbanisme de la commune ou de l'EPCI et définit les orientations des politiques d'urbanisme, d'aménagement, d'équipement ainsi que de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques. Le règlement du PLU(I) fixe, en cohérence avec le PADD, les règles générales et les servitudes d'utilisation du sol permettant d'atteindre les objectifs. Le règlement est opposable à toute personne publique ou privée pour l'exécution des travaux et constructions. Parmi les multiples obligations qu'il détermine, le règlement peut notamment :

- préciser l'affectation des sols ;
- identifier et localiser les éléments de paysages et délimiter les quartiers, îlots, espaces à mettre en valeur ;
- localiser dans les zones urbaines les terrains cultivés à protéger et les terrains inconstructibles ;
- fixer une superficie minimale de terrains constructibles quand cela est justifié pour préciser l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager ;
- fixer un coefficient d'occupation des sols dans les zones à urbaniser et dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages ou de leurs écosystèmes.

Par ailleurs, le PLU(I) doit être compatible avec les dispositions du SCOT, du schéma de mise en valeur de la mer, de la charte du parc naturel régional, du plan des déplacements urbains, du programme local d'habitat, et avec les schémas d'aménagement et de gestion relatifs à l'eau. Il doit également être compatible avec la gestion des risques d'inondation et prendre en compte les schémas régionaux de cohérence écologique et les plans climat énergie territoriaux.

Ainsi, le SCOT est le principal document supra-communal auquel le PLU(I) doit se référer, puisqu'il

assure la prise en compte de la plupart des documents de rang supérieur, y compris du SRADDET, et peut fixer des objectifs qualitatifs et quantitatifs aux collectivités dans l'aménagement de leur territoire. En l'absence d'un SCOT, le PLU(I) devra assurer la prise en compte et la compatibilité directe avec les plans et programmes de rang supérieur.

Dans certaines zones, le PLU(I) peut comporter des prescriptions particulières. C'est le cas notamment dans les zones à protéger pour la qualité de leur paysage.

La modification des PLU(I) est également entourée d'obligations similaires. Dans les communes non couvertes par un SCOT, l'acte publié approuvant le PLU devient exécutoire un mois après sa transmission au préfet, sauf si ce dernier notifie au maire les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au plan, notamment lorsque le PLU est contraire à un projet d'intérêt général, autorise une consommation excessive de l'espace ou est de nature à compromettre la réalisation d'un plan local d'habitat ou d'un SCOT en cours d'établissement. De même, une procédure de révision avec enquête publique s'impose dans le cas où l'EPCI ou la commune essayent de changer les orientations du PADD, de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle ou forestière ou encore de réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance.

En tout état de cause, un PLU doit être révisé ou complété pour être rendu compatible avec des documents d'un niveau supérieur, tels le SCOT, le schéma de mise en valeur de la mer, une charte de parc national ou régional, ou avec les dispositions spécifiques aux zones de montagne et au littoral.

3.3.3.2 Organiser la planification territoriale pour prendre en charge les aménités rurales

Les dispositions en vigueur devraient faciliter la prise en compte des aménités rurales dans la planification territoriale selon un ordre ascendant : les PLU(I) doivent être compatibles avec les SCOT qui doivent eux-mêmes prendre en compte les dispositions des SRADDET. Ainsi, les leviers nécessaires à la promotion des aménités rurales figurent déjà dans les documents de planification territoriaux, sur une échelle allant de la région au niveau sectoriel des SCOT, puis au niveau intercommunal et communal. Cette opportunité nécessite pour se concrétiser, d'une part, une vision régionale mieux ciblée et, d'autre part, une meilleure intégration de la stratégie territoriale au niveau SCOT-PLU(I).

Pour que la question des aménités rurales soit prise en compte de façon dynamique dans les politiques territoriales, les documents régionaux, et notamment les SRADDET, devraient identifier plus précisément les projets des territoires, et se lancer dans une approche volontariste pour le développement des « territoires délaissés ». Il faut également que l'échelon métropolitain puisse être impliqué dans des enjeux propres aux aménités et fasse le lien entre les aménités urbaines et rurales.

Enfin, l'articulation entre les SCOT et les PLU(I) doit être concrétisée dans les faits au-delà des contraintes formelles prévues par les textes. Les SCOT doivent être placés au bon niveau territorial et couvrir des territoires plus larges qu'un PLU(I). La confusion d'échelle entre ces deux documents peut affaiblir leur portée en raison de la montée en puissance des PLU(I). Les objectifs identifiés par les SCOT, notamment pour les « aménités », auraient plus de chance d'aboutir s'ils étaient traduits systématiquement dans les PLU(I), ce qui conférerait également aux SCOT un réel rôle moteur.

3.3.4 Fixer des objectifs dans les documents de planification

L'inscription des aménités rurales dans les documents de planification peut intervenir à différents niveaux, avec un degré variable d'obligation. La mission reprend à cet égard la recommandation de la note du conseil d'analyse économique du 10 septembre 2020¹⁵² intitulée Biodiversité en danger :

¹⁵² Les notes du conseil d'analyse économique, n° 59, Septembre 2020, publiée sous la responsabilité des auteurs

quelle réponse économique ? qui propose d' « exiger que les projets d'aménagement et de développement durable (PADD) et des SRADDET incluent la fixation d'objectifs explicites de protection de la biodiversité, contraignants juridiquement et avec un suivi régulier des résultats ». Elle précise que les obligations à retenir devront cibler des objectifs réalistes, c'est-à-dire, en particulier dans un premier temps, aisément ou raisonnablement mesurables.

Recommandation 8. Inscrire les aménités rurales dans les documents de planification (SRADDET, SCOT, PLU(I)) comme une thématique propre et articuler leur prise en compte entre ceux-ci, avec des objectifs contraignants raisonnablement mesurables et un suivi régulier des résultats.

3.4 Armer les territoires par une politique globale, intégratrice de développement rural durable

Les aménités doivent être la grille d'entrée des futures politiques publiques en direction des territoires ruraux pour être efficacement prises en compte. Elle suppose un "chaînage" allant de l'information-sensibilisation garantissant l'appropriation par les acteurs du territoire des aménités au contrat intégrateur avec une ingénierie amont et d'accompagnement.

3.4.1 La nécessaire sensibilisation-information des acteurs sur les aménités : les aménités doivent faire sens

La définition arrêtée pose la question du sens que peuvent avoir les aménités pour les acteurs des territoires. En effet, la distance entre l'homme et la terre a éloigné celui-ci de la connaissance du territoire.

Elle illustre toute la complexité de la notion d'aménités rurales, de par leur hétérogénéité, la différence de situations, la diversité des territoires, leur potentiel, la multitude de politiques sectorielles (agricoles, forestières, environnementales, patrimoniales etc.). Il y a un enjeu de vulgarisation des aménités pour en assurer la perception, la compréhension et l'appropriation par les acteurs de terrain.

Les aménités, doivent être comprises en tant qu'enjeu par les acteurs du territoire (élus, acteurs économiques, citoyens) et appréhendées de manière transversale. Pour cela, les aménités rurales doivent faire l'objet d'une action de sensibilisation-information auprès des acteurs locaux sans l'implication desquels elles ne seront pas reconnues, en intégrant tout le potentiel du territoire, et ne pas être traitées de façon partielle ou segmentée au gré d'une politique voire d'une opportunité.

Cette action s'adresserait aux acteurs des territoires (élus locaux, services des collectivités et de leurs groupements, acteurs économiques - organisations professionnelles et syndicales, consulaires -, représentants des conseils de développement des PETR et des EPCI). Elle mixerait les interventions d'élus et de techniciens. Elle pourrait être confiée à l'ANCT avec l'apport du CEREMA, voire avec celui des structures d'ingénierie présentes sur le territoire. Des ateliers des aménités rurales pourraient se tenir une fois par an au niveau départemental, permettant également de capitaliser les expériences. Le CEREMA pourrait être missionné pour mettre en place une « boîte à outils » présentant les aménités de façon didactique ainsi que les politiques publiques les prenant en compte et les moyens de mobilisation de celles-ci. Ce serait un apport en ingénierie.

La sensibilisation-formation aux aménités constituerait un socle permettant de poser une politique d'aménagement et de développement durable du territoire par une approche volontariste de l'espace français considéré comme une richesse mais aussi comme un devoir. Cet accompagnement facilitera la vision d'ensemble des acteurs et réconciliera développement et environnement dans une logique de

Dominique Bureau, Jean-Christophe Bureau et Katheline Schubert, accessible en ligne à l'adresse : <http://www.cae-eco.fr/Biodiversite-quelle-reponse-economique>

soutenabilité et de résilience. L'impact de la crise sanitaire sur les comportements et modes de vie renforcera cette nécessité tout autant que la demande en direction des territoires ruraux comme cadre de vie et de travail.

3.4.2 La mutualisation et la transversalité au service d'une stratégie de la connaissance

3.4.2.1 Un système d'information géographique, banque de données des territoires ruraux

Remettre les aménités au centre des politiques publiques pour les territoires c'est se réapproprier l'histoire et la géographie. Pour asseoir des politiques publiques comme pour permettre aux collectivités de faire émerger leur projet, il convient de disposer des données relatives à leur potentiel « aménitaire ».

De nombreux outils d'observation et de connaissance des territoires existent au sein des services déconcentrés (DREAL, services connaissance et évaluation des territoires, DDT (service aménagement du territoire), DRAAF, DRAC (géoportail des sites et monuments classés), mais aussi nationaux (géoportail de l'IGN, utile pour les agriculteurs et forestiers par les données sur l'occupation des sols, l'hydrographie, le parcellaire, la carte forestière), l'INED, l'INSEE etc. La production de données n'a cessé de croître, ce qui n'est pas le cas de leur exploitation en synthèse.

La connaissance ne manque pas, mais reste sectorielle, répartie entre les différents services centraux ou déconcentrés des ministères ou des services d'information géographique des régions et autres collectivités. Les banques de données sont multiples, mais éparées, et leur accès difficile pour les acteurs locaux ne disposant pas des compétences pour les exploiter. D'autre part, ces données n'offrent pas, de par leur dispersion, une vision globale des aménités sur le territoire ni une lecture dynamique de celles-ci, faute d'illustration des interactions entre elles. Des efforts ont été accomplis en ce sens, tels ceux de l'ADEME récemment avec une plateforme numérique regroupant les programmes et interventions de l'agence de même que le système d'information géographique (SIG) interministériel mis en place par les DDTM.

Une mutualisation des données des administrations de l'État (et si possible des collectivités) sur la base d'un cahier des charges co-construit retenant les différentes aménités incontournables à prendre en compte sur les territoires devrait être engagée, dans la perspective d'un SIG qui serait la banque de données des territoires ruraux.

Ces outils rendraient accessible une cartographie des aménités du territoire, faciliteraient le montage de projet et contrecarreraient la perception contraignante qu'ont les acteurs locaux des contingences et réglementations administratives. L'utilisation des données comme leur croisement doivent s'inscrire dans une stratégie de l'observation et de la connaissance pour dépasser la seule collecte des données.

L'ANCT pourrait missionner le CEREMA pour constituer le SIG évoqué précédemment. Cet outil permettrait de renforcer le « porter à connaissance » et de contribuer à l'évaluation du suivi des aménités sur le territoire comme des politiques contractuelles.

La mutualisation serait encore plus performante en y adjoignant les données des collectivités. Une expérimentation de mutualisation des données État-Collectivités sur la base du volontariat pourrait être recherchée avec deux régions. L'objectif serait au-delà de la seule amélioration de la connaissance territoriale d'accroître la performance des politiques contractuelles entre l'État et les collectivités et de permettre pour les communes et EPCI de construire un projet de territoire.

3.4.2.2 Vers un institut de la ruralité durable

Fédérer les initiatives nécessite l'implication de tous les acteurs. Il faut faciliter la lisibilité des actions, limiter les chevauchements de démarches concurrentes et permettre de travailler en co-construction avec les acteurs des territoires. Il est proposé de créer un Institut de la ruralité durable. Celui-ci aurait

en charge les actions recommandées précédemment :

- mise en place d'une plateforme de données et d'expérimentations,
- mise à disposition de tous les territoires d'outils méthodologiques,
- gestion d'un observatoire des aménités rurales pour alimenter le dispositif d'évaluation,
- pilotage d'un bilan qualitatif des démarches,
- coordination - suivi des travaux des organismes travaillant sur les indicateurs,
- porter à connaissance des politiques publiques (État - Collectivités territoriales - Agences) pour favoriser les démarches intégratrices des politiques publiques,
- rapprocher les différentes politiques sectorielles des différentes administrations et améliorer la cohérence de celles-ci,
- faciliter le partenariat État-Collectivités territoriales,
- promouvoir la recherche et l'innovation territoriale.

Cet institut, à la gouvernance tripartite : État - Collectivités territoriales - Représentants agricoles et personnalités qualifiés, pourrait être hébergé au sein de l'ANCT.

Recommandation 9. Créer un Institut de la ruralité durable au sein de l'ANCT (gouvernance collégiale État - collectivités territoriales, acteurs privés et personnalités qualifiées), dont les missions seraient la mutualisation des données et des outils méthodologiques ; la capitalisation et l'échange d'expérience ; le suivi et la coordination des politiques publiques sur les territoires ; le porter à connaissance et l'approche transversale des politiques contractuelles, la promotion de la recherche et de l'innovation territoriale ; favoriser l'approche économique des territoires en lien avec les aménités ; être un lanceur d'alerte sur les fractures territoriales.

3.5 Une ingénierie indispensable à la connaissance territoriale

3.5.1 Une problématique de l'ingénierie propre à la ruralité

Les acteurs des territoires ruraux élaborent des projets, de développement de leur activité pour les agents économiques, d'équipement pour les collectivités publiques, lesquelles mobilisent en outre des ressources de fonctionnement pour leurs interventions associatives, notamment sociales, culturelles ou sportives. Ces projets peuvent poursuivre des objectifs aménitaires et nécessiter des aides, lesquelles peuvent être distribuées par l'État, les conseils régionaux et départementaux, les EPCI ou les opérateurs des uns et des autres (ainsi que les fonds européens).

L'attribution des aides selon une logique de guichet, c'est-à-dire ouverte à toutes les demandes répondant à des critères permanents, se réduit au profit d'une affectation des moyens budgétaires soit dans un cadre contractuel défini, temporellement et territorialement, par une stratégie affichée, soit par une sélection au moyen d'appels à projets poursuivant un objectif du financeur. En pratique, l'exigence d'un diagnostic et d'un projet territoire se révèle souvent formelle, quelle que soit la qualité de leur élaboration. Les axes stratégiques retenus, reproductibles ou stéréotypés, sont assez souples pour autoriser le financement de la plupart des projets qui se présentent, sous réserve des arbitrages budgétaires et politiques des financeurs, État, régions, départements et EPCI. Ces derniers peuvent être tentés d'orienter en outre les plans de financement des projets dont ils sont saisis sur tel ou tel fonds, en visant une répartition des aides (toutes sources confondues et sans préoccupation pour la cohérence des stratégies) entre communes selon leur poids démographique ou politique. Par ailleurs les appels à projet exigent veille permanente, anticipation et réactivité.

Ces évolutions pénalisent les territoires ruraux les plus fragiles en leur posant un problème protéiforme d'ingénierie, aux niveaux des diagnostics de territoire, de connaissance des sources de financement et veille sur les appels à manifestation d'intérêt, des plans de financement et de l'émergence des projets.

En premier lieu, les diagnostics et projets de territoire ne peuvent être établis qu'en recourant à des prestataires, en l'absence de compétences internes, et avec une sous pondération éventuelle des préoccupations des petites communes, diluées dans celles de l'EPCI, département, région ou État. Le foisonnement des aides et la complexité de leurs critères, ensuite, ne permettent pas de disposer d'une vision d'ensemble sur le meilleur financement possible dès lors qu'un projet est assez complexe pour émerger sur des fonds concurrents. Il en résulte que des sources de financement non connues ne sont pas sollicitées et les plans de financement peuvent varier pour des opérations identiques. De même, les appels à projets ne sont pas accessibles aisément aux acteurs de la ruralité. Leur publicité, délais et critères exigent une veille et une anticipation, souvent hors de portée, qui réservent leur bénéfice aux territoires les mieux armés. Enfin, la complexité et le foisonnement des dispositifs constituent un obstacle pour les acteurs éloignés des centres de décision, dont les projets ont besoin d'un conseil personnalisé pour être définis avec le financement auquel ils peuvent prétendre.

L'ingénierie territoriale vise à fournir aux porteurs de projet une assistance, administrative, juridique, technique et financière. Elle est une clé de la connaissance des territoires, cruciale pour les aménités rurales qui appellent une approche transverse multifonctionnelle.

Les ressources d'ingénierie à la disposition des territoires sont multiples mais atomisées par leur spécialisation, ce qui, autant que leur éventuel déficit quantitatif, affecte leur accessibilité. Les EPCI (du moins à partir du format agglomération, les communautés de communes étant limitées) disposent de ressources internes, de même que les départements, régions, PNR, et l'État au niveau local, ainsi que ses opérateurs, notamment consulaires. Ces ressources sont dédiées à la gestion des interventions de leur institution, et à leur promotion. Elles ne sont pas ou peu coordonnées, pour autant qu'elles puissent l'être considérant leur technicité, ce qui affecte l'efficacité de l'ingénierie financière et ne permet pas d'accompagner l'émergence de projet, dans laquelle les élus ont en tout état de cause un rôle d'impulsion à jouer.

3.5.2 L'ingénierie publique territoriale, une priorité

La couverture des besoins en ingénierie des territoires est une priorité gouvernementale, pour laquelle l'action de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) vise particulièrement les territoires caractérisés par des contraintes géographiques, notamment montagne et littoral, des difficultés démographiques, économiques, sociales, environnementales ou d'accès aux services publics. Elle est chargée du conseil et du soutien des collectivités dans l'élaboration de leurs projets et placée au carrefour des politiques publiques et des transitions.

La feuille de route de l'ANCT pour 2020¹⁵³ expose ses interventions au service des territoires (programmes nationaux d'appui, pactes de cohésion territoriale et offre d'ingénierie sur mesure). Elle prévoit pour l'ingénierie, afin de pallier si nécessaire un déficit local, d'activer des compétences internes, de mobiliser des ressources techniques de l'État, de recourir sur commande publique ou par subvention à des prestataires et de conventionner avec les principaux opérateurs de l'État dans les territoires. Elle mentionne la ruralité comme domaine d'action principal, avec les mesures de l'agenda rural et l'appui renforcé aux territoires fragiles.

Ce dispositif répond aux enjeux et sa montée en charge devrait montrer sa pertinence. Il répond à

¹⁵³ Adoptée le 17 juin 2020, consultable en ligne à l'adresse : <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-06/Feuille%20de%20route%202020%20de%20l%27ANCT.pdf>

l'attente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales qui a proposé de « conforter ou favoriser l'émergence d'une offre d'ingénierie publique locale dans chaque département » et de « faire de l'ANCT le pivot de la mutualisation des ressources locales d'ingénierie »¹⁵⁴. La mission relève que les aménités rurales mériteraient de constituer une thématique à intégrer par les ressources d'ingénierie mobilisées, en premier lieu à titre expérimental dans les territoires déjà identifiés comme particulièrement vulnérables¹⁵⁵. Les services écosystémiques accélérateurs de la transition agroécologique pourraient en effet se révéler un facteur de redynamisation en répondant à des attentes des élus (en particulier au sein de l'Association des maires ruraux de France – AMRF -, et de l'Association des maires de France – AMF -).

A l'occasion de la réunion du comité local de cohésion territoriale, le délégué territorial de l'Agence présentera la place des aménités au sein des politiques publiques et dressera le bilan de la valorisation, restauration, préservation de celles-ci en lien avec les projets soutenus. Il alertera sur les menaces ou opportunités existantes dans son ressort géographique, le département. Ainsi, l'Agence s'appuyant sur ses délégués territoriaux, les préfets de département, et les services déconcentrés de l'État pourrait influencer en retour les politiques publiques pour qu'elles intègrent à la source les aménités.

Le délégué territorial de l'Agence devra également faciliter l'accès à l'information, aux guides des administrations ou agences relatifs aux aménités (guide sur les paiements des services environnementaux, démarche CTE, CTI, etc.) au moyen de la plateforme numérique évoquée précédemment. Via l'Institut de la ruralité durable, il pourra s'appuyer sur les outils cartographiques et plateformes collaboratives évoquées précédemment.

Cette place centrale de l'ANCT dans la structuration de l'ingénierie relative aux aménités n'exclut pas les moyens d'ingénierie dédiés à des objectifs propres aux ministères en charge de l'agriculture et de l'environnement, sur lesquels une coordination sera utile.

Les moyens dégagés dans le cadre de la nouvelle organisation territoriale de l'État¹⁵⁶ pourraient également être redéployés en services déconcentrés vers cette mission d'ingénierie territoriale publique. De même, l'ingénierie offerte par la maîtrise d'œuvre privée, notamment par l'APCA, CDC biodiversité, le syndicalisme professionnel, CNPF ou encore les associations professionnelles comme Sylv'ACCTES¹⁵⁷, méritent aussi d'être prise en considération.

3.6 Les aménités imposent des approches transversales des politiques publiques par les services de l'État et les autres acteurs publics

Les politiques publiques et l'approche des problématiques territoriales demeurent trop verticales, en silo, par ministères et par administrations centrales, alors que les aménités nécessitent une approche globale et transversale du territoire. Une organisation plus interministérielle a été recherchée au moyen des réformes successives des services déconcentrés, avec la création des directions départementales interministérielles (DDI), de même que la constitution de secrétariats généraux communs aux préfetures et aux DDI. La transversalité interministérielle reste à améliorer, tant dans

¹⁵⁴ Rapport d'information de Mme Josiane COSTES et de M. Charles GUENE « Les collectivités et l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) au défi de l'ingénierie dans les territoires » - septembre 2020

¹⁵⁵ Cf. à cet égard le rapport CGEDD CGAAER intitulé : L'approche paysagère accélératrice de la transition agroécologique – Février 2020-

¹⁵⁶ Mise en place de Secrétariats généraux communs : redéploiement de 50 % des économies de moyens humains sur les missions métiers des services déconcentrés – circulaire de 2018 du ministère de l'intérieur

¹⁵⁷ Créée en septembre 2015 par trois membres fondateurs, la Région Rhône Alpes, la Métropole de Lyon et la Banque Neufilize OBC, Sylv'ACCTES, association loi 1901 est reconnue organisme d'intérêt général (rescrit DGFIP N°2017/19406) a pour objet d'accompagner l'acte de gestion forestière vertueux dans une dynamique inter générationnelle - Voir Publication « des forêts pour demain » Version 9 – 02/2018 – dépôt INPI N°18_F3234/a

les politiques sectorielles que contractuelles.

La contractualisation est censée orienter des financements autour d'objectifs partagés. Elle suppose en amont une réflexion stratégique et une articulation avec la politique de cohésion de l'union européenne, de même qu'un véritable partenariat entre acteurs. En pratique, l'encadrement de la définition des stratégies les standardise selon les orientations des financeurs. Et in fine, les arbitrages des enveloppes budgétaires imposent une négociation des plans de financement de chaque projet, au sein des services de l'État et avec les interlocuteurs co-financeurs, dans laquelle leur conformité à la stratégie n'est pas nécessairement déterminante¹⁵⁸.

La coordination de l'action de l'État conditionne sa crédibilité et la confiance des collectivités, et est donc primordiale. Toutefois, la cohérence des interventions de l'État et des acteurs locaux améliorerait également leur lisibilité pour l'utilisateur-bénéficiaire. Ainsi, les périmètres de contractualisation diffèrent¹⁵⁹, comme leurs durée et périodicité, selon les collectivités.

L'ANCT se propose à cet égard, dans sa feuille de route 2020, de « mettre en chantier un contrat-type de cohésion territoriale, afin d'homogénéiser et rationaliser les différentes démarches contractuelles engagées avec les différents types de collectivités territoriales », qui fait suite aux projets de territoire élaborés dans les pactes territoriaux de cohésion. La prise en compte des aménités apparaît susceptible de s'y intégrer.

3.7 Les politiques contractuelles au service des aménités

La prise en compte des aménités a été évoquée avec les élus et techniciens rencontrés : soit celles-ci sont un critère de contractualisation ; soit elles sont au cœur des objectifs poursuivis en direction des territoires ruraux et au-delà un élément moteur, un marqueur de la cohésion des territoires ; soit elles sont accessoires, soit elles sont principales.

Les aménités ne sont pas intégrées à ce jour en que telles dans les politiques contractuelles, mais disséminées entre plusieurs thématiques, assorties d'objectifs propres à chacune. De fait, elles ne sont pas déterminantes pour l'identification des territoires ruraux et peuvent même faire l'objet d'interventions contradictoires, par exemple en matière environnementale et agricole. La mission considère les aménités comme une grille d'entrée de la ruralité dans des politiques contractuelles adaptées, sortant des mécanismes « de rattrapage » en les intégrant comme facteurs de valorisation et de reconnaissance du rôle et de l'apport de ces territoires.

La mission n'a pas dressé de bilan quantitatif ou qualitatif de tous les contrats existants, qui forment un ensemble très complet. Elle a examiné les quatre types de contrats les plus susceptibles d'intégrer les aménités rurales (sachant qu'en amont et de son point de vue, la place de celles-ci dans un processus contractuel nécessite de tenir compte des étapes évoquées précédemment, depuis la stratégie nationale jusqu'aux approches administratives plus transversales) : le volet territorial des contrats de plan État-régions, les contrats de ruralité, les contrats de réciprocité villes - campagnes, les contrats de transition écologique.

Ces instruments peuvent intervenir sur des objectifs valorisant les aménités, et pourraient les intégrer davantage. Parmi les mesures possibles figurent, au premier chef, la bonification des interventions par

¹⁵⁸ La recherche de la visibilité politique des institutions reste un moteur de leur décision. Les tunnels de discours des co-financeurs lors des inaugurations en témoignent, sans garantir que les citoyens en perçoivent le sens.

¹⁵⁹ Avec le cas échéant des découpages en zones plus ou moins favorisées, notamment au niveau régional, se traduisant en dégressivité des taux d'intervention, sans lien avec les périmètres et critères appliqués par les départements ou l'État. La clarification des compétences des collectivités n'étant pas aboutie, il en résulte une fragmentation des territoires dans les compétences partagées, en droit ou qui se recoupent de fait, comme l'action territoriale ou le tourisme.

l'octroi d'un pourcentage de crédits supplémentaires, dès lors que les aménités sont intégrées dans le projet de territoire. Cette mesure est un classique de gestion de programme mais pourrait être accessoire au regard de l'enjeu que l'on souhaiterait donner à la reconnaissance des aménités. Elle n'en demeure pas moins une possibilité dans l'attente d'une intégration plus forte des aménités dans les politiques publiques. Cette solution pourrait être une étape et non une finalité. La mission considère qu'un contrat intégrateur est nécessaire pour traiter les aménités avec la transversalité, l'adaptabilité et le discernement que la diversité des territoires exige.

3.7.1 Le volet territorial des contrats de plan État-région (CPER)

Le volet territorial des CPER apparaît dans les contrats 2000-2006. La Cour des Comptes, dans son rapport sur le bilan des contrats de projets 2007-2014 remis en 2014, souligne l'absence de stratégie nationale, la nécessité de renforcer le suivi et l'insuffisante articulation avec les fonds européens. Sur ce dernier point, si une amélioration a pu être constatée, il n'en est pas de même sur le premier. La contractualisation suppose aussi en amont une connaissance de son territoire comme évoquée précédemment. Ce volet accompagne les stratégies locales de développement en mobilisant des crédits du FNADT et permet de passer des conventions territoriales avec plusieurs acteurs (306 conventions territoriales passées depuis 2008). Le volet territorial de l'actuel CPER a mobilisé 4,33 milliards d'euros (État : 1,67 Mds, Régions : 2,58 Mds, autres collectivités : 75,05 millions d'euros).

Le volet territorial serait remplacé par un volet cohésion des territoires dans le prochain CPER 2021-2027, dont la négociation a débuté à l'automne 2019 sous l'égide du CGET. Son but est de mieux articuler les politiques de l'État et des régions sur des sujets de cohésion territoriale, comme le soutien aux villes, moyennes ou petites, la politique de la ville, les territoires d'industrie. La prise en compte des aménités rurales pour asseoir la réciprocité entre les villes et campagnes pourrait être promue dans les projets à retenir, notamment en matière de santé, alimentation, tourisme, préservation des ressources ou production d'énergie. L'inter-territorialité pourrait également être davantage prise en compte pour bénéficier de financements.

Une instruction pourrait être adressée aux préfets de région en ce sens, et ce, d'autant que pour la première fois, l'État n'a pas arrêté un cadre national fixe pour toutes les régions, mais entend appliquer le principe de différenciation. Les régions pourront choisir leurs thématiques et les contrats ne seront pas uniformes. L'État doit néanmoins fixer le cap et préciser les enjeux, en direction des territoires en lien avec les transitions et les aménités rurales. En fonction de l'état de la négociation, il peut être possible ou non de faire des aménités un marqueur de cette nouvelle génération de contrat en prenant en compte la crise sanitaire et les nouveaux modes de vie, de travail, et le nécessaire redressement économique qui s'appuie sur le plan de relance. Cela suppose une concertation effective entre les intervenants et l'acceptation par les partenaires dans le CPER, d'un volet de cohésion territoriale, lequel n'est pas obligatoire. La prise en compte des aménités rurales pourrait être une condition à l'inscription éventuelle dans les CPER de délégations de gestion ou de coordination de politiques publiques entre l'État et les régions.

3.7.2 Les contrats sectoriels

3.7.2.1 Les contrats de ruralité

Institués lors du comité interministériel aux ruralités du 20 mai 2016, ils s'inscrivent dans la suite des lois MAPTAM du 27 janvier 2014 et NOTRe du 7 août 2015 consacrant les métropoles et grandes agglomérations. Ils bénéficient des financements de l'État via la dotation de soutien aux investissements locaux (DSIL) et de la dotation aux équipements ruraux (DETR). Ils coordonnent les moyens financiers et prévoient l'ensemble des actions et des projets à conduire en matière d'accessibilité aux services et aux soins, de développement de l'attractivité, de redynamisation des centres bourgs, de mobilité, de transition écologique et de cohésion sociale. 481 contrats ont été signés

pour la période 2016-2020, pour 200 prévus initialement.

Ces contrats sont appréciés, avec quelques craintes formulées par l'Association des communautés de France (ADCF) et l'Association nationale des PETR et pays (ANPP) quant à la pérennité de leurs financements, laquelle « suppose de disposer d'enveloppes de crédits fléchés ou d'une stabilisation des enveloppes, des périmètres de dotations et de garanties sur le montant des dotations mobilisables et leur répartition départementale ».

Les futurs contrats de cohésion qui succéderont aux contrats de ruralité, constituent par leur cible, les territoires ruraux, une opportunité, un départ, pour une politique contractuelle aménitaire. Celle-ci suppose au-delà de la seule question des crédits affectés, de permettre l'émergence des projets spécifiques à chaque territoire, de sortir des logiques de guichet et d'uniformisation des pratiques, et de responsabiliser les acteurs locaux dans leur choix d'aménagement.

Le lancement par la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales le 1er octobre¹⁶⁰ du programme de revitalisation des villes de moins de 20 000 habitants « Petites villes de demain », doté de 3 milliards d'euros (hors plan de relance) sur six ans, complète les contrats de ruralité.

L'articulation de ces deux contrats et leur inscription dans une démarche globale interministérielle, tenant compte du potentiel du territoire dans toutes ses composantes (rurales et urbaines), traduira la prise en compte de la proximité dans les politiques publiques. Ils sont une opportunité de sortir des approches segmentées territorialement comme ce fut le cas avec les territoires urbains. L'articulation de ces contrats permettrait notamment de traiter la question du foncier en croisant les enjeux de sa préservation et ceux de la revitalisation des centres bourgs, centres villes et de lutte contre la vacance¹⁶¹, mais aussi ceux de la biodiversité, en traitant concomitamment politique d'aménagement et d'équipement avec celles de l'eau, des sols et de l'environnement.

De telles approches plus transversales peuvent être encouragées notamment par le « Pacte de gouvernance » entre les communes et leurs EPCI prévu dans la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019. Celui-ci assure une meilleure représentativité des communes dans la gouvernance des EPCI. Bien que la loi n'ait pas défini de contenu obligatoire au Pacte, le sujet des aménités rurales devrait y être systématiquement évoqué.

3.7.2.2 Les contrats de réciprocité ville-campagne

Comme le souligne Pierre Veltz¹⁶², « nous voyons spontanément un territoire comme un ensemble d'objets localisés, plus que d'interactions, de mémoire partagée, de projets ». La combinaison des territoires, leur interaction, sont omises, oubliant l'apport des uns aux autres, nous attachant de fait aux services « monétisables » ignorant la valeur des biens immatériels.

Selon une étude conduite par le CGET en partenariat avec l'ADCF et France-Urbaine en 2018, 173 coopérations, par voie conventionnelle, ont été recensées entre 21 métropoles et territoires environnants (EPCI, pays, PETR ou PNR). Elles concernent trois thématiques principales : les mobilités, le tourisme et le développement économique. Les trois suivantes concernent l'environnement, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI), et l'assainissement.

¹⁶⁰ Présenté à Barentin en Seine-Maritime le 1^{er} octobre, il est prévu qu'un millier de territoires soient désignés d'ici la fin de l'année. Ces contrats avaient été présentés dans l'Agenda rural.

¹⁶¹ La Ministre de la transition écologique a présenté le 8 septembre lors des troisièmes rencontres du programme « Action, cœur de villes » le lancement du prochain AMI pour inciter les villes moyennes à s'engager dans une démarche visant l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN). Le programme « Petites villes de demain » vise entre autre la revitalisation des centres ville (commerces, lutte contre la vacance de logements etc.). Autant d'objectifs concordants et nécessitant une approche intégrée des territoires.

¹⁶² Pierre Veltz ; « Mondialisations, villes et territoires », PUF, 288 pages

Aux côtés de ces démarches conventionnelles, figurent les contrats de réciprocité, conçus sous le double aspect d'une gouvernance intégratrice et de la conjonction des liens entre territoires. Ils ont été institués par le Comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015 avec trois priorités : garantir l'accès aux services, amplifier les capacités de développement de territoires ruraux, assurer la mise en réseau des territoires. L'objectif est de dépasser les logiques de concurrence territoriale et de renforcer les complémentarités et les coopérations entre les espaces ruraux, périurbains et urbains, par la mise en réseau de ces territoires. La mise en œuvre opérationnelle est confiée à l'ANCT, mais aucun financement n'y est associé.

Sept contrats de réciprocité ont été signés. Ces contrats pourraient être développés, sans se cantonner aux questions de mobilité, pour traiter des transitions environnementale, énergétique (gestion de déchets, sécurité alimentaire, préservation de surfaces agricoles et des milieux naturels, développement de la bioénergie), et économique, en promouvant une politique d'aménagement durable du territoire, le développement du télétravail, la qualité des services (promotion et gestion des sites touristiques, accès aux équipements sportifs et culturels, préservation-valorisation du patrimoine, accès aux services de santé).

L'État devrait réinvestir les contrats de réciprocité compte tenu de la conjoncture et des enjeux liés au succès des transitions. Le contrat de réciprocité peut être porteur de politiques liées aux aménités, telles que l'alimentation saine, sûre et durable pour tous énoncée dans la loi 2017-86 relative à l'égalité et à la citoyenneté et la loi EGalim de 2018. Ces contrats devraient s'articuler avec les projets alimentaires territoriaux, voire avec les contrats de transition écologique (CTE) et les contrats territoire d'industrie (CTI).

Les relations villes-campagnes nécessitent un nouveau rapport dépassant les seuls ordres de la production et de la consommation pour s'ouvrir à une relation de transaction. Celle-ci suppose une négociation reconnaissant les apports réciproques, à l'opposé de ce qui a prévalu avec la périurbanisation originelle, consommatrice de l'espace rural. La transaction implique une reconnaissance de l'apport aménitaire des campagnes et d'intégrer en conséquence la géographie des flux entre l'urbain et le rural et non des stocks entre eux. Cette approche nécessite un accompagnement adapté de l'État pour les territoires ruraux situés en dehors de la sphère d'une métropole et une approche en mode projet.

3.7.2.3 Les contrats de transition écologique

Les CTE ont fait l'objet d'une expérimentation sur neuf territoires de janvier 2018 à juillet 2019. Depuis l'automne 2019, leur généralisation a été engagée. Ce sont un total de 107 territoires et 295 EPCI qui sont impliqués dans des CTE avec 127 candidatures pour 80 contrats signés. Un second appel à manifestation d'intérêt est prévu au second semestre 2020. Il est prévu que les CTE deviennent des contrats de développement écologique devant couvrir tous les territoires d'ici 2021.

Les CTE se caractérisent par :

- une démarche multi-partenariale portée localement, mixant acteurs publics et privés (collectivités de la commune à la région, services déconcentrés, agences ADEME, CEREMA, Banque des territoires, chambres consulaires, entreprises, artisans, agriculteurs, entreprises d'insertion, établissements de formation, etc.),
- une animation locale via les services déconcentrés de l'État dans une dynamique interministérielle confiée à un sous-préfet et à la DDT au niveau départemental, aux Dreal-Direccte-Sgar à l'échelon régional,
- une équipe de coordination réduite (cinq agents du CGDD),
- une démarche construite à l'échelle d'un ou plusieurs EPCI.

Les CTE facilitent les relations entre administrations et opérateurs privés, la transversalité, un accompagnement en ingénierie, avec des procédures souples de suivi (les objectifs, actions et financements sont identifiés au départ). Leur approche intégratrice permet une meilleure collaboration urbain-rural. Ils disposent d'une plate-forme collaborative valorisant les expériences.

Les caractéristiques des CTE sont intéressantes tant par les sujets traités (économie circulaire, circuits courts, gestion de l'eau, des déchets, création de filière agro-alimentaire, réciprocité villes-campagne) qui leur permettent d'appréhender les problématiques des aménités rurales que par leur mode de gestion et de mise en œuvre. Ils pourraient constituer un outil au service des aménités rurales en favorisant les coopérations urbaines-rurales.

3.7.2.4 L'approche intégratrice des contrats : le contrat de développement rural durable, contrat chapeau des aménités rurales et des territoires ruraux

La prise en compte des aménités rurales suppose un nouveau positionnement de l'État et de nouvelles méthodes d'action. Par leur hétérogénéité, comme par la multitude d'acteurs qu'elles mettent en relation et les outils financiers susceptibles d'être appelés, les aménités appellent une approche économique différente de la valeur d'un territoire ouvrant sur de nouvelles formes d'intervention de l'État comme des collectivités régionales impliquant :

- une monétarisation des externalités écologiques d'un territoire (valeur attribuée à la capacité de renouveler la ressource en eau, de l'air, de la forêt, de l'espace, du paysage, de la biodiversité) mais aussi du patrimoine bâti, de la culture etc.,
- de baser le financement accordé par l'État (subventions, dotations, fiscalité) à toute institution ou acteur (entreprises, collectivités, associations, ménages) qui par son action contribue à accroître la ressource, sa qualité et son accessibilité,
- de pénaliser toute institution qui par son action dégrade la valeur de la ressource à son profit (contrepartie négative).

L'inscription des aménités dans un mode contractuel suppose idéalement, outre la formation-sensibilisation des acteurs, l'ingénierie de projet, les fonds d'amorçage aux projets de territoires, de disposer de la capacité d'estimer la valeur productive-négative de l'action des acteurs sur la préservation des ressources écologiques et territoriales. Elle implique à défaut un engagement et une responsabilité des acteurs fondateurs du contrat, allant au-delà des seuls aspects juridiques ou financiers sur la base d'une négociation portant sur la valeur accordée aux aménités.

Ce travail doit être engagé sans tarder et nécessite d'élaborer une grille d'indicateurs opérationnels, une approche interministérielle indispensable à la compréhension commune des enjeux posés par les aménités et de dépasser la conception de l'action publique en silos en facilitant les approches interdisciplinaires et interterritoriales. La multiplication des dispositifs contractuels ou appels à manifestations d'intérêt émanant de l'État, des collectivités et de l'Europe nécessiterait un contrat territorial transversal, pluriannuel, global, signant un « pacte de confiance » entre l'État et les collectivités, comme le revendique l'association des communautés de France (ADCF). Les aménités rurales nécessitent d'être identifiées et prises en compte certes dans les contrats existants, mais surtout dans un contrat chapeau qui intégrerait celles-ci, pour disposer d'une vision globale et transversale du territoire incluant toutes les politiques sectorielles.

Un choix s'impose quant au type de contrat à retenir pour assembler les autres contrats dans cette démarche. La transition écologique dont le gouvernement a fait un enjeu prioritaire est certainement à même d'appréhender les aménités rurales comme élément structurant des politiques en direction des territoires ruraux. La cohérence de l'ensemble des politiques publiques doit en effet converger vers

les objectifs de transition écologique, économique et sociale, sans négliger une coordination avec ceux fixés par les collectivités territoriales.

Toutefois le contrat de cohésion territoriale annoncé, dans le prolongement des pactes de cohésion, par la feuille de route de l'ANCT apparaît susceptible de mieux répondre aux principes du « contrat de développement rural durable » ainsi esquissé par la mission. Il se propose en effet « d'homogénéiser et rationaliser les différentes démarches contractuelles engagées avec les différents types de collectivités territoriales. Dans ces pactes, l'accent sera mis aussi bien sur la relance économique que sur la transition écologique dans un contexte de sortie de crise Covid19. Ce contrat intégrateur pourra notamment être déployé dans les territoires ruraux, pour succéder à l'actuelle génération des contrats de ruralité qui s'achèvent fin 2020 ».

La mission relève donc que le contrat de cohésion territoriale est proche de la démarche intégrée du contrat de développement durable rural qu'elle préconise. Elle souligne qu'il devrait reposer sur un projet de territoire élaboré par la collectivité ou l'EPCI, avec une priorisation par axes de développement économique, écologique et social intégrant la place et le rôle des aménités rurales.

Il identifierait les dispositifs pouvant être appelés pour réaliser les objectifs arrêtés et les grands projets :

- les besoins seraient chiffrés et les financements seraient identifiés ;
- son mode de fonctionnement reprendrait celui mis en place pour les Contrats de transition écologique ;
- il engloberait les contrats particuliers (Action cœur de villes, contrats bourgs centres, contrats de réciprocité villes-campagnes, contrats petites villes, CTI...) et inclurait les politiques d'habitat et de logement sans se substituer à ceux-ci mais aussi les contrats initiés par les collectivités. Sur ce dernier point, une expérimentation pourrait être conduite avec une ou deux régions volontaires ;
- chaque contrat particulier (op.cit.) serait analysé à la lumière du contrat chapeau et du projet de territoire ;
- chaque axe du contrat de développement rural durable et les différents contrats feraient l'objet d'une évaluation in-itinere sur la base d'indicateurs de résultat et de performance arrêtés dès l'amont du projet. Ce travail pourrait être confié par l'ANCT au CEREMA ;
- des crédits pourraient être réservés pour de l'assistance technique à l'instar de ce qui prévaut pour la gestion des fonds européens selon une enveloppe à déterminer, de même qu'une réserve de performance pourrait être allouée ;
- ce contrat ferait l'objet d'un débat via la conférence des maires instituée au sein des EPCI par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à « l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique » ;
- le représentant territorial de l'ANCT viendrait présenter les enjeux du contrat intégrateur et les soutiens de l'État.

Dès lors qu'ils reposent sur une démarche « bottom up » soutenue en ingénierie et accompagnée par l'ANCT et sur la base d'un diagnostic et d'un projet, ces contrats de développement rural durable faciliteraient la possibilité d'exercer un droit à l'expérimentation et d'accéder à des programmes. La démarche conduite par France-mobilités pour les projets de mobilité en territoire rural, en constitue

un exemple.

Recommandation 10. Élaborer une démarche contractuelle englobant les contrats existants sur le fondement d'un projet de territoire élaboré localement, intégrant les enjeux des transitions écologique, agroécologique, économique et sociale, axé sur la prise en compte des aménités rurales dans leur apport à la réussite des transitions, sous la dénomination de contrat de développement rural durable.

A défaut, intégrer les aménités dans la sélection des projets retenus dans les futurs contrats de cohésion territoriale, en leur attribuant une bonification, et introduire dans ces contrats une thématique aménités dont les axes pertinents seraient arrêtés en concertation à l'échelon local et régional (alimentation, énergie, biodiversité, patrimoine naturel, patrimoine bâti, services à la population, télétravail et accueil de population, eau, paysage...).

Labelliser les contrats de réciprocité villes-campagnes pour favoriser les dynamiques partenariales, en veillant à la participation des acteurs privés du territoire, avec un comité de partenaires, et à leur accompagnement en ingénierie et en financement d'amorçage.

Inscrire la prise en compte des aménités rurales dans le volet de cohésion des CPER 2021-2027. Promouvoir l'inter-territorialité dans le volet territorial des CPER, et doter cette priorité de crédits en conséquence.

3.7.2.5 Instaurer une incitation à la démarche de contrat de développement rural durable

La démarche contractuelle intégrée proposée dans le paragraphe précédent repose sur l'appétence du bloc communal. Celui-ci semble le mieux à même de susciter l'adhésion en profondeur des territoires et l'appropriation des dispositifs, par une promotion active des élus vers la population. Leur influence apparaît en effet souvent plus mobilisatrice que la publicité des mesures sectorielles nationales qui peine à atteindre les concernés, quels que soient les efforts de communication des ministères, préfectures et services déconcentrés.

Or cette mobilisation des élus locaux pourrait être acquise dans la mesure où elle recevrait une incitation intéressant directement les communes et EPCI ruraux. Elle ne peut en effet être assurée que par une motivation propre, au-delà de l'intérêt des objectifs poursuivis avec la démarche globale. La mission a relevé supra que ce bloc communal souffrait d'un handicap structurel de ses ressources, sans solution à enveloppe budgétaire constante, et que le difficile renforcement des recettes de fonctionnement apparaissait primordial pour le combler.

La mission considère par conséquent qu'un territoire rural s'engageant dans une démarche de préservation globale de ses aménités devrait recevoir une dotation spécifique de fonctionnement, intitulée par exemple dotation ou fonds aménités rurales. Celui-ci pourrait être déterminé, pour une période limitée (5 ans par hypothèse) par un pourcentage de bonification de la DGF attribuée à la commune ou EPCI (d'un ordre de grandeur proche de 10 %) ou encore par une allocation par habitant (un montant de 60 € par habitant peut constituer une référence, comme montant de base de DGF par habitant alloué aux communautés urbaines et métropoles).

Cette enveloppe budgétaire nouvelle devrait donc être fixée à un niveau significatif, de l'ordre de plus de 2 milliards d'€ en régime de croisière, mais moins au démarrage, et sans préjudice des arbitrages et réglages du dispositif (soit un montant compris entre 1 et 3 milliards d'€). La mesure pourrait constituer un complément spécifique à la ruralité, articulé avec le plan de relance. Elle serait justifiée,

comme moteur de la mobilisation locale pour la sauvegarde des aménités engageant globalement ces territoires dans un développement durable incluant, notamment, les transitions agroécologique, énergétique, la préservation de la biodiversité, des paysages et du patrimoine. Le contrat de développement rural durable et le fonds aménités pourraient par leur combinaison contrecarrer le sentiment d'abandon exprimé par le monde rural.

4 Conclusion

Les aménités rurales sont traitées par les mesures sectorielles de différentes politiques publiques, agricole, environnementale, d'aménagement du territoire ou culturelle. La détermination de leur valeur reste sauf exception insuffisamment robuste pour déterminer des contreparties et n'est en tout état de cause pas indispensable pour améliorer des régimes d'intervention ou développer des paiements pour services environnementaux. Ceux-ci se développent avec l'attente du public qui incite les opérateurs économiques à montrer, notamment avec des indicateurs (tant sur le carbone que la biodiversité ou la responsabilité sociale et environnementale) que leurs activités sont durables.

Le concept d'aménités rurales peut être utile pour approfondir ces politiques et orienter le comportement des agents économiques. Sa reconnaissance formelle, donc juridique, suggérée dans l'Agenda rural, se justifie si elle vise à fonder des dispositifs nouveaux ou bonifiés. En effet, si de multiples outils sont à la disposition des collectivités rurales pour préserver leurs aménités, leur accès est parfois rendu difficile par le foisonnement et l'instabilité des mesures et des interlocuteurs, en l'absence de ressources locales d'ingénierie suffisantes.

Une approche intégrée des aménités dans un contrat de développement rural durable permettrait de décroiser l'action publique en la mettant au service d'un projet de territoire dont les communes et EPCI seraient les initiateurs, accompagnés par un État garant de l'égalité et de la pertinence des objectifs. La démarche devrait en outre ouvrir l'accès à une dotation aménités rurales susceptible de motiver l'engagement des élus locaux dans la préservation des ressources déterminantes pour l'avenir de leur territoire et de la société. Cette combinaison d'une incitation motrice de mobilisation locale pour une reconquête rurale durable répondrait à l'attente de reconnaissance de la ruralité et de ses bienfaits pour l'ensemble de la nation.

Jean-Jacques Kégelart



Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

Christophe Patier



Inspecteur général de
l'agriculture

Michel Py



Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

Lionel Rimoux



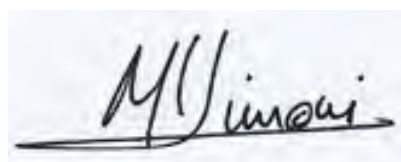
Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

Philippe Simon



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Marie-Louise Simoni



Inspectrice générale de
l'administration

Annexes

1 Lettre de mission



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE
MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

La Ministre de la Transition écologique et solidaire

La Ministre de la Cohésion des territoires et des
Relations avec les collectivités territoriales
et

Le Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation

à

Madame Anne-Marie LEVRAUT
Vice-présidente du Conseil général pour
l'environnement et le développement durable

Monsieur Alain MOULINIER
Vice-président du Conseil général de l'alimentation,
de l'agriculture et des espaces ruraux

Monsieur Michel ROUZEAU
Chef de l'Inspection générale de l'administration

Ref : D20004585

Paris, le - 9 MARS 2020

Objet: lettre de mission sur les aménités rurales et leur prise en compte dans l'action publique

Le Gouvernement a placé la lutte contre le changement climatique et contre les inégalités territoriales au cœur de son action.

Sur la base du rapport « Ruralités : une ambition à partager », remis le 26 juillet 2019 à Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, fruit de la mission « Agenda rural » souhaitée par le Président de la République, le Gouvernement a présenté le 20 septembre 2019 son plan d'action en faveur des territoires ruraux dit « Agenda rural ». Ce plan s'articule autour de 181 mesures, parmi lesquelles figure le lancement d'une mission visant « à définir et identifier les « aménités rurales » et à mieux les prendre en compte dans l'action publique ».

Ces « aménités rurales » désignent, dans les termes du rapport de la mission Agenda Rural, les ressources matérielles et immatérielles, environnementales et écologiques qui existent dans les territoires ruraux (eau, biodiversité, paysage, ressources énergétiques, agriculture locale en circuit court etc.). Elles constituent une richesse qui mérite d'être mieux reconnue et valorisée.

Dans ce but, nous souhaitons donc vous confier une mission qui s'attachera d'abord à clarifier la notion d'aménités rurales, y compris dans leur dimension agricole et à préciser les contextes pertinents d'utilisation de cette notion. Vous proposerez ainsi une caractérisation objectivable et opérationnelle de ce concept afin qu'il puisse être pris en compte dans les politiques publiques.

La mission pourra utilement inscrire ses réflexions dans le cadre conceptuel défini par l'évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques, programme piloté par le Ministère de la Transition écologique et solidaire qui vise à identifier et quantifier les multiples valeurs associées à ces paysages, écosystèmes et ressources naturelles, afin de faciliter leur prise en compte dans les décisions publiques et privées en France. Ce cadre cherche ainsi, au-delà des seules valeurs d'usage, à qualifier la valeur de patrimoine naturel attribuée à ces écosystèmes et aux activités qui les entretiennent en raison de leur caractère remarquable ou de leur dimension identitaire.

Les derniers travaux de ce programme d'évaluation ont ainsi souligné que les écosystèmes agricoles constituent bien un patrimoine et sont le support de biens et services qui bénéficient aux agriculteurs, mais aussi, plus largement, à l'ensemble de la société française. De même, la société française retire de ses forêts de nombreux biens et services, parmi lesquels certains sont non-marchands et dont les valeurs peuvent être très supérieures à celle des biens marchands.

La mission examinera ensuite dans quels cadres de l'action publique ces aménités rurales ainsi définies et appréhendées pourraient être utilement prises en compte.

A cet égard, la mission pourra examiner les dispositifs qui valorisent le patrimoine naturel, notamment la dotation à destination des communes dont une part importante du territoire est couverte par une zone « Natura 2000 », créée en loi de finances pour 2019, élargie en loi de finances pour 2020 aux communes dont une partie du territoire est située au cœur d'un parc naturel ou d'un parc naturel marin, en contrepartie des charges spécifiques induites par la protection de la biodiversité sur leur territoire.

Au-delà des collectivités territoriales, vous veillerez à identifier les acteurs locaux qui participent à la production d'aménités rurales et à évaluer l'efficacité des soutiens dont ils bénéficient.

En outre, vous examinerez d'autres cadres dans lesquels la prise en compte de ces aménités rurales serait pertinente, en particulier les documents d'aménagement élaborés par les collectivités territoriales (documents de programmation territoriale, documents d'urbanisme...), les dispositifs de contractualisation entre l'Etat et les acteurs locaux (par exemple les contrats de ruralités, les contrats de réciprocité) et les politiques publiques (politique de préservation et de réintroduction de la biodiversité, politique de soutien aux activités pastorales).

Pour conduire ses travaux, la mission pourra s'appuyer sur les services des ministères compétents.


La mission remettra une note de cadrage et de méthode en mai 2020, et un rapport final en septembre 2020.



Elisabeth BORNE



Jacqueline GOURAULT



Didier GUILLAUME

2 Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Andriot	Patricia	Agence nationale de la cohésion des territoires	Cheffe de projet ruralité	28 juillet
Armel	Alexandre	Coordination Rurale	Agriculteur Membre du CA	31 juillet
Aufret	Yves	Ministère de l'agriculture, DGPE	Sous-directeur Gestion des aides de la PAC	22 juillet
Barbe	Nathalie	ONF	Direction	17 septembre
Beaupère	François	Assemblée permanente des chambres d'agriculture	2è vice-président Président CA Pays de Loire	21 juillet
Benoit	Jean-Christophe	CDC-Biodiversité	Directeur du développement	21 juillet
Bies-Péré	Henri	FNSEA	2è vice-président	8 juillet
Bonnet de Rivière	Émilie	Ministère de la Transition Écologique	Cheffe bureau planification à la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages	10 septembre
Brennetot	Claire	Ministère de l'agriculture, DGPE	Conseillère spéciale Sous-direction Gestion des aides de la PAC	22 juillet
Brocas	Sophie	Cabinet ministre de la Transition écologique et solidaire	Conseillère	9 juin
Brua	Éric	Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France	Directeur	14 octobre
Brunel	Damien	Coordination Rurale	Agriculteur 1 ^{er} Vice-Président	31 juillet
Chevasus-au-Louis	Bernard	Académie d'agriculture de France Association Humanité et biodiversité	Membre Président	22 juillet

Couvet	Denis	Muséum Histoire Naturel	Écologue membre du Muséum et de l'académie d'agriculture	7 septembre
Crozat	Anne	Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation	Secrétariat Général- Sous directrice du pilotage des services	2 octobre
Cuillerier	Frédéric	Association des maires de France	Président de la commission transports, mobilités, voirie	30 juillet
Czabo	Cédric	Association des maires ruraux de France	Directeur AMRF	28 juillet
De Beaulieu	Gilles	Ministère de la Transition Écologique	Bureau des paysages	10 septembre
De Courson	Yolaine	Assemblée nationale	Député de Côte-d'Or Membre de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire	22 juillet
Dealere	Pauline	Association des maires de France	Chargée de l'animation de la commission des territoires ruraux	30 juillet
Debrix	Thomas	Jeunes agriculteurs	Responsable du service communication et affaires publiques	29 juillet
Deketebaere	Hana	CGEDD Mission zonage	Membre CGEDD	19 juin
Demerlé	Éric	Ministère de l'agriculture, DGPE	Chargé de mission à la sous-direction performance environnementale et valorisation des territoires	22 juillet
Detang Dessendre	Cécile	INRAE	Directrice scientifique adjointe agriculture	10 septembre
Dhumeaux	Dominique	Association des	Vice-président	28 juillet

		maires ruraux de France		
Diaz	Isabelle	Ministère de la Transition Écologique	Bureau Aménagement durable planification à la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages	10 septembre
Dorioz	Julie	GIP ECOFOR	Chargée de mission biodiversité, services écosystémiques et EFESE	29 juillet
Evrard	Angèle	FNSEA	Chargée des politiques territoriales et du développement rural	8 juillet
Falcone	Patrick	ONF	Adjoint au directeur Général	17 septembre
Flammarion	Patrick	INRAE	Directeur général délégué aux expertises publiques	10 septembre
Fourneau	Nathalie	Association des maires de France	Département aménagement des territoires	30 juillet
Fournier	Michel	Association des maires ruraux de France	1 ^{er} vice-président	28 juillet
Fournis	Sandrine	Commissariat général du développement durable	Coordinatrice des contrats de transition écologique	10 juillet
Galien	Cécile	Association des maires de France	Vice-présidente Membre de la mission Agenda rural	19 juin
Georges	Pierre-Marie	Association des maires ruraux de France	Chargé de mission	28 juillet
Giraud	Joël	Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales	Secrétaire d'État chargé de la Ruralité	22 octobre

Gloanec-Maurin	Karine	Association des maires de France	Présidente d'honneur de la fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture	30 juillet
Hiribaren	Mikel	Confédération paysanne	Ancien secrétaire général	21 juillet
Jarlier	Pierre	Association des petites villes de France	Président délégué Membre de la mission Agenda rural	19 juin
Jerretie	Christophe	Assemblée nationale	Député de la Corrèze, Vice-Président de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation	18 juin
Josse	Lucile	Cabinet ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales	Conseillère	15 juin
Labaronne	Daniel	Assemblée nationale	Député d'Indre-et-Loire Membre de la mission Agenda rural	19 juin
Le Breton	Yves	Agence nationale de la cohésion des territoires	Directeur général	28 juillet
Lemaire	Anne	Assemblée permanente des chambres d'agriculture	Chargée de mission développement territorial et place de l'agriculture	21 juillet
Longhi	Marc	Ministère de l'agriculture, DGPE	Adjoint à la cheffe de bureau de la coordination du développement rural	22 juillet
Maillet	Albert	ONF	Directeur Forêt Risques naturels	17 septembre
Manenti	Pierre	Cabinet de la Secrétaire d'État auprès de la ministre de la	Conseiller	9 juin

		Transition écologique et solidaire		
Marchesseau	Véronique	Confédération paysanne	Secrétaire générale	21 juillet
Marcus	Vincent	Commissariat général au développement durable-EFESE	Sous-directeur économie et évaluation	20 juillet
Mellier,	Isabelle	Ministère de l'agriculture, DGPE	Adjointe au sous- directeur des filieres forêt-bois, cheval et bio- économie	9 juillet
Montrieux	Vincent	Ministère de la Transition Écologique	Sous-directeur de la qualité du cadre de vie à la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages	10 septembre
Picard	Nicolas	GIP ECOFOR	Directeur	29 juillet
Pierret	Margaux	Jeunes agriculteurs	Conseillère	29 juillet
Pointereau	Rémy	Sénat	Questeur Sénateur du Cher	7 juillet
Querrec	Loïc	Jeunes agriculteurs	Vice-président	29 juillet
Réallon	Sylvain	Ministère de l'agriculture, DGPE	Sous-directeur des filieres forêt- bois, cheval et bio-économie	9 juillet
Richard	Guy	INRAE	Directeur de l'expertise et de la prospective, coordonnateur de l'opération EFESE	10 septembre
Saillant	Simone	Agence nationale de la cohésion des territoires	Directrice des programmes ruralités et montagne	8 juillet
Sainteny	Guillaume	Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France	Membre Fédération nationale PNR	14 octobre
Sancey	Flore	Ministère de l'agriculture, DGPE	Chargée de mission biodiversité et politique forestière	9 juillet

Tessier	Aude	ONF	Relation avec les collectivités territoriales	17 septembre
Thomas	Alban	INRAE	Chef du département ECOSOCIO	10 septembre
Varelle	Pierre Henri	Ministère de l'agriculture, DGPE	Chargé du plan stratégique PAC post-2020 - Rôle des Régions, bureau de la coordination du développement rural	22 juillet
Vergez	Antonin	Commissariat général au développement durable-EFESE	Chef de bureau de la biodiversité et des ressources	20 juillet
Weber	Michel	Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France	Président	14 octobre

3 Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
ABC	Atlas de la biodiversité communale
ADCF	Association des communautés de France
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AMF	Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité
AMI	Appel à manifestation d'intérêt
AMRF	Association des maires ruraux de France
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
ANPP	Association nationale des PETR et pays
AOP	Appellation d'origine protégée
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
BEGES	Bilan des émissions de gaz à effet de serre
CBPS	Code de bonnes pratiques sylvicoles
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEDD	Conseil général pour l'environnement et le développement durable
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CIF	Coefficient d'intégration fiscale
CNPF	Centre national de la propriété forestière
COVID	Corona virus disease, maladie provoquée par le corona virus
CPER	Contrat de plan État-région
CTE	Contrats territoriaux d'exploitations
CTE	Contrat de transition écologique
CTI	Contrat territoire d'industrie
DDI	Direction départementale interministérielle
DDT	Direction départementale des territoires
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DETR	Dotation d'équipement des territoires ruraux
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DPB	Droits à paiements de base

DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DSIL	Dotation de soutien à l'investissement local
DTA	Directive territoriale d'aménagement
EFESE	Évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques
EGalim	États généraux de l'alimentation
ELAN	Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ERC	Éviter - réduire - compenser
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEAGA	Fonds européen agricole de garantie
FNADT	Fonds national d'aménagement du territoire
FNB	Foncier non bâti
FNGIR	Fonds national de garantie individuel des ressources
FNP	Fonds national de péréquation
FRB	Fondation pour la recherche sur la biodiversité
FSC	Forest stewardship council
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
GIEE	Groupement d'intérêts économiques et environnementaux
HVE	Haute valeur environnementale
ICHN	Indemnité compensatoire de handicaps naturels
IGA	Inspection générale de l'administration
IGN	Institut national de l'information géographique et forestière
IGP	Indication géographique protégée
INED	Institut national d'études démographiques
INPG	Inventaire national du patrimoine géologique
INPN	Inventaire national du patrimoine naturel
INRA	Institut national de la recherche agronomique
INRAE	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IPAMAC	Association des parcs naturels du Massif central
ISR	Investissement socialement responsable
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
LOA	Loi d'orientation agricole
MAA	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation

MAEC	Mesure agroenvironnementale et climatique
MAPTAM	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MCTRCT	Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales
MEA	Évaluation des écosystèmes du millénaire
MTE	Ministère de la transition écologique
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République
OAP	Orientation générale d'aménagement et de programmation
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFB	Office français de la biodiversité
OIE	Organisation mondiale de la santé animale
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONF	Office national des forêts
ORE	Obligation réelle environnementale
PAC	Politique agricole commune
PACA	Provence – Alpes – Côte d'azur
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PAEC	Projet agroécologique et climatique
PAS	Projet d'aménagement stratégique
PAT	Projet alimentaire territorial
PCAET	Plan climat - air – énergie territorial
PCET	Plan climat – énergie territorial
PEFC	Programme de reconnaissance des certifications forestières
PETR	Pôle d'équilibre territorial et rural
PFT	Projet forestier territorial
PLU	Plan local d'urbanisme
PLU(I)	Plan local d'urbanisme intercommunal
PN	Parc national
PNNS	Programme national nutrition santé
PNR	Parc naturel régional
PRPGD	Plan régional de prévention et de gestion des déchets
PSE	Paiements pour services environnementaux
PSG	Plan simple de gestion
RSE	Responsabilité sociale de l'entreprise
RTG	Règlement type de gestion
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SCOT	Schéma de cohérence territoriale

SDAGE	Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales
SIG	Système d'information géographique
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRADT	Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
SRB	Stratégie régionale de biodiversité
SRCAE	Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie
SRCE	Schémas régionaux de cohérence écologique
SRDAF	Schéma régional de développement agricole et forestier
SRDAM	Schéma régional de développement de l'aquaculture marine
SRI	Schéma régional de l'intermodalité
SRIT	Schéma régional des infrastructures et des transports
TVB	Trame verte et bleue
UMR	Unité mixte de recherche
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
ZAN	Zéro artificialisation nette
ZNIEFF	Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique
ZRR	Zone de revitalisation rurale

4 Bibliographie

4.1 Ouvrages divers

CERAMAC : des régions paysannes aux espaces fragiles, acte du colloque international en hommage au professeur A. Fel, 1992

Laurent Davezies : La crise qui vient, la République des idées, seuil, octobre 2012, 111 pages

Laurent Davezies : Le nouvel égoïsme territorial, la République des idées, seuil, 2015, 102 pages

Laurent Davezies : La République et ses territoires, la République des idées, seuil, 2008, 110 pages

Robert Lafont : La révolution régionaliste, NRF, bibliothèque des idées, 1967, 250 pages

Sous la direction de Jacques Beauchard : la ville-pays, vers une alternative à la métropolisation, l'Aube, 1996, 125 pages

François Dubet : La préférence pour l'inégalité, Seuil, 2014, 107 pages

Philippe Aghion, Alexandre Riboulet : Repenser l'État, Seuil, 2019, 120 pages,

Jacqueline Morand-Deville : Le droit de l'environnement, Que sais-je, 1987, 127 pages.

Bernard Kayser, André Brunl : Pour une ruralité choisie, Datar, Editions de l'Aube, 1994, 131 pages

Perrier- Cornet : Repenser les campagnes, Datar, Editions de l'Aube, 2002, 280 pages

Beauchard (sous la direction de) : La mosaïque territoriale, Enjeux identitaires et décentralisation, Datar, Editions de l'Aube, 2003, 182 pages.

Beauchard (sous la direction de) : La ville pays, vers une alternative à la métropolisation, Editions de l'Aube, 1998, 125 pages

Les services écosystémiques des forêts et leur rémunération éventuelle, Bernard Chevassus-au-Louis – Romain Pirard, 2011, consultable à l'adresse : <http://documents.irevues.inist.fr/bitstream/handle/2042/46106/art-chevassus.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Expertise Scientifique Collective, INRA, janvier 2018, consultable en ligne : <https://inra-dam-front-resources-cdn.brainsonic.com/ressources/afile/423215-51d65-resource-expertise-cuivre-en-ab-synthese-francais.pdf>

Recommandation n° 11 du Haut conseil pour le climat - rapport spécial sur la crise de la Covid-19 et ses conséquences, avec 18 recommandations, publiées mardi 21 avril 2020

Plan de relance – Transition agricole, alimentation et forêt – Publication Ministère de l'agriculture et de l'alimentation du 3 septembre 2020.

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA) – « La PAC 2014 - 2020 en un coup d'œil » accessible sur le site du ministère de l'agriculture agriculture.gouv.fr – 2020

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA) – « Le plan stratégique national pour la PAC 2021

- 2027 » accessible sur le site du ministère de l'agriculture agriculture.gouv.fr - 2020

Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions, Une stratégie "De la ferme à la table" pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement, consultable en ligne à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1590404602495&uri=CELEX%3A52020DC0381>

Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions, Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, Ramener la nature dans nos vies, consultable en ligne à l'adresse : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-annex-eu-biodiversity-strategy-2030_fr.pdf

Commission européenne : Rapport spécial n° 13/2020 « Biodiversité des terres agricoles : la contribution de la PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin », 5 juin 2020, consultable en ligne : <https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=53892>
https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr20_13/sr_biodiversity_on_farmland_fr.pdf

Oréade-Brèche, L. Duval, Vertigo Lab, Inra. « Favoriser le déploiement des paiements pour services environnementaux (PSE) en agriculture - Guide à destination des services de l'État et de ses opérateurs » - Étude commandée par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, et financée par le programme 215 (Marché n° SSP-DGPE-2018-038) Novembre 2019

Oréade-Brèche. Rapport final – Paiements pour services environnementaux et méthodes d'évaluation économique. Enseignements pour les mesures agro-environnementales de la politique agricole commune -- Juin 2016

Grémillet A. et Fosse J. (2020), « Améliorer les performances économiques et environnementales de l'agriculture : les coûts et bénéfices de l'agroécologie », Document de travail, n° 2020-13, France Stratégie, août. Département Développement durable et numérique. www.strategie.gouv.fr

OCDE : Une reprise verte et inclusive est possible, et c'est maintenant qu'il faut agir publication du 22 avril 2020

OCDE (1999), Cultiver les aménités rurales : Une perspective de développement économique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264273948-fr>.

Les aménités des espaces ruraux ; un enjeu pour les politiques publiques, un enjeu pour la recherche - Dominique Cairol et Daniel Terrasson- CEMAGREF – Ingénierie Numéro spécial 2002

MEA - Ecosystems and human well-being: a framework for assessment par le Millenium Ecosystem Assessment (MEA, 2005)

Rapport du groupe de travail présidé par Bernard Chevassus-au-Louis Vice-président : Jean-Michel Salles Rapporteur général : Jean-Luc Pujol - Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes - Contribution à la décision publique – Avril 2009

EFESE l'essentiel du cadre conceptuel – Théma – Juin 2016

Secrétariat général au développement durable : n° 78 Novembre 2012 – Etudes et documents - Monétarisation des biens et services environnementaux : usages et pratiques - Actes du séminaire du 7 décembre 2011

Agence de l'Eau Seine Normandie - Olivier BOMMELAER – Novembre 2012 - http://www.eau-loire-bretagne.fr/espace_documentaire/documents_en_ligne/guides_zones_humides

Jean-Christophe Dissart, Amédée Mollard et Dominique Vollet Valorisation des aménités et développement territorial : le rôle des Parcs Naturels Régionaux - - VERTIGO – Décembre 2014

CEMAGREF Dominique Cairol et Daniel Terrasson Les aménités des espaces ruraux ; un enjeu pour les politiques publiques, un enjeu pour la recherche - -- Ingénierie Numéro spécial 2002

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA) – Service de la statistique et de la Prospective (SSP) – Bilan à mi-parcours des aides de la PAC – 2020 (disponible sur le site du MAA)

Cour des comptes européenne - Rapport spécial n° 13/2020 intitulé « Biodiversité des terres agricoles : la contribution de la PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin », 5 juin 2020, consultable en ligne : <https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=53892>
https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr20_13/sr_biodiversity_on_farmland_fr.pdf et <https://www.agriculture-strategies.eu/2018/12/la-cour-des-comptes-europeenne-evalue-la-proposition-de-la-commission-sur-la-pac-post-2020-requiem-pour-une-reforme-avortee/> - 2018

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA) – Les paiements pour services environnementaux - Guide à destination des services de l'État et de ses opérateurs - Guide à destination des acteurs privés - Guide à destination des collectivités territoriales. Disponibles sur le site internet du MAA - 2020

Sylv'ACCTES Publication « des forêts pour demain » Version 9 – 02/2018 – dépôt INPI N°18_F3234/a – 2018

Centre National de la Propriété Forestière (CNPF) – La fiscalité forestière - <https://foretpriveefrancaise.com/n/fiscalite-forestiere/n:137> – 2020

Haut conseil pour le climat - rapport spécial sur la crise du Covid-19 et ses conséquences, Publication mardi 21 avril 2020

Bureau européen des unions de consommateurs (Beuc)- Les nouveaux comportements sociaux post crise sanitaire de la COVID 19 - Étude publiée le 3 juin 2020

Service de la Statistique et de la Prospective du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation – Notes et études socio-économiques – n° 47 Juillet 2020 - Des comportements alimentaires déclarés aux comportements alimentaires réels : mesurer et comprendre les écarts pour améliorer l'action publique

4.2 Rapports

4.2.1 Rapports parlementaires

Mission flash sur l'équilibre entre les territoires urbains et ruraux, communication Mrs Thibault Bazin et Jean-Caude Leclabart, 3 avril 2019

Mission flash sur l'investissement des collectivités territoriales, communication de M ; Rémy Rebeyrotte et Mme Christine Pires-Beaune, 20 mars 2019

Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente, osons la réforme : Christine Pires-Beaune, députée du Puy-de-Dôme, Jean Germain sénateur d'Indre-et-Loire, juillet 2015

Hyper- ruralités : un pacte national en six mesures et 4 recommandations pour « restaurer l'égalité républicaine », Alain Bertrand, sénateur de la Lozère, juillet 2014

Rapport d'information Sénat n° 1687 sur « la possibilité offerte par l'inscription dans la Constitution d'un droit à la différenciation, Jean-René Cazeneuve député du Gers et président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Arnaud Viala, député de l'Aveyron co-rapporteurs, mars 2018.

Compte-rendus du groupe d'études « enjeux de la ruralité » de l'Assemblée nationale, présidente Yolaine de Courson, députée de Côte d'Or.

Rapport parlementaire du 17 septembre 2020 de la mission conduite par Anne Laure Cattelot - La forêt et la filière bois à la croisée des chemins : l'arbre des possibles

Délégation sénatoriale - Rapport d'information de Mme Josiane COSTES et de M. Charles GUENE « Les collectivités et l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) au défi de l'ingénierie dans les territoires » - septembre 2020

4.2.2 Rapport élus en mission

Rapport « Ruralités, une ambition à partager, 200 propositions pour un agenda rural Français », 26 juillet 2019.

4.2.3 Rapports

CESE : « Pour une réforme globale de la fiscalité locale », Jean Karl Deschamps et Didier Gardinal, avril 2018.

Cour des Comptes : Les finances locales en 2019,

CGEDD : « Le développement des communes rurales, accès aux services et nouveaux modes de vie », n° 008977-01, août 2014

CGEDD : « Requalifier les campagnes urbaines », n°009794-01, août 2015

CGEDD : Quelles évolutions pour les schémas de cohérence territoriale, n° 010656-01 décembre 2016

CGAAER : L'articulation des différents contrats en zone rurale, n° 17077, juillet 2018

CGAAER : La France et ses campagnes 2025-2050, regards croisés filières et territoires, septembre 2013

CGEDD CGAAER : Rapport Mission: L'approche paysagère accélératrice de la transition agro-écologique – Février 2020

Rapport du Groupe du Conseil sur le Développement Rural de l'OCDE : Cultiver les aménités rurales Une perspective de développement économique, OCDE, 1999, consultable en ligne à l'adresse <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264273948-fr.pdf?expires=1590661021&id=id&accname=ocid35103460&checksum=0785A00D5E83C56971E25A66A8DA41F5>

CGDD, Evaluation économique des services rendus par les zones humides, septembre 2011

CGAAER - rapport CGAAER de septembre 2019, Évolution de l'élevage dans le Massif central : synthèse des analyses et étude des conditions de sa pérennité - <https://agriculture.gouv.fr/evolution-de-lelevage-dans-le-massif-central>

4.2.4 Notes

« Territoires, bien-être et politiques publiques », Yann Algan, Clément Malgouyres et Claudia Senik, Les notes du conseil d'analyses économiques, n°55, janvier 2020.

Circulaire MCTRCT du 11 mars 2019 (NOR:TERV1906155) aux préfets de région et de département : Dotations et fonds de soutien à l'investissement n faveur des territoires.

Conseil d'analyse économique : Note n°59 : Dominique Bureau, J-C. Bureau et Katherine Schubert : Biodiversité en danger : Quelle réponse économique ? septembre 2020, 11 pages

Cadre Conceptuel de l'Évaluation des Écosystèmes du Millénaire (MEA) ; cadre conceptuel du groupe de travail européen MAES ; cadre conceptuel de la Plateforme Intergouvernementale sur la Biodiversité et les Services Écosystémiques (IPBES)

Évaluation économique des services écosystémiques de Duval L., Binet T., Dupraz P., Leplay S., Etrillard C., Pech M., Deniel E., Laustriat M., 2016.

Paielements pour services environnementaux et méthodes d'évaluation économique. Enseignements pour les mesures agro-environnementales de la politique agricole commune. Etude réalisée pour le ministère en charge de l'agriculture. Rapport final. Consultable en ligne : <https://agriculture.gouv.fr/paiements-pour-services-environnementaux-et-methodes-devaluation-economique>.

4.2.5 Divers

Proposition de loi « pour l'instauration d'un bouclier rural au service des territoires ruraux », enregistré à l'Assemblée nationale le 9 février 2011.

5 Projet de loi

Illustration du contenu d'un projet de loi relative aux aménités rurales :

Article 1er

Une aménité est qualifiée de rurale quand elle est présente dans un espace rural, au sens de la définition retenue par l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). L'espace à dominante rurale, ou espace rural, regroupe l'ensemble des petites unités urbaines et communes rurales n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine (pôles urbains, couronnes périurbaines et communes multi polarisées).

Une aménité rurale est un agrément ou un avantage économique, qui présentent un caractère marchand ou non directement marchand, c'est-à-dire que leurs valeurs, en capital ou en rente, ne font pas l'objet d'opérations économiques.

L'agrément est intrinsèquement une appréciation, qui fonde sa reconnaissance par une autorité publique compétente. L'agrément est procuré par un paysage ou son environnement, au sens de caractéristiques géophysiques, biologiques, naturelles, ou résulte d'une action humaine, non nécessairement destinée à le produire, telle que les activités agricoles et forestières.

L'avantage économique est constitué par une valeur de production de biens et services, une valeur patrimoniale, la valeur d'un service ou d'un bouquet de services écosystémiques. Il est procuré par la vente de biens ou services issus de productions agricoles, forestières ou naturelles, par une activité économique, notamment touristique, favorisée par l'agrément d'un environnement ou paysage, ou par l'aménagement du territoire résultant en milieu rural de l'action de l'État, des collectivités locales, de leurs regroupements, ou de leurs opérateurs. Ces valeurs peuvent être déterminées selon diverses méthodes, ou, en l'absence de méthode applicable, simplement appréciées qualitativement.

Des aménités rurales sont générées, entretenues ou développées par les activités agricoles et forestières. Leurs producteurs peuvent ne pas retirer d'avantages de leur existence, mais au contraire subir de leur fait des charges et pertes de compétitivité, par ailleurs compensables financièrement à ce titre par des aides des politiques agricoles ou environnementales, ou encore rémunérées par des paiements pour services environnementaux.

Les collectivités publiques, en premier lieu les communes rurales et leurs regroupements, dans les limites respectives de leurs compétences, peuvent supporter des coûts liés à l'entretien ou la protection d'espaces procurant des aménités ou encore à la fréquentation de sites ou d'itinéraires dont les agréments attirent du public. Ces coûts résultent soit de leurs obligations légales ou réglementaires, soit de l'exercice de leurs compétences, mais dépassent leur capacité financière dans la mesure où leur couverture ne fait pas l'objet d'un financement adéquat par une ressource commerciale, une dotation, une péréquation, une redevance ou un contrat territorial.

Les actions et activités nécessaires à l'existence ou au maintien d'aménités rurales peuvent justifier des aides ou rémunérations, dans la mesure où :

- elles ne sont pas rémunérées, directement ou indirectement de manière suffisante par le marché ;
- ou encore que l'insuffisance de contreparties menace leur maintien, alors que leur disparition générerait des coûts pour compenser la perte de services écosystémiques ou de capital patrimonial.

Article 2

L'État encourage la préservation et le développement des aménités rurales par une politique rurale assurant la cohérence de son action dans l'espace à dominante rurale.

Article 3

Les collectivités locales, ou le cas échéant leurs regroupements ou opérateurs pour les compétences qui le justifient, peuvent reconnaître l'existence des aménités rurales procurées par leur territoire. Dans le cas où un établissement public de coopération intercommunale ne reconnaît pas d'aménités rurales, une ou plusieurs communes membres souhaitant engager la démarche sont dotées et disposent librement des compétences nécessaires.

Article 4

L'assemblée délibérante initie le projet de territoire par un débat et une délibération lançant une consultation publique et un processus ouvert de co- construction avec les habitants, les associations et entreprises du territoire. Le projet de territoire fait l'objet d'un avis du préfet. Il présente les aménités rurales à préserver et les actions programmées ou à développer à cette fin. Le projet de territoire passe en revue les enjeux pertinents de l'échelon territorial auquel il s'applique.

Article 5

Un décret en conseil d'État détermine dans quelles conditions et limites les préfets de département peuvent déroger aux règles nationales fixant des normes établies manifestement sans prise en considération des spécificités de l'espace rural, exercer une faculté de fongibilité des crédits mobilisables en application des politiques contractuelles et, pour les communes dont le projet de territoire intègre toutes les aménités, dépasser les taux maximum des subventions de l'État applicables à ses projets et bénéficier d'un accompagnement renforcé.

Article 6

Introduction des aménités rurales dans les révisions et refontes des SRADDET, SCOT et PLUi.

Article 7

L'État reconnaît et encourage l'élaboration et la diffusion d'indicateurs pertinents de mesure de l'impact écologique, de l'empreinte carbone et de l'empreinte sur la biodiversité des collectivités publiques et des entreprises, ainsi que le développement de contrats de paiements pour services environnementaux, par des mesures de certification, labellisation ou promotion.

6 La prise en charge des aménités par les territoires

Une étude réalisée en 2018, par le commissariat général à l'égalité des territoires, sur l'équilibre entre les territoires ruraux et urbains, présentait trois grands types d'espaces ruraux, allant du rural isolé ou « hyper-rural » au péri-urbain :

- les campagnes de « l'hyper-ruralité », isolées, à très faible densité, qui comptent 8,5 % de la population, et présentent un vieillissement plus avancé de leurs habitants, des niveaux de revenus plus faibles avec des difficultés d'accessibilité aux services ;
- les campagnes agricoles et industrielles où vivent 9 % de la population, caractérisées par une offre de services moins adaptée, des délocalisations et des pertes d'emplois ;
- les campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées (ou périurbaines) qui regroupent 16 % de la population, avec une forte croissance des emplois, notamment dans les secteurs résidentiels et touristiques.

6.1 Les territoires ruraux, majoritairement intercommunaux

6.1.1 Les territoires ruraux représentent 80% des communes et un tiers de la population

En 2020, la France métropolitaine compte 27 755¹⁶³ communes rurales au sens de la définition de l'INSEE sur la continuité du bâti. Selon cette définition, près de 80% des communes du territoire national sont des communes rurales. 81 % de ces communes sont regroupées au sein de communautés de communes qui forment un maillage de bourgs, petites villes et plus rarement de villes moyennes. L'ensemble des communautés de communes, qui englobe les trois types d'espaces ruraux définis ci-dessus, couvre plus de 75 % du territoire métropolitain pour une population de 21,8 millions d'habitants (soit 33 % de la population de la France). Le territoire rural utilisé comme référence pour l'analyse regroupe les trois types d'espaces définis ci-dessus et représente 997 communautés de communes, soit près de 80 % des EPCI (sur 1 255 en 2019)¹⁶⁴.

Le tableau ci-dessous permet de définir l'espace rural, en termes de population, superficie, et structures par rapport à l'ensemble du territoire national.

territoires	POPULATION	SUPERFICIE	NOMBRE DE COMMUNES	dont COMMUNES RURALES	NOMBRE D'EPCI
FRANCE METROPOLITAINE	65 834 731	54 421 577	34 841	27 755	1 255
				79,7%	
TERRITOIRE URBAIN	44 024 571	13 374 271	8 984	5 311	258
	66,9%	24,6%	25,8%	19,1%	20,6%
TERRITOIRE RURAL	21 810 160	41 047 307	25 857	22 444	997
% France métropolitaine	33,1%	75,4%	74,2%	80,9%	79,4%
hyper ruralité	4 749 590	14 583 142	8 093	7 447	297
% France métropolitaine	7,2%	26,8%	23,2%	26,8%	23,7%
campagnes industrielles et agricoles	7 714 095	16 352 730	10 137	9 020	359
% France métropolitaine	11,7%	30,0%	29,1%	32,5%	28,6%
campagnes périurbaines	9 346 475	10 111 435	7 627	5 977	341
% France métropolitaine	14,2%	18,6%	21,9%	21,5%	27,2%

¹⁶³ Sur un total de 34 970 communes, selon l'INSEE – Tableaux de l'économie française 2020.

¹⁶⁴ Le territoire de référence, défini pour les observations qui suivent, ne prend pas en compte les 5 311 communes intégrées dans des EPCI à vocation majoritairement urbaine (communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles) au nombre de 244, car elles se situent dans la couronne immédiate ou proche de pôles urbains qui concentrent les emplois et les services.

6.1.2 Des territoires marqués par des bases fiscales faibles

Pour l'exercice budgétaire 2019, le produit constaté des 4 taxes des territoires ruraux représente 26,7 % au total du produit de la France métropolitaine, soit 13,22 Mds €.

La lecture des bases fiscales de ces territoires permet de constater qu'elles sont en moyenne inférieures d'un quart à celles des territoires urbains.

Tableau 3 : Produit des 4 taxes

en euros	produits TH EPCI+communes +syndicats	produits FB EPCI+communes +syndicats	produits FNB EPCI+communes +syndicats	produits CFE EPCI+communes +syndicats	produits TAFNB EPCI+communes +syndicats	total produits
FRANCE METROPOLITAINE	22 015 506 854	18 720 069 288	970 445 957	7 690 533 431	79 994 757	49 476 550 287
	44,5%	37,8%	2,0%	15,5%	0,2%	
TERRITOIRE URBAIN	16 160 173 414	14 118 560 208	287 095 640	5 640 335 159	48 954 531	36 255 118 952
% France métropolitaine	73,4%	75,4%	29,6%	73,3%	61,2%	73,3%
TERRITOIRE RURAL	5 855 333 440	4 601 509 080	683 350 317	2 050 198 272	31 040 226	13 221 431 335
% France métropolitaine	26,6%	24,6%	70,4%	26,7%	38,8%	26,7%
hyper ruralité	1 248 566 414	1 073 106 394	188 887 414	538 009 819	6 291 705	3 054 861 746
% France métropolitaine	5,7%	5,7%	19,5%	7,0%	7,9%	6,2%
campagnes industrielles et agricoles	2 062 443 705	1 635 666 898	260 983 991	742 425 479	11 381 025	4 712 901 098
% France métropolitaine	9,4%	8,7%	26,9%	9,7%	14,2%	9,5%
campagnes périurbaines	2 544 323 321	1 892 735 788	233 478 912	769 762 974	13 367 496	5 453 668 491
% France métropolitaine	11,6%	10,1%	24,1%	10,0%	16,7%	11,0%

On note, cependant, que l'effort fiscal des territoires ruraux est équivalent à celui des territoires urbains.

Tableau 4 : Effort fiscal

FRANCE METROPOLITAINE	21,86%
TERRITOIRE URBAIN	22,03%
TERRITOIRE RURAL	21,40%
hyper ruralité	21,98%
campagnes industrielles et agricoles	21,74%
campagnes périurbaines	20,81%

Conséquence de cette situation, le produit fiscal des 4 taxes par habitant se traduit par un écart entre les territoires ruraux et urbains. Ainsi, le territoire rural dispose pour le fonctionnement de ses collectivités du bloc communal de recettes fiscales par habitant inférieures de 26,4 % à celles territoire urbain. Il en résulte un écart qui s'élève à 4,6 Mds € au total pour les territoires ruraux et peut être retracé de la façon suivante :

Tableau 5 : Écart de potentiel fiscal

	écart de potentiel fiscal 4 TAXES	écart d'effort fiscal 4 taxes	handicap fiscal structurel	handicap fiscal structurel/h
TERRITOIRE RURAL	4 739 673 729,76	-82 229 329,47	4 657 444 400,29	213,5
hyper ruralité	856 521 068,46	-1 773 320,51	854 747 747,95	180,0
campagnes industrielles et agricoles	1 639 811 159,71	-13 887 027,17	1 625 924 132,54	210,8
campagnes périurbaines	2 243 341 501,60	-66 568 981,79	2 176 772 519,81	232,9

6.1.3 Les autres produits de nature fiscale ne permettent pas de compenser les écarts

Sur le tableau ci-dessous, la ventilation par territoire est significative en termes de ressources mobilisées par les collectivités territoriales du bloc communal : 15 % du total au regard de plus de 84 % pour le territoire urbain.

en euros	Produits CVAE EPCI+communes +syndicats	Produits des IFER EPCI+communes +syndicats	Produits TASCOM EPCI+communes +syndicats	DRCTP EPCI+communes +syndicats	FNGIR EPCI+communes +syndicats	CPS EPCI pour PF (hors baisses DCTP)	ACNE	TOTAL
FRANCE METROPOLITAINE	4 631 356 434	595 017 766	755 815 531	1 153 006 411	-172 744 073	4 955 513 328	3 406 662	11 921 372 059
	38,8%	5,0%	6,3%	9,7%		41,6%	0,03%	100,0%
TERRITOIRE URBAIN	3 691 337 530	262 153 000	562 090 445	909 093 570	388 310 140	4 307 854 477	0	10 120 839 162
% France métropolitaine	79,7%	44,1%	74,4%	78,8%		86,9%	0,0%	84,9%
TERRITOIRE RURAL	940 018 904	332 864 766	193 725 086	243 912 841	-561 054 213	647 658 851	3 406 662	1 800 532 897
% France métropolitaine	20,3%	55,9%	25,6%	21,2%		13,1%	100,0%	15,1%
hyper ruralité	201 992 932	119 229 863	40 466 714	50 088 370	-202 786 010	126 958 389	742 291	336 692 549
% France métropolitaine	4,4%	20,0%	5,4%	4,3%		2,6%	21,8%	2,8%
campagnes industrielles et agricoles	328 890 346	111 444 993	76 942 623	87 287 469	-201 482 295	237 539 561	2 529 326	328 890 346
% France métropolitaine	7,1%	18,7%	10,2%	7,6%		4,8%	74,2%	2,8%
campagnes périurbaines	409 135 626	102 189 910	76 315 749	106 537 002	-156 785 908	283 160 901	135 045	1 134 950 002
% France métropolitaine	8,8%	17,2%	10,1%	9,2%		5,7%	4,0%	9,5%

6.2 La DGF des communes organise une certaine solidarité au niveau communal

Au niveau communal, la DGF apparaît comme une dotation qui organise une certaine solidarité entre les villes et les campagnes. Cette solidarité peut être quantifiée : elle se manifeste par un transfert de ressources des villes vers les campagnes, sous la régulation de l'État, qui se monte globalement à 240M€.

Tableau 6 : Dotations notifiées pour 2020

territoires	FORFAITAIRE	DSU	DSR	DNP	DGF TOTALE	DGF/h
FRANCE METROPOLITAINE	6 643 932 725	2 244 240 555	1 595 315 414	748 532 539	11 232 021 233	171
TERRITOIRE URBAIN	4 357 437 260	2 074 791 966	433 636 279	398 266 203	7 264 131 708	165
% France métropolitaine	65,6%	92,4%	27,2%	53,2%	64,7%	96,7%
TERRITOIRE RURAL	2 286 495 465	169 448 589	1 161 679 135	350 266 336	3 967 889 525	182
% France métropolitaine	34,4%	7,6%	72,8%	46,8%	35,3%	106,6%
hyper ruralité	643 848 167	30 141 583	331 377 757	81 131 928	1 086 499 435	229
% France métropolitaine	9,7%	1,3%	20,8%	10,8%	9,7%	134,1%
campagnes industrielles et agricoles	842 906 654	62 369 867	440 012 775	121 910 844	1 467 200 140	190
% France métropolitaine	12,7%	2,8%	27,6%	16,3%	13,1%	111,5%
campagnes périurbaines	799 740 644	76 937 139	390 288 603	147 223 564	1 414 189 950	151
% France métropolitaine	12,0%	3,4%	24,5%	19,7%	12,6%	88,7%

Néanmoins, le bilan ci-dessous révèle un déséquilibre entre les intercommunalités rurales et urbaines. Celui-ci se constate de manière brute par une dotation moyenne de la DGF par habitant du territoire urbain trois fois supérieure à celle du territoire rural. Dans le calcul des dotations, c'est le coefficient d'intégration fiscal (CIF) des EPCI qui s'impose et les intercommunalités urbaines sont mieux intégrées que les intercommunalités rurales. Ainsi, 17 % de la dotation nationale de la DGF des EPCI sont redéployés, à la faveur du coefficient d'intégration fiscale, en faveur des zones urbaines, pour un montant de 1.069 Mds €. Les EPCI des territoires urbains reçoivent 84 % de la dotation, soit 120 € par habitant contre 16 % pour les territoires ruraux, soit 46 € par habitant.

Tableau 7 : Dotations 2020 des EPCI

LA DGF DES EPCI					
territoires	Dotation de compensation	dotation d'intercommunalité	dotation des groupements touristiques	DGF totale des EPCI	DGF/h
FRANCE METROPOLITAINE	4 783 981 648	1 516 981 318	12 644 286	6 313 607 252	96
TERRITOIRE URBAIN	4 146 545 613	1 155 186 793	2 193 450	5 303 925 856	120
% France métropolitaine	86,7%	76,2%	17,3%	84,0%	
TERRITOIRE RURAL	637 436 035	361 794 525	10 450 836	1 009 681 396	46
% France métropolitaine	13,3%	23,8%	82,7%	16,0%	
hyper ruralité	123 769 164	87 057 459	8 179 030	222 553 949	46,9
% France métropolitaine	2,6%	5,7%	64,7%	3,5%	
campagnes industrielles et agricoles	231 822 892	134 073 769	1 974 578	367 871 239	47,7
% France métropolitaine	4,8%	8,8%	15,6%	5,8%	
campagnes périurbaines	281 843 979	140 663 297	297 228	419 256 208	44,9
% France métropolitaine	5,9%	9,3%	2,4%	6,6%	

6.2.1 La dotation Natura 2000 de la DGF

La dotation NATURA 2000 de la DGF, créée par la loi de finances pour 2019, comprend une enveloppe

de 5 M€. Elle ne représente que 0,04% de la DGF des communes.

Elle repose sur une série de critères restrictifs dont les principaux, en termes d'éligibilité, font appel à une condition de 75% d'occupation du territoire communal par une zone NATURA 2000, avec une condition de ressources limitative de la commune¹⁶⁵, ainsi qu'une condition de population municipale totale inférieure à 10 000 habitants. Sur cette base, 1 100 communes apparaissent éligibles, soit une dotation moyenne NATURA 2000 potentielle de 4 545 euros par commune éligible.

Or, le réseau NATURA 2000 concerne plus de 13 000 communes de la France métropolitaine¹⁶⁶, plus de 13% de la surface terrestre de la France et 33% de la surface marine de la zone économique exclusive. Le budget annuel moyen d'animation du réseau NATURA 2000 en France a été ces dernières années de l'ordre de 150 M€. Il s'agit là d'une aménité très réelle qui se concrétise notamment, au-delà de la préservation des espèces et de la biodiversité, par une augmentation croissante de l'afflux touristique. En ce sens, la nouvelle dotation NATURA 2000 de la DGF n'apparaît pas tout à fait convaincante quant à ses effets réels sur la valorisation effective de ces zones naturelles.

6.3 Le soutien à l'investissement et aux projets des territoires ruraux¹⁶⁷

Au titre du soutien à l'investissement, les territoires ruraux disposent de fonds qui pourraient venir en appui à des projets bénéficiant aux aménités rurales. Parmi les fonds susceptibles d'être mobilisés, on peut citer particulièrement la DSIL, la DETR, et le FNADT (même s'il est en diminution).

6.3.1 La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

Instituée en 2016, la DSIL permet de financer les priorités d'investissement des communes ou de leurs groupements. Son montant en loi de Finance 2020 a été fixé à 570 M€ en AE.

Elle est destinée à soutenir la réalisation d'opérations visant au développement des territoires ruraux, inscrites dans un contrat (contrat de ruralité), signé entre l'État et les groupements de communes. Toutes les communes et les EPCI à fiscalité propre, ainsi que les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) peuvent la percevoir.

Cette dotation devrait donc pouvoir être mobilisée pour les aménités rurales dans le cadre de la contractualisation.

6.3.2 La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)

La DETR est une dotation importante en volume au bénéfice du seul territoire rural. Elle représente 1,046 Mds € en AE en loi de Finance pour 2020.

Créée par la loi de finances pour 2011, et résultant de la fusion de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et de la dotation de développement rural (DDR), elle s'adresse aux communes rurales remplissant les conditions suivantes :

- la population ne peut excéder 2 000 habitants (métropole) ;

¹⁶⁵ Un potentiel fiscal moyen par habitant inférieur de 1,5 fois au potentiel fiscal moyen par habitant de la strate démographique d'appartenance.

¹⁶⁶ Pour plus de 15 M d'habitants.

¹⁶⁷ Il n'est question ici que des dotations existantes à vocation générale, les autres dispositifs de financement du territoire rural (ZRR, PAC, FEADER...) étant examinés par ailleurs dans le rapport.

- la population peut être supérieure à 2 000 habitants sans excéder 20 000 habitants dans les départements de métropole, avec un potentiel financier par habitant inférieur à 1,3 fois le potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des communes des départements dont la population est supérieure à 2 000 habitants et n'excède pas 20 000 habitants.

Sont également éligibles à cette dotation, les EPCI dont la population n'excède pas 50 000 habitants pour un territoire d'un seul tenant et sans enclave, sans compter de commune membre de plus de 15 000 habitants. Le critère de population est celui de l'INSEE.

Enfin, sont éligibles, à titre dérogatoire, les EPCI éligibles en 2010 à la DGE des communes ou à la DDR, les syndicats mixtes de moins de 60 000 habitants composés d'EPCI et de communes, les syndicats de communes de moins de 60 000 habitants et les communes nouvelles dont au moins une ancienne commune était éligible à la DETR ou dont la formation s'est faite par regroupement de toutes les communes d'un même EPCI.

6.3.3 Le fonds national d'aménagement du territoire (FNADT).

Le FNADT soutient en investissement et en fonctionnement les actions destinées à mettre en œuvre les choix stratégiques de la politique d'aménagement du territoire. Parmi les actions éligibles figurent :

- les actions qui concourent à accroître l'attractivité des territoires : programmes visant à assurer une meilleure préservation des milieux naturels et des ressources ou à favoriser la mise en valeur du patrimoine naturel, social ou culturel ; grands équipements et actions permettant d'améliorer les services aux populations et aux entreprises ;
- les actions innovantes ou expérimentales dans le domaine de l'aménagement et du développement durable : ingénierie de projet pour la mise en place de pays, agglomérations, parc naturels et réseaux de villes ; actions intersectorielles ou pluridisciplinaires de mobilisation des compétences locales.

La gestion du FNADT est très largement déconcentrée, sa section locale représente plus de 80% de ce fonds. Le volume budgétaire du FNADT a été arrêté en loi de finances pour 2020 à 123,66 M€. Les aménités rurales sont susceptibles d'être retenues dans ce cadre.

7 Définitions des aménités rurales

7.1 Les définitions

7.1.1 Historique

Le terme « aménité »¹⁶⁸ est un mot du langage commun qui avait initialement trait à la qualité des relations entre des personnes. Diderot (Diderot et d'Alembert, 1775) en donne dans son encyclopédie rédigée au XVIII^e siècle la définition suivante : « c'est dans le caractère, dans les mœurs ou le langage, une douceur accompagnée de politesse et de grâce. L'aménité prévient, elle attire, elle engage, elle fait souhaiter de vivre avec celui qui en est doué. Un peuple sauvage peut avoir de la douceur, mais l'aménité n'appartient qu'à un peuple civilisé... ».

Au XIX^e siècle, le sens est détourné pour qualifier également « l'agrément d'un lieu ». Chateaubriand notamment, évoque « les aménités des rivages »

Enfin, ces dernières années, ce mot a trouvé un nouvel emploi dans la sphère politique en même temps que d'autres notions comme le développement durable, la multifonctionnalité... Ceci coïncide également avec la réintroduction dans les mêmes sphères de préoccupations relatives au patrimoine et au paysage, si bien que ces différents termes sont fréquemment associés.

7.1.2 Les définitions littérales

Académie française : XIV^e siècle. Emprunté du latin *amoenitas*, dérivé de *amoenus*, « agréable ; amène » ;

- Douceur et charme qui émanent d'un lieu. L'aménité du Val de Loire.
- Douceur accompagnée de politesse et de grâce. Cet homme a de l'aménité. Il est plein d'aménité. Un accueil dépourvu d'aménité. Un style plein d'aménité.
- Au pluriel. Le plus souvent par antiphrase. Échanger des aménités, des paroles blessantes.

Larousse : Politesse, affabilité qui charme

Litttré :

- Agrément accompagné de douceur. Aménité d'un lieu. Aménité de l'air, de la température. *Vous pourrez jouir de l'aménité de la France, que vous aimez, Montesquieu, Corresp. 17.*
- Douceur accompagnée de grâce et de politesse. *D'Artaguet offrait en lui la loyauté des anciens jours et l'aménité des mœurs du nouvel âge, Chateaubriand, Natch. III, 159.*

Wikipédia : est « amène », ce qui est aimable, agréable, qui procure ou suscite du plaisir.

- « Pour une personne, le mot évoque un caractère aimable, affable ou qui dénote de l'amabilité. On parle par exemple d'une personne ou d'une nature amène, ou d'un ton ou de propos amènes. Traiter quelqu'un avec aménité, c'est le traiter avec égard, sans rudesse. »

¹⁶⁸ Les aménités des espaces ruraux ; un enjeu pour les politiques publiques, un enjeu pour la recherche - Dominique Cairol et Daniel Terrasson- CEMAGREF – Ingénierie Numéro spécial 2002

- « Concernant l'environnement, le mot et le concept désignent depuis longtemps l'agrément induit par la fréquentation d'un lieu ou par la simple vision d'un beau paysage. Il est de plus en plus employé par les acteurs de l'environnement et du développement durable.
- Le mot évoque aussi et de plus en plus l'agrément, le plaisir gratuit directement ou indirectement offert par la vision, la contemplation de la nature en tant qu'habitats naturels et écosystèmes, qui en tant que bien public a un caractère d'intérêt public et d'intérêt général. »

En anglais :

- En anglais et au pluriel (amenities), dans la tradition anglo-saxonne, cela évoque plutôt les avantages non monétaires, liés à la propriété d'un bien immobilier, d'aménagements ou d'équipements.
Le mot « aménité » est apparu dans les débats internationaux et le langage des élites technocratiques sous l'influence des économistes et de la pensée anglo-saxonne. Il reprend alors la double signification du mot anglais « amenity » qui qualifie non seulement l'agrément d'un lieu, mais aussi les équipements qui contribuent à celui-ci (cf. notamment guide Michelin).¹⁶⁹

7.1.3 Les définitions de l'OCDE

L'OCDE a cherché à explorer la question des aménités : elle y a consacré un groupe de travail, a publié quatre ouvrages (1994, 1996, 1999, 2000) pour tenter de définir le sens, cerner les enjeux, examiner comment les politiques publiques pouvaient agir.

Les aménités sont « *les attributs, naturels ou façonnés par l'homme, liés à un espace ou à un territoire et qui le différencient d'autres territoires qui en sont dépourvus* » (OCDE, 1999).

Dans l'un de ces ouvrages, « Cultiver les aménités rurales - Une perspective de développement économique »¹⁷⁰, l'OCDE se penche sur l'avenir des zones rurales qui occupe en 1999 un rang élevé dans l'agenda politique tant au plan national qu'au plan international. La restructuration du secteur agricole, la réforme des politiques agricoles qui l'accompagne, et les défis à relever pour remplir les objectifs du développement durable sont du reste au cœur des préoccupations des pays de l'OCDE.

La recherche de stratégies politiques durables tournées vers l'avenir a révélé que les aménités naturelles et culturelles constituaient un domaine d'action d'autant plus important qu'il complète les politiques rurales traditionnelles orientées vers l'agriculture, tout en s'inscrivant dans la dimension plus large du développement territorial.

De nombreux potentiels naturels et culturels demeurent inexploités dans la plupart des zones rurales. Tirer parti de ces aménités suppose l'instauration d'un équilibre entre leur usage et leur conservation. Un certain degré d'activité économique locale est en effet nécessaire pour préserver les aménités rurales - une absence d'activité pouvant au contraire entraîner leur dégradation - mais dans le même temps une surexploitation risque de porter atteinte, souvent de façon irréversible, à leur valeur essentielle. Dans la mesure où de nombreuses aménités sont des biens publics, caractérisés par des marchés limités et des droits de propriétés flous, les politiques publiques sont indispensables pour trouver l'équilibre délicat entre l'offre et la demande.

Mais pour Cairol et Terrasson¹⁷¹, « *il faut toutefois noter que ces travaux sont fortement marqués par une*

¹⁶⁹ Les aménités des espaces ruraux ; un enjeu pour les politiques publiques, un enjeu pour la recherche - Dominique Cairol et Daniel Terrasson- CEMAGREF – Ingénierie Numéro spécial 2002

¹⁷⁰ OCDE (1999), Cultiver les aménités rurales : Une perspective de développement économique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264273948-fr>.

¹⁷¹ Les aménités des espaces ruraux ; un enjeu pour les politiques publiques, un enjeu pour la recherche -Dominique

approche purement économique centrée sur le développement, ce qui pourrait s'avérer réducteur par rapport à la nature même du concernement sous-jacent, et justifier un regard à partir d'autres champs disciplinaires ».

7.1.4 Législation : l'absence de définition réglementaire

Le concept d'aménité est sous-jacent à de nombreux actes et textes juridiques aux États-Unis, où la naturalité (wilderness) était déjà un concept central lors de la création des parcs nationaux. Au Royaume-Uni plusieurs textes se réfèrent à la beauté et à la valeur des paysages naturels et des campagnes.¹⁷²

Ce concept est assez nouveau dans le champ juridique en France (par exemple pour la loi Voynet ou les textes à profils environnementaux régionaux), mais il transparaissait déjà dans les textes sur la protection des sites et paysages. Le mot apparaît https://fr.wikipedia.org/wiki/Aide:R%C3%A9f%C3%A9rence_n%C3%A9cessaire dans le droit français avec la loi Voynet et ses Schémas de services collectifs (SSC). L'Avis sur le projet de décret approuvant les schémas de services collectifs comporte un paragraphe définissant le concept d'aménité.¹⁷³

En France de récentes circulaires, arrêtés ministériels et instructions du Gouvernement introduisent et encouragent la mise en place de "solutions fondées sur la nature" et font référence au concept d'aménité. À titre d'exemple en matière de gestion de la ressource en eau cette circulaire du 9 mai 2019 (projet de territoire pour la gestion de l'eau) – **Voir encadré infra**.

Pour autant, aucun de ces textes ne définit de manière univoque la notion d'aménité.

Tendances : l'aménité, comme la santé, tend à être considérée comme un bien commun et un droit pour tous, à restaurer ou préserver pour les générations futures. Elle devrait donc être mieux prise en compte par les études d'impact, les mesures conservatoires et les mesures compensatoires, mais aussi dans les plans locaux d'urbanisme, SCOT, directive territoriale d'aménagement et autres documents d'urbanisme, ainsi plus généralement que par l'Agenda²¹.

Il suscite un débat autour de la valeur des aménités et de leur coût d'entretien ou de restauration - sur fond de principe « pollueur-payeur » éventuellement.

Cairol et Daniel Terrasson- CEMAGREF – Ingénierie Numéro spécial 2002

¹⁷² Wikipédia https://fr.wikipedia.org/wiki/Am%C3%A9nit%C3%A9_environmentale

¹⁷³ Avis sur le projet de décret approuvant les schémas de services collectifs prévus à l'article 10 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire

7.1.5 Conclusion

En ce sens, la notion d'aménité commence à être appropriée assez largement par les responsables politiques. On retrouve, par exemple, ce mot dans les discours des ministres chargés de l'agriculture ou de l'environnement.

Si l'usage du terme « aménité » se développe dans les sphères politiques et administratives, il faut bien reconnaître qu'il traduit des préoccupations assez floues et que cette notion est en général évoquée sans être réellement définie. Il convient donc de la clarifier, par une définition univoque, à formaliser sans doute dans un texte de portée législative ou réglementaire.

7.2 Notions d'aménités rurales

7.2.1 Les aménités rurales englobent les aménités environnementales

Pour le grand public, une **aménité environnementale**¹⁷⁴ est tout aspect de l'environnement appréciable et agréable pour l'humanité, dans un lieu ou site particulier. Les aménités environnementales sont a priori « gratuitement offertes par la nature », non-quantifiables, notamment par la monnaie, et donc « inestimables » (concepts qui évoquent certains aspects du romantisme). Ce concept est intégré dans les préoccupations éthiques et de développement durable.

Pour Rhône Alpes tourisme, « *les aménités environnementales sont des **composantes essentielles de la singularité et de l'attractivité d'un territoire*** »¹⁷⁵. La définition de leurs approches et l'identification de leurs contenus permettent aux acteurs de l'aménagement, de la protection et de la valorisation des territoires de mieux appréhender leurs composantes en fonction de leurs valeurs environnementales, économiques, sociales et culturelles. Ces aménités environnementales sont désormais potentiellement valorisables pour parvenir à un développement durable d'un territoire en conduisant des approches qualitatives et quantitatives auprès des clientèles.

On s'aperçoit, de manière très générale, que les notions d'aménités environnementales et d'aménités rurales se confondent dans l'esprit des gens.

Dans les faits, le qualificatif d'« environnementales » renvoie davantage aux notions d'écologie, de nature, et le qualificatif de « rurales » davantage à tout ce qui touche au monde rural, intégrant les 4 grandes catégories de services écosystémiques, dont notamment les valeurs culturelles et les services touchant à ce domaine de la culture (cf. infra § 7.2.3 : Services écosystémiques ou services environnementaux : quelles définitions ?)

On retiendra qu'à la différence des aménités environnementales, les aménités rurales embrassent tous les services écosystémiques, d'auto-entretien (services nécessaires à l'octroi de tous les autres services fournis par les écosystèmes), les services de prélèvement ou d'extraction (nourriture, eau, bois, air, sol, ;...), les services de régulation (carbone, eau, biodiversité, santé, biomasse, ...) et les services culturels (spirituel et religieux, agrément et écotourisme, esthétique et beauté des paysage, inspiration, éducationnel, histoire et géographie, héritage et patrimoine culturel, ...).

7.2.2 Notion d'aménité et le cadre conceptuel de l'EFESE

Le cadre conceptuel de l'EFESE n'évoque pas à proprement parler la question des aménités mais « précise un ensemble de notions centrales dans l'étude des interactions entre nos sociétés et la

¹⁷⁴ Wikipédia https://fr.wikipedia.org/wiki/Am%C3%A9nit%C3%A9_environnementale

¹⁷⁵ Rhône Alpes Tourisme : les aménités environnementales, facteurs de développement durable des territoires

biodiversité. Son trait principal est de permettre l'expression des multiples valeurs de la biodiversité pour les individus et les sociétés humaines et de mettre l'accent sur les arbitrages et les opportunités qui se présentent à nous en matière de gestion des écosystèmes et de leurs services »¹⁷⁶.

Le cadre conceptuel de l'EFESE ne donne donc pas une définition de la notion d'aménité. Il donne en revanche des notions sur les éléments clés liés à l'analyse et l'interprétation des fonctions écologiques et des écosystèmes :

- **La biodiversité**

« La biodiversité (ou diversité biologique) est définie comme la variabilité des organismes vivants, de toute origine, y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie. Cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes. (Convention sur la Diversité Biologique, 1992, article 2) »

- **Un écosystème**

« Un écosystème désigne un complexe dynamique de populations végétales, animales et de micro-organismes (biocénose), associées à leur milieu non-vivant (biotope) et interagissant en tant qu'unité fonctionnelle. »

Malgré leur caractère artificiel, les systèmes cultivés font partie intégrante de la classification des écosystèmes établie par le MEA¹⁷⁷, qui les place au cœur de la typologie des dix types d'écosystèmes terrestres.

On retrouve également dans la littérature l'appellation d'« agroécosystème », défini par l'UNESCO (2009) comme suit : « l'agroécosystème est un produit de la modification de l'écosystème par l'homme et constitue un espace d'interaction entre l'homme, ses savoirs et ses pratiques et la diversité des ressources naturelles. L'agroécosystème est l'unité de base permettant d'étudier les relations entre une communauté humaine, son environnement et les services que les écosystèmes fournissent pour assurer sa subsistance. L'agroécosystème est donc une association dynamique comprenant les cultures, les pâturages, le bétail, d'autres espèces de flore et de faune, l'atmosphère, les sols et l'eau en interaction avec les usages qu'en font les hommes sur la base de leurs systèmes de valeurs et traditions. »

- **Les fonctions écologiques**

« Les fonctions écologiques désignent les phénomènes propres à un écosystème et qui résultent de la combinaison de son état, des structures et des processus écologiques et qui se déroulent avec ou sans la présence de l'Homme. L'état d'un écosystème désigne sa condition physique, chimique et biologique à un moment donné. Sa structure correspond à la nature des entités biotiques et abiotiques qui le composent ainsi que les relations qui existent entre ces entités. Un processus écologique désigne une suite d'opérations ou d'événements ayant lieu au sein d'un écosystème ».

- **Les biens et services écosystémiques**

« Les services rendus par les écosystèmes désignent l'utilisation humaine des processus naturels à travers la fourniture de biens matériels, la valorisation de mode de régulation écologique, l'utilisation des écosystèmes de support à des activités non productrices de biens matériels (activité artistique, éducation...). Les services se rapportent donc uniquement à des impacts positifs sur le bien être humain à travers la fourniture de biens et services. [...] »¹⁷⁸

¹⁷⁶ EFESE l'essentiel du cadre conceptuel – Théma – Juin 2016

¹⁷⁷ Millennium Ecosystem Assessment, 2005

¹⁷⁸ In Evaluation des services rendus par les écosystèmes en France, 2009

Pour l'EFESE « Les biens et services écosystémiques désignent l'utilisation durable par l'homme des fonctions écologiques de certains écosystèmes, à travers des usages et une réglementation qui les encadre. Les bouquets de biens et de services écosystémiques désignent des ensembles de biens et de services écosystémiques qui sont régulièrement observés ensemble dans le temps et/ou dans l'espace. »

- **Le patrimoine naturel**

« Le patrimoine naturel désigne, dans le cadre de l'Efese, les éléments des écosystèmes faisant l'objet d'une reconnaissance sociale à dimension identitaire ou spirituelle marquée ».

Fonctions écologiques	Maintien des cycles de vie (eau, azote, carbone), protection des habitats et des ressources génétiques, production primaire, décomposition, nurseries et nourrissage des espèces sauvages, pollinisation
Services de régulation	Régulation du climat global, régulation du climat local, régulation des débits de crues, pollinisation des cultures
Biens produits par les écosystèmes	Végétaux (bois, algues...), animaux (gibier, poissons...)
Services culturels	Activités récréatives et de loisir, aménités paysagères
Patrimoine naturel	Patrimoine spirituel et identitaire, espèces emblématiques, sites et paysages naturels remarquables

Tableau 8 Exemples de fonctions écologiques, de services écosystémiques et d'éléments de patrimoine naturel

7.2.3 Services écosystémiques ou services environnementaux : quelles définitions ?¹⁷⁹

Ces notions de service environnemental, écologique ou encore écosystémique font l'objet d'une littérature abondante depuis les années 70. Si, initialement, le terme de « services fournis par la nature » (Daily, 1997 ; Bonnin, 2012) était utilisé, les termes de « service écosystémique », « écologique » ou « environnemental » ont pris un sens distinct, en fonction de la manière dont les auteurs considèrent les relations entre les activités humaines et la nature. Néanmoins, ces termes sont souvent utilisés de manière interchangeable dans la littérature (Karsenty et al., 2009 ; Muradian et al., 2010). Nous proposons donc ici un tour d'horizon des différentes terminologies employées pour la notion de services afin de distinguer les notions les unes des autres et de retenir des définitions pertinentes dans le cadre de cette étude.

7.2.3.1 Les services écosystémiques

D'après Antona et Bonin (2010), la notion de « service écosystémique » a été utilisée pour la première fois dans la publication d'Ehrlich et de Mooney en 1983. Mais ce concept doit son émergence à la parution en 1997 de l'ouvrage « Nature's Services », coordonné par Daily et à la publication, la même année, du célèbre article de Costanza et al. (1997).

Dans l'ouvrage de Daily (1997), les services écosystémiques désignent les conditions et processus par lesquels les écosystèmes naturels et les espèces qui composent ces écosystèmes bénéficient à l'homme.

¹⁷⁹ Paiements pour services environnementaux et méthodes d'évaluation économique. Enseignements pour les mesures agro-environnementales de la politique agricole commune – Rapport final – Oréade-Brèche – Juin 2016

Si l'importance de ces services est mentionnée dans l'article, aucune évaluation monétaire de ces services n'est réalisée. Dans l'article de Costanza et al. (Ibid), les auteurs désignent les services écosystémiques comme les biens et services issus des fonctions des écosystèmes (habitat, propriété biologique, processus des écosystèmes) dont les hommes bénéficient de manière directe, ou indirecte¹⁸⁰. Par ailleurs, les auteurs s'engagent dans une estimation de la valeur monétaire annuelle de ces services écosystémiques qu'ils évaluent, au niveau mondial, à 1,8 fois la valeur du PIB mondial. La notion de « service écosystémique » est ainsi utilisée comme plaidoyer en faveur de la préservation de la nature¹⁸¹. Les deux publications visent, en effet, à identifier et mesurer le rôle de la nature et de ses fonctions écologiques ainsi qu'à faire prendre conscience de la valeur des dégradations environnementales causées par les activités humaines (Jeanneaux et al., 2012). A la fin des années 1990, la notion de service écosystémique est donc mise en avant, à la fois par des biologistes et écologues, mais avant tout par les travaux d'économistes de l'environnement, comme un argument fort pour attirer l'attention des décideurs sur les dégradations croissantes des écosystèmes.

Le Millenium Ecosystem Assessment (MEA) (Evaluation des Ecosystèmes pour le Millénaire)¹⁸², large forum international mené entre 2001 et 2005, a regroupé plus de 1 300 contributions d'experts en biodiversité. Il a constitué une seconde étape clé dans la reconnaissance politique et internationale de la notion de service écosystémique. Le MEA propose, en 2005, un classement des services écosystémiques en quatre grandes catégories, décrites dans la figure ci-dessous.

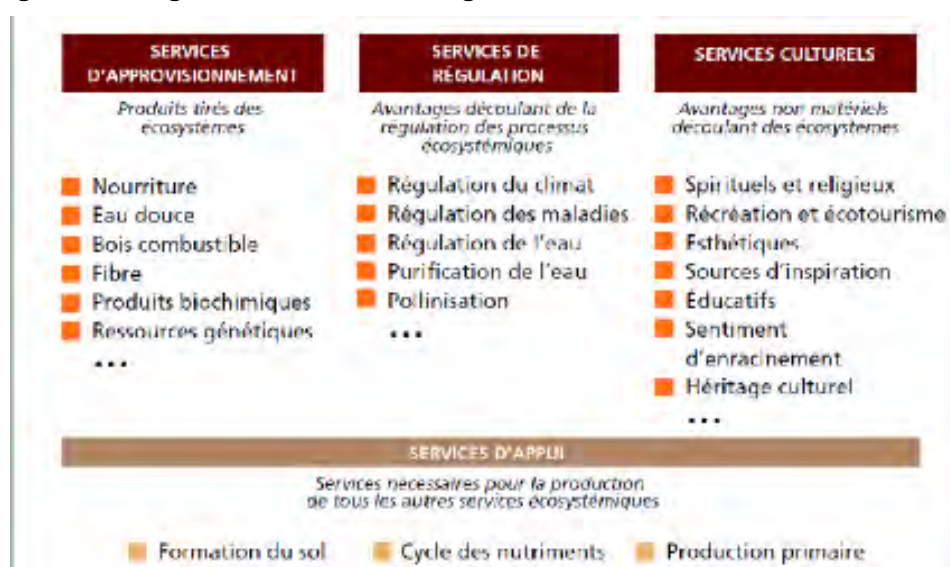


Figure 2 Catégories de services écosystémiques¹⁸³

L'évaluation des écosystèmes pour le millénaire (Millennium Ecosystem Assessment, 2005a), publié en 2005, a eu un impact considérable, qui tient d'abord à la proposition d'un cadre commun de réflexion sur les écosystèmes en lien avec le bien-être social, à la définition du concept de « service écosystémique », aussi appelé « service écologique » (les humains utilisent les propriétés des écosystèmes librement), et à l'élaboration d'une typologie de ces services écologiques¹⁸⁴.

¹⁸⁰ Costanza et al. (1997) précisent que, dans certains cas, un service écosystémique est le produit d'une ou plusieurs fonctions des écosystèmes tandis que, dans d'autres cas, une fonction des écosystèmes contribue à deux ou plusieurs services écosystémiques.

¹⁸¹ Cette notion est utilisée comme un outil de communication selon Gomez-Baggethun et al. (2010)

¹⁸² L'évaluation des écosystèmes pour le millénaire a été commandée par le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, en 2000 et s'est déroulée de 2001 à 2005. Ce travail avait pour objectif d'étudier les conséquences, pour le bien-être

¹⁸³ Source: FAO (2007), adapté de Ecosystems and human well-being: a framework for assessment par le Millenium Ecosystem Assessment (MEA, 2005)

¹⁸⁴ Rapport du groupe de travail présidé par Bernard Chevassus-au-Louis Vice-président : Jean-Michel Salles Rapporteur général : Jean-Luc Pujol - Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes - Contribution à



Figure 3 Les bénéfices tirés des écosystèmes et leurs liens avec le bien-être de l'Homme (Source Millennium Ecosystem Assessment, 2005)

Le MEA a souligné les limites de cette approche conceptuelle. Notamment, cette définition élude le fait que les écosystèmes peuvent également avoir des effets négatifs sur les activités humaines (Bonin et Antona, 2010 ; et Bonin et al, 2012) : inondations dues aux débordements des rivières, contribution des forêts à la régulation de la température terrestre, prélèvement d'eau d'un bassin versant par les arbres, etc. Mc Cauley (2006) parle ainsi de « disservice » pour caractériser ces services négatifs. Le principe même de l'approche est questionné car, finalement, les études tendent à montrer que plus un écosystème est exploité par l'homme, plus il fournira de services, en raison principalement de l'intensité et du nombre de services d'approvisionnement (exploitation) et culturels (tourisme). A l'autre extrême, les écosystèmes vierges et les espaces inhabités ne rendent aucun service faute de bénéficiaires à proximité (Binet et al., 2011).

Malgré ces limites, la notion de service écosystémique, définie lors du MEA, fit l'objet d'un consensus entre les 1 300 experts impliqués, ce qui donna une légitimité importante à cette notion et offrit un cadre pour caractériser et quantifier les rôles et fonctions des écosystèmes.

Suite au MEA, diverses initiatives régionales et internationales ont concouru à la promotion de cette notion, désormais stabilisée par la définition du MEA, comme autant de jalons vers la reconnaissance internationale du concept, notamment :

L'étude « l'économie des écosystèmes et de la biodiversité » (The Economics of Ecosystems and Biodiversity, TEEB) conduite entre 2007 et 2010 (TEEB, 2010)

La classification internationale commune des services écosystémiques en 2008 ;

La déclaration de l'ONU de l'année 2010 comme « Année internationale de la biodiversité » et celle de la Décennie internationale de la biodiversité en 2011

La création de la plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques : Intergovernmental Panel on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES)

Les travaux du TEEB en particulier ont permis, plusieurs années après le MEA, de faire un état de l'art sur le concept de services écosystémiques, de formaliser les liens logiques entre biodiversité, fonctions des écosystèmes et services écosystémiques et de lister précisément, et en fonction des services considérés, les avantages et limites du concept (TEEB, 2010). Ils introduisent notamment la notion de « bouquets de services » reprise plus tard dans le projet d'Evaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques EFESE (voir paragraphe suivant), les aspects d'échelle de fourniture de service, de résilience, d'incertitude, de changement, d'interactions entre services, d'effets de seuil, de lien entre état de santé de l'écosystème et fourniture de service.

Au niveau français, l'Evaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques (EFESE) est la déclinaison nationale du MEA. Ce travail, qui doit contribuer à alimenter la plate-forme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) ainsi que les travaux du groupe Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services (MAES) de la Commission européenne, vise à produire des valeurs caractéristiques des écosystèmes et des services produits mais également à l'élaboration d'un cadre méthodologique de référence afin de faciliter et d'améliorer la prise en compte de l'impact de décisions politiques sur les écosystèmes et la biodiversité.

Le cadre conceptuel, réalisé dans le contexte d'EFESE, vise à clarifier les relations du système homme-nature et leur dynamique ; il est le résultat d'une évolution du schéma du MEA de 2005. Il met ainsi en évidence :

- i. La présence de fonctions écologiques des écosystèmes¹⁸⁵, nommées services de support par le MEA, qui correspondent à une dynamique qui soutient la production des biens et services écosystémiques,
- ii. Les articulations entre biodiversité, fonctions écologiques et services écosystémiques,
- iii. La notion de bouquets de biens et services écosystémiques : il apparaît que les pratiques agricoles n'impactent jamais un unique service. Les liens entre pratiques agricoles et services écosystémiques sont multiples : si une pratique peut avoir un impact dominant sur un service particulier, elle ne sera jamais tout-à-fait neutre vis-à-vis des autres services. Cette observation vient confirmer la notion de « bouquet de services » développé par l'approche EFESE, qui consiste à « remettre en question la notion de service écosystémique en tant qu'isolat et renforce la nécessité d'une approche intégrée des services ». L'objectif n'est pas de se limiter à « regarder les services les uns à côté des autres mais d'insister sur les interactions et les liens entre services ».
- iv. La dimension dynamique des écosystèmes et des sociétés humaines et de leur demande de services écosystémiques créant ainsi des interactions dynamiques entre société et écosystèmes (Puydarrieux, 2014).

¹⁸⁵ Dans le cadre d'EFESE, les fonctions écologiques fournies par les écosystèmes ne sont pas des services écosystémiques en tant que tels, elles ne constituent pas un bénéfice direct pour les sociétés humaines mais permettent la production de biens et de services écosystémiques (Puydarrieux, 2014). La prise en compte de ces fonctions écologiques permet également de mettre en évidence les seuils d'irréversibilité des écosystèmes (Direction générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature et Commissariat Général au Développement Durable, 2013).

Cette approche dynamique des interactions entre les sociétés humaines et les écosystèmes permet, notamment, de définir des services écosystémiques potentiels ou cachés dont la valeur actuelle est faible ou nulle.

« Un service écosystémique peut donc être décrit par un avantage ou par une fonction écologique. Ce n'est cependant ni l'avantage ni la fonction écologique qui caractérise à lui seul le service mais bien la mise en relation entre ces deux éléments. Dans le cadre conceptuel, un service écosystémique est donc schématisé par une flèche caractérisée par une fonction écologique, son origine, et un avantage reconnu, sa pointe (voir Figure 4 Eléments constitutifs d'un service écosystémique). »

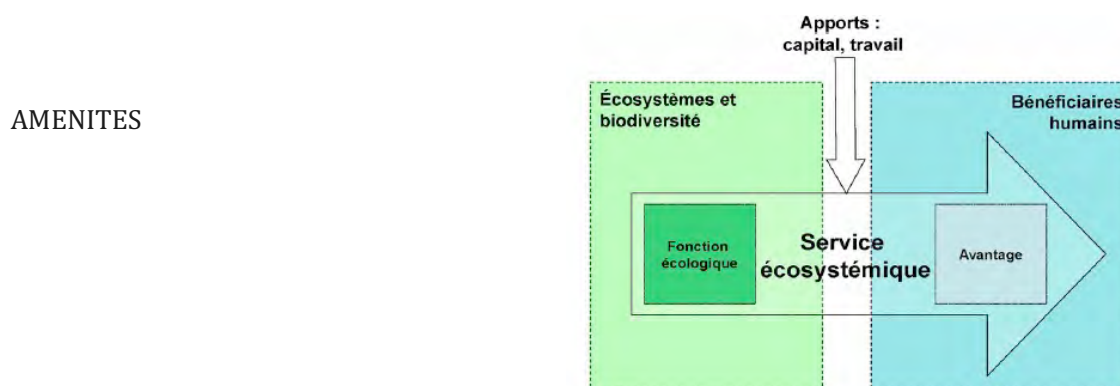


Figure 4 Eléments constitutifs d'un service écosystémique¹⁸⁶

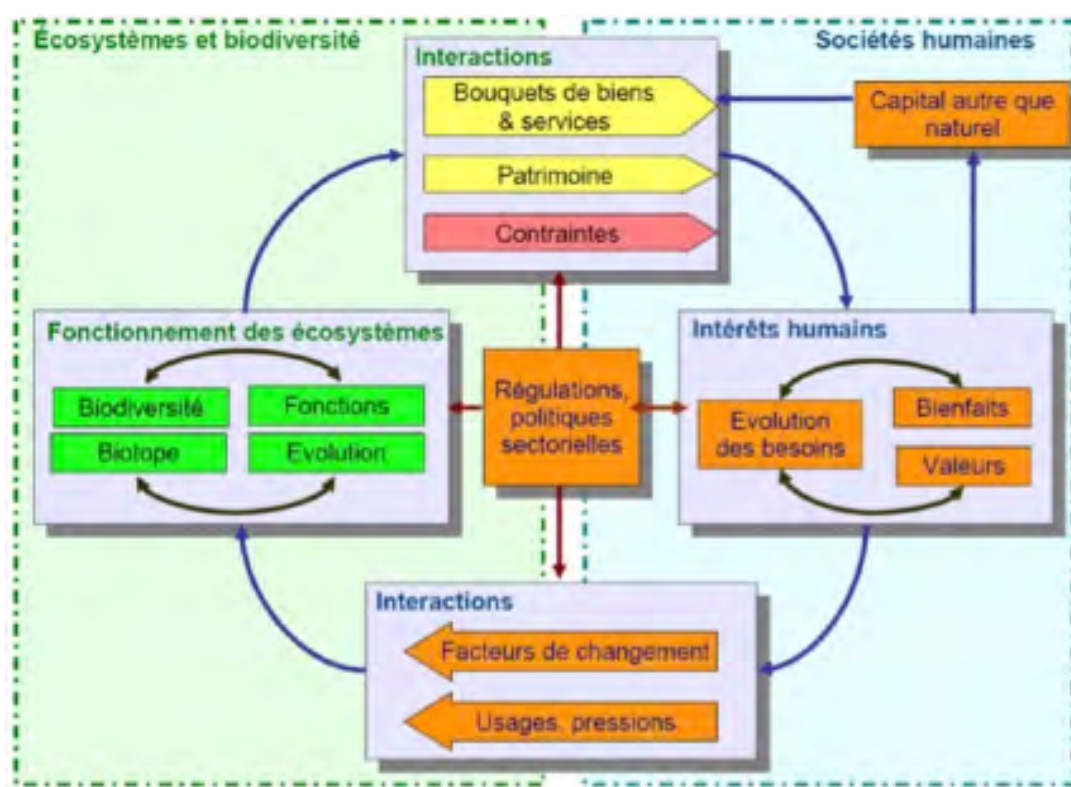


Figure 5 Projet de cadre conceptuel pour EFESSE du 30 août 2013 (Source : Puydarrieux, 2014)

¹⁸⁶ EFESSE l'essentiel du cadre conceptuel – Théma – Juin 2016

Enfin, pour Chevassus, le mot aménité veut dire que des éléments de la nature procurent des éléments de bien-être et ce sont de vraies valeurs : dans cette définition large, la notion d'aménité rurale ne se limite pas aux seules valeurs écologiques, ce qui pourrait constituer une vision réductrice. Il convient donc de s'intéresser aussi aux valeurs liées aux services écosystémiques culturels¹⁸⁷.

7.2.3.2 Les services environnementaux

Le service environnemental est généralement confondu avec la définition du service écosystémique telle que définie plus haut :

Pour Muradian et al. (2010), le service écosystémique est une sous-catégorie des services environnementaux, le premier s'intéressant uniquement aux services que la nature apporte à l'homme. Les services environnementaux comprennent alors l'ensemble des bénéfices associés aux différents écosystèmes, dont les services écosystémiques sont partie.

Pirard (2013) utilise les termes « service environnemental » et « service écosystémique » indifféremment, même s'il reconnaît que leur sens diffère selon les auteurs. Pour lui, « les économistes préfèrent « environnemental » pour sa proximité avec la notion d'aménités environnementales en tant que biens et services qui n'ont pas de valeur de marché ; mais les écologues et les biologistes préfèrent « écosystémique » pour sa référence au fonctionnement d'un écosystème et par opposition à ce qui relèverait de ressources « abiotiques » (non vivantes) (Ibid) ;

Wunder (2005) préfère le service environnemental, qui véhicule une idée de séparabilité des services, quand le service écosystémique « appelle probablement à une interprétation plus intégrale, impliquant que de multiples services ne peuvent pas toujours être décomposés en unités additives » (Ibid).

En France, le service environnemental a été plus spécifiquement étudié dans le champ de l'économie agricole. Tandis que la notion de service écosystémique a intéressé les cercles scientifiques, proches de l'écologie et de l'économie écologique, des experts souvent proches de la recherche agronomique se sont emparés de la notion de service environnemental pour analyser les effets positifs des actions humaines sur les écosystèmes essentiellement dans le cadre de l'agriculture, la foresterie, la pêche.

Le terme de « service environnemental » appliqué à l'agriculture renvoie souvent à un service rendu par l'agriculteur en vue de protéger l'environnement (Antona et Bonin, 2010 ; Bonin et Antona, 2012). Le service environnemental, aux composantes bien identifiables, permet de justifier de paiements directs aux agriculteurs, alors que le terme de service écosystémique visait la conservation des écosystèmes. Comme le souligne Méral (2010), avec cette approche apparaît un nouveau champ de recherche pour l'économiste par la mesure des services environnementaux rendus par l'agriculture qu'il s'agisse de recherches sur les méthodes d'évaluation, sur les indicateurs ou sur le rôle des scientifiques dans l'expertise (Kroeger et Casey, 2007 ; Dale et Polaski, 2007 ; Zhang et al., 2007 ; Jackson et al., 2007 ; Pascual et Perrings, 2007).

Pour Aznar et Perrier-Cornet (2003), Barnaud et al (2011), Froger et al (2012), la notion de service environnemental s'articule autour de trois approches qui renvoient à une diversité d'instruments économiques :

La première approche d'un service environnemental est celle d'un « service-externalité ».

En économie de l'environnement, les externalités désignent les actions d'un agent qui ont un impact sur le bien-être ou le profit d'autres agents sans la médiation du marché.

Dans le domaine agricole, les services environnementaux sont ainsi définis comme des externalités positives de la production agricole c'est-à-dire des effets positifs sur les écosystèmes générés par les producteurs agricoles, le plus souvent de manière non intentionnelle, et qui procurent du bien-être à d'autres agents (Aznar et Perrier-Cornet, 2003).

¹⁸⁷ Entretien mission « aménités rurales » du 22 juillet 2020 - visioconférence

Dans ce cadre d'analyse, les services environnementaux ne sont pas valorisés par le marché et ne sont donc pas fournis en quantité optimale. En effet, les fournisseurs, considérant que leur prix est nul, peuvent ne pas ou ne plus fournir du tout de tels services. Une quantité résiduelle correspondant à un coproduit indissociable des productions marchandes et rentables peut cependant être fournie à un coût marginal nul dans certains cas de production jointe. En ce sens, il s'agit alors de production non intentionnelle de services environnementaux. Ainsi, les réflexions portent sur la manière d'internaliser ces « services environnementaux – externalités positives » dans la transaction marchande c'est-à-dire de les prendre en compte dans la rémunération des biens (Mollard et al 2002 ; Mollard 2003 ; FAO 2007 ; Vert et Colomb 2009).

Il est important de souligner que, dans ce cadre conceptuel, les services environnementaux étant considérés comme des services non rémunérés par le marché, les auteurs estiment que les « services d'approvisionnement » (une des catégories des services écosystémiques selon l'approche du MEA), assimilables à des biens privés échangeables sur les marchés (production de denrées alimentaires), ne sont pas des externalités (FAO 2007), (Karsenty 2010, Froger et al., 2012, Mollard, 2003, Aznar et al., 2009, Bonnal et al., 2012).

La seconde approche décrit le service environnemental comme un « service-activité » (Froger et al., 2012) ou un « service-prestation » (Aznar et al., 2009). Cette approche, issue de l'économie des services, a été peu théorisée et peu utilisée pour l'analyse des services environnementaux (Aznar et Perrier-Cornet, 2003). Dans ce cas, le service environnemental est défini comme « une intervention sur un bien de nature (non marchand), en vue de permettre l'usage environnemental de ce dernier. Les attributs environnementaux du bien-support sont améliorés ou maintenus en l'état » (Aznar et Perrier-Cornet, 2003). Le service environnemental désigne donc une contribution intentionnelle pour modifier ou maintenir en l'état certaines caractéristiques, en vue de permettre l'usage de ce bien (Aznar et Perrier-Cornet, 2003 ; Aznar et al., 2009 ; Bonnal et al., 2012). L'utilisateur, le consommateur du service, joue un rôle important pour « révéler » ses besoins et produire des informations pertinentes au prestataire du service (Aznar et Perrier-Cornet, 2003 ; Aznar et al., 2009). Ce cadre conceptuel est appliqué le plus souvent à des cas où les prestataires des services ont le caractère d'agents publics, qui fournissent des services publics locaux d'environnement (fourniture d'eau potable, du traitement des eaux usées ou encore de la collecte et du traitement des déchets) comme les nomment Froger et al. (2012).

Enfin, une troisième approche est celle nommée « service produit » par Aznar et al (2009) ou « service-produit joint » par Froger et al. (2012).

La logique est celle de l'intégration de nouvelles fonctionnalités dans le produit. Ce dernier ne se réduit plus uniquement à un bien mais également à un processus de production donné et un type d'approvisionnement. Le service rendu au demandeur (au client) est ainsi conçu et intégré dans le produit, qui devient une « solution agricole ». Dans le cas de l'agriculture, le service environnemental désigne le respect de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement et il est mis en œuvre dans le cadre de certifications pour des pratiques telles que l'agriculture biologique. Le but n'est pas seulement de vendre au consommateur les qualités intrinsèques du produit alimentaire (qualités sensorielles et sanitaires) mais aussi des caractéristiques de son procédé de production (respect du bien-être animal, de l'environnement).

En synthèse, dans l'optique d'améliorer la rémunération de l'adoption de pratiques agricoles ou de systèmes de production agricole vertueux en termes d'environnement, l'aspect de services entre agents économiques semble important. Afin d'inscrire ces services dans un cadre d'analyse économique et juridique, il est nécessaire de considérer un « fournisseur » et un « utilisateur » des bénéfices de ce service entre lesquels des contrats (formels ou informels) peuvent être passés.

Etablissant un lien entre agents économiques, l'approche serait donc celle du service environnemental rendu, ici par l'agriculture au sens large (l'agriculteur, le propriétaire foncier, le prestataire de service

agricole)¹⁸⁸ au travers de ces interventions et ces pratiques qui contribuent à préserver ou améliorer les fonctions écologiques, c'est-à-dire à développer les services écosystémiques.

En résumé, le service environnemental est une action de l'homme pour améliorer ou préserver un ou des services écosystème(s), dont il bénéficie en retour.

En conclusion, et afin de ne pas restreindre le champ des services que peut fournir un agriculteur ou un forestier pour améliorer l'environnement, compris dans sa notion la plus large, le cadre offert par le MEA sur les services écosystémiques (services d'auto-entretien, de prélèvement, de régulation et culturels) semble pertinent, en ne limitant pas la portée de ces services aux seules valeurs économiques, marchandes.

7.2.4 L'approche par la notion de valeurs

7.2.4.1 Comment qualifier et quantifier le potentiel de valorisation d'une aménité rurale ?

« Une fois précisé ce que l'on entend par « aménités[rurales] », il faut analyser comment qualifier et quantifier le potentiel de valorisation – et donc de développement – que cette ressource peut représenter pour un territoire donné.

La variabilité de la demande des différents usagers, voire ses contradictions, peut se traduire par la naissance de conflits d'usages¹⁸⁹ » et de controverses (voir encadré), notamment entre ruraux et néo-ruraux.

La référence à une typologie de valeurs permettrait de s'assurer que tous les aspects des aménités sont pris en compte dans l'offre d'aménités des projets de territoire (voir infra § 3.1.3.3 Une typologie d'aménité comme outil d'aide à la décision).

¹⁸⁸ Selon le droit rural français, c'est l'exploitant agricole, au sens de la MSA, qui peut produire un service environnemental. Seuls les propriétaires fonciers reconnus comme exploitant agricole peuvent produire un service environnemental.

¹⁸⁹ Rhône Alpes Tourisme : les aménités environnementales, facteurs de développement durable des territoires

L'ours brun reste "en danger critique d'extinction" selon le classement de l'Union internationale pour la conservation
Pour que la population soit viable, "il faudra atteindre un effectif de 50 ours reproducteurs, avec une bonne diversité

l'Île d'Oléron (Charente Maritime), est un symbole des traditions rurales face à l'urbanisation. L'été 2019, ce coq

7.2.4.2 Aménités et valeurs associées

*Les aménités peuvent être recherchées pour les qualités suivantes*¹⁹⁰:

- **la valeur de l'odeur de l'air, de la nature** : « Ça sent bon les fleurs, la forêt, les haies sauvages, la rivière, la mer » (par opposition aux gaz d'échappement, aux épandages de lisiers dans les campagnes..., notions qui font aussi référence à la santé du corps et de l'esprit) ;
- **la valeur du calme ou du silence** (le bruit est la première source de plaintes pour les problèmes de proximité en France et c'est une source fréquente de conflits) ;

¹⁹⁰ Wikipédia https://fr.wikipedia.org/wiki/Am%C3%A9nit%C3%A9_environnementale

- **la valeur de la « nuit noire »**, de la nocturnité (qui permet, loin des pollutions lumineuses et atmosphériques, de jouir de l'immensité du ciel étoilé, de la beauté des astres, de l'émerveillement, du sentiment d'infini, de l'invitation à la rêverie). Les astronomes et les naturalistes, comme les poètes et amis de la nature, s'inquiètent de la pollution lumineuse, qui est en forte croissance et dont les impacts sont très sous-estimés ;
- la valeur des étendues non bâties, sauvages ou peu anthropisées ;
- **la valeur de l'absence de pesticides**, invisibles. Mais leur absence a des effets visibles, avec des paysages sauvages bien plus riches en oiseaux, papillons, avec une flore diversifiée et naturelle, etc. ;
- les valeurs éthiques, de respect, d'authenticité ;
- la valeur culturelle d'identité et d'appartenance ;
- **la valeur d'enseignement d'un paysage**
- **la valeur de la biodiversité ;**
- **la valeur liée au simple plaisir de connaître ou de** comprendre les fonctions d'un paysage ou de ses éléments.

On peut aussi souhaiter la préservation « d'échantillons fonctionnels » de paysages ou d'habitats naturels (lointains ou proches), pour eux-mêmes, pour les peuples qui y vivent, pour les générations futures, pour leur faune et leur flore, sans pour autant souhaiter y aller ou qu'on puisse y accéder, mais uniquement pour les épargner (notion de sanctuarisation).

Cela n'exclut pas, dans le cas des peuples autochtones, que ce patrimoine continue à être exploité et entretenu de manière « soutenable ». Le plaisir est alors simplement lié à la satisfaction de savoir que ces milieux existent et sont préservés. Ainsi, avec les grandes associations environnementalistes, un nombre croissant de gens payent pour la protection d'espèces et de patrimoines naturels qu'ils ne souhaitent pas voir « dénaturés ».

7.2.4.3 L'EFESE : multiplicité des valeurs¹⁹¹

EFESE : principes généraux¹⁹²

« L'EFESE vise à permettre l'expression des multiples valeurs de la biodiversité, à destination des décideurs et du débat public. Ainsi, les évaluations menées dans le cadre de l'EFESE sont multidimensionnelles à plusieurs égards.

Tout d'abord, une spécificité du cadre conceptuel de l'EFESE est son approche de l'évaluation des services écosystémiques par bouquets de biens et de services écosystémiques.

Les évaluations réalisées dans le cadre de l'EFESE cherchent ainsi à documenter, dans la mesure du possible, les compromis et les synergies qui peuvent exister entre différents services, sans nécessairement en proposer une valeur unique. L'accent porte ainsi sur

¹⁹¹ EFESSE l'essentiel du cadre conceptuel – Théma – Juin 2016

¹⁹² L'évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques (Efese) est une plateforme entre science, décision et société destinée à renforcer la prise en compte des services écosystémiques dans les politiques publiques et les décisions privées en France. Ce travail doit contribuer à alimenter la plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) ainsi que les travaux du groupe Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services (MAES) de la Commission européenne. Le cadre conceptuel d'EFESSE met ainsi en évidence : (i) l'articulation entre biodiversité et fonctionnement des écosystèmes, (ii) les seuils d'irréversibilité des écosystèmes, (iii) la notion de bouquets de biens et services écosystémiques, (iv) des interactions dynamiques entre société et écosystèmes. Le cadre conceptuel ainsi qu'un certain nombre de rapports ont été produits par type d'écosystèmes depuis 2012 et sont disponibles sur le site du MTES, sur le lien suivant : <https://www.ecologie-solidaire.gouv.fr/levaluation-francaise-des-ecosystemes-et-des-services-ecosystemiques>

l'explicitation des interactions entre biens et services écosystémiques, voire la modélisation de ces interactions afin de rendre compte des conditions d'arbitrage.

Au-delà des biens et services écosystémiques qui relèvent de l'utilisation des écosystèmes et des valeurs d'usage, l'évaluation menée dans le cadre de l'EFESE cherche aussi à qualifier la valeur du patrimoine naturel. Dans le cadre d'EFESE, la notion de patrimoine naturel est associée aux valeurs que les sociétés humaines attachent à un élément de biodiversité et qui conduisent à lui attribuer un statut particulier en raison de son caractère remarquable ou de sa dimension identitaire. »

Dans le cadre de l'EFESE, le patrimoine naturel fait l'objet d'une évaluation spécifique, qui peut viser à documenter et décrire les processus de reconnaissance du caractère remarquable de certains éléments de biodiversité sans nécessairement rechercher la quantification de toutes les valeurs associées.

Il a été retenu de concentrer l'évaluation des avantages autour des cinq composantes suivantes :

- i. Les besoins économiques
- ii. La santé
- iii. Les relations sociales
- iv. Le cadre de vie
- v. Le besoin de sécurité, physique et économique

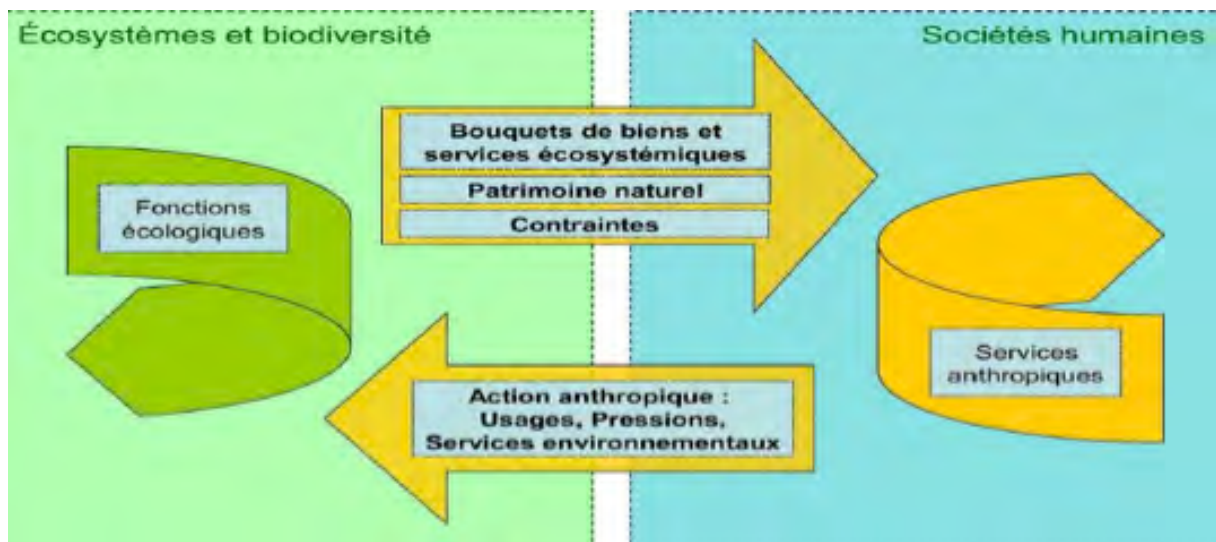


Figure 6 Cadre conceptuel simplifié de l'EFESE

- **EFESE : un pluralisme méthodologique**

Il résulte de tout ce qui précède que de nombreuses méthodes peuvent être mises en œuvre dans l'évaluation des services écosystémiques. Certaines peuvent se concentrer sur leur dimension biophysique, d'autres sur l'évaluation des avantages. Toutes ne reposent pas sur les mêmes hypothèses ni ne répondent aux mêmes objectifs.

Les évaluations menées dans le cadre de l'EFESE peuvent s'appuyer sur des choix méthodologiques diversifiés pourvu que ceux-ci soient justifiés par les objectifs de l'évaluation. Sur ce plan, deux orientations ont été adoptées. Dans le prolongement de la réflexion engagée par la commission Chevassus-au-Louis :

- i. La contribution de la biodiversité remarquable est abordée à travers la notion de patrimoine naturel alors que
- ii. Celle de la biodiversité ordinaire peut l'être à travers la notion de services écosystémiques.

Par ailleurs, et de manière à faire des résultats de l'évaluation un support compréhensible, les évaluations monétaires menées dans le cadre de l'EFESE privilégient les méthodes se référant à des coûts constatés (e.g. coûts de remplacement, dommages évités).

- **EFESE : une évaluation dynamique et spatialisée**

Dans le contexte actuel de changements globaux et d'érosion de la biodiversité, les politiques publiques en matière de biodiversité ne peuvent ignorer les dynamiques complexes des écosystèmes, les risques de transitions soudaines et irréversibles et les enjeux de long terme.

Le cadre conceptuel permet notamment d'aborder ces aspects dynamiques à travers la considération des facteurs de changement directs et indirects qui affectent l'évolution des milieux naturels. Parmi ces facteurs de changement, les évaluations menées prêtent une attention particulière aux grandes causes de l'érosion de la biodiversité, à savoir :

- i. La fragmentation et la destruction des habitats naturels
- ii. Les espèces exotiques envahissantes
- iii. La pollution
- iv. La surexploitation des ressources
- v. Le changement climatique

Parmi ces facteurs de changement, l'action anthropique peut être qualifiée d'usage lorsque cette action bénéficie à l'acteur impliqué, de pression lorsque cette action ne permet pas d'assurer la pérennité de l'usage ou impacte négativement d'autres acteurs, ou encore de service environnemental lorsque cette action améliore l'état des écosystèmes au profit d'autres bénéficiaires.

Autant que possible, l'EFESE cherche à clarifier les articulations et rétroactions entre facteurs de changement, biodiversité, fonctions écologiques et services écosystémiques ou éléments de patrimoine naturel afin de proposer des options de politiques publiques prenant en compte les enjeux de long terme et les risques et incertitudes concernant l'évolution des écosystèmes. Cette approche dynamique repose aussi sur la considération de services écosystémiques potentiels ou cachés dont la valeur s'exprime au regard de scénarios ou en termes de valeurs d'option. Enfin, les enjeux et les écosystèmes varient fortement dans l'espace. Afin de rendre compte de cette variabilité, l'EFESE encourage la spatialisation de l'évaluation et la cartographie des valeurs.

7.2.4.4 L'évaluation économique et les méthodes de monétarisation des services écosystémiques et environnementaux

Turner et al., 1994). Comme Arrow (1982) et Sen (1973) l'ont montré : l'évaluation économique des écosystèmes sert avant tout aux hommes à repenser leur relation à la nature et améliore la connaissance sur les conséquences de leurs choix de consommateurs et leurs comportements.

Il est donc indispensable de mesurer les valeurs des services rendus par les aménités pour en avoir réellement conscience afin de protéger les espaces ruraux et de conduire progressivement à une acceptation de payer le prix nécessaire au maintien des activités qui les produisent, comme l'agriculture et la forêt.

On parle parfois d'« option d'aménité », par exemple en sus de la valeur d'usage et de la valeur de production qu'offrent un site naturel, une espèce sauvage ou domestique.

Certains territoires présentent – du point de vue des aménités mises en valeur par la loi Voynet, une valeur et un attrait particuliers (liés au type d'agriculture, aux éléments naturels ou bâtis, mais aussi à des représentations ressenties, symboliques, culturelles ou sociales). L'agrément de ces territoires s'analyse dans un contexte global où la diversité et les valeurs reconnues seront déterminantes (la diversité des sites, des paysages, des situations, qui s'oppose à l'uniformité, est richesse et source d'équilibre).

Paradoxe : les aménités sont devenues un facteur reconnu d'attractivité et de développement des territoires, voire de richesse économique indirecte et pour le futur, associées au dynamisme et au savoir-faire des structures d'accueil et des opérateurs.

L'aspiration à la nature se généralise, et le recours aux services rendus par les espaces naturels et ruraux en termes d'aménités est croissant pour les citoyens comme pour les ruraux. Mais ceux-ci peuvent aussi contribuer à dégrader ces espaces s'il y a surexploitation ou pression excessive sur le milieu ; les transports, la construction résidentielle, la surfréquentation (saisonnière ou non), le dérangement, le bruit, l'éclairage excessif, certaines formes de signalétique et de loisir dégradent ou détruisent cette nature qu'on voudrait rendre plus proche.

Une même nature (par ex. : une zone humide), un même quartier (ancien) peuvent être respectivement vécus comme trésor inestimable pour les uns et comme insalubres et non productifs ou dégradants pour les autres. Le sentiment de plaisir procuré par un élément patrimonial varie selon la valeur que lui attribuent les époques, les usagers et les cultures.

Les coûts d'évitement consécutifs au financement par la collectivité et les particuliers des équipements "antibruit" ou pour compenser toute autre nuisance ne donnent qu'une mesure tronquée et inadéquate des compensations dites de perte d'aménité telles qu'établies par les tribunaux pour l'indemnisation de riverains ; de même pour la dévalorisation immobilière causée par une dégradation de l'environnement, telle qu'enregistrée par le marché. Il en va de même pour les dépenses sociales et de santé générées "en fin de ligne" par nombre de nuisances environnementales.

L'aménité concerne maintenant aussi explicitement la biodiversité et ses fonctions, et donc les espèces animales et végétales en tant qu'éléments des écosystèmes, et non plus seulement les paysages grandioses et/ou culturellement reconnus parce que créés « de main d'homme ».

Les approches sont toujours paysagères, mais également multi-échelle jusqu'à l'échelle du gène (cf. la valeur intrinsèque des espèces sauvages ou des races anciennes cultivées, qui ont été souvent dévalorisées par la révolution industrielle). Ainsi la trame verte nationale demandée par plusieurs groupes du Grenelle de l'environnement en 2007 intègre-t-elle cette dimension, avec aussi une dimension de restauration (il ne s'agit plus seulement de protéger les restes de nature et de beaux paysages, mais aussi de participer activement à leur cicatrisation).

- **Des évaluations chiffrées difficiles : quel est le prix de la nature ?**

Ces évaluations restent difficiles du fait que l'évaluation des services rendus par les aménités

¹⁹³ Wikipédia https://fr.wikipedia.org/wiki/Am%C3%A9nit%C3%A9_environnementale

relève de méthodes qui peuvent être discutables (estimation des consentements à payer notamment).

C'est notamment le cas pour la biodiversité.¹⁹⁴

Il est très difficile voire impossible de donner une valeur marchande et monétarisée des services fournis par les écosystèmes (prix de la nature) car d'une part la monétarisation est basée sur des critères en partie subjectifs et d'autre part car ces services sont souvent intriqués au sein d'un écosystème, qui lui-même dépend d'autres écosystèmes et du bon état de la biosphère. Cependant une valeur économique est souvent citée et fait l'objet de nombreuses recherches.

L'enjeu de politiques publiques de type MAE est de revenir vers une agriculture multifonctionnelle et de rééquilibrer la fourniture des quatre types de services par les agroécosystèmes. En pratique, ce rééquilibrage soulève de nombreuses difficultés. En effet, l'estimation de la valeur économique des impacts des pratiques agricoles sur les services écosystémiques est délicate, car elle nécessite deux évaluations successives :

- i. Une première évaluation des effets d'une pratique sur un certain nombre de paramètres environnementaux clés potentiellement impactés,
- ii. Puis une seconde évaluation des effets des modifications de ces paramètres sur la fourniture de services écosystémiques.

Ainsi par exemple, dans le cas de l'implantation d'un couvert intermédiaire, il est nécessaire d'évaluer tout d'abord les effets de ce couvert sur l'état des milieux (eau, sol ou air) en mesurant par exemple les variations du taux de nitrates dans l'eau, d'émissions de CO₂ dans l'air, du taux de matière organique dans le sol, etc. Puis il convient d'évaluer l'incidence de ces variations sur la fourniture de services écosystémiques et leur valeur. La première étape a trait au champ de la recherche agronomique, et la deuxième au champ de l'économie car la valeur des écosystèmes est exprimée en unités monétaires¹⁹⁵.

La prise en compte des services écosystémiques dans la définition des montants de paiements pour services environnementaux et de MAE nécessite donc d'investir dans un travail de recherche préliminaire pour comprendre à une échelle locale les multiples facteurs pesant sur les services écosystémiques considérés. Ce travail de fond doit aujourd'hui être poursuivi car les liens entre pratiques agricoles et services écosystémiques sont encore à comprendre et surtout à mesurer. Par exemple, la protection de certaines espèces faunistiques ou floristiques nécessite une compréhension fine des liens entre les espèces et leurs habitats, de leurs sensibilités à des pollutions humaines ; un autre exemple est la nécessité de mieux analyser les phénomènes complexes de pollution diffuse pesant sur la qualité de l'eau, etc. Ces travaux de recherche sont utiles pour la construction des cahiers des charges techniques des mesures, mais également pour la réflexion sur les instruments de politiques publiques à mobiliser pour générer l'adhésion des agriculteurs aux pratiques.

L'évaluation de la valeur économique des écosystèmes, cultivés ou non, fait toutefois déjà l'objet de travaux de recherche depuis plusieurs années, par l'emploi de diverses méthodes d'évaluation économique.

- **Différentes méthodes d'évaluation des services écosystémiques environnementaux mais qui restent complexes, peu lisibles et difficilement exploitable**

Différentes méthodes d'évaluation sont utilisées en économie de l'environnement pour mesurer en termes monétaires, les valeurs associées aux écosystèmes :¹⁹⁶

¹⁹⁴ Agence de l'Eau Seine Normandie - Olivier BOMMELAER – Novembre 2012

¹⁹⁵ Paiements pour services environnementaux et méthodes d'évaluation économique - Enseignements pour les mesures agro-environnementales de la politique agricole commune. - Rapport final Juin 2016 Etude n°SSP-2014-017 Oréade Brèche

¹⁹⁶ Paiements pour services environnementaux et méthodes d'évaluation économique - Enseignements pour les

- i. Evaluation directe par les prix du marché
- ii. Méthodes basées sur les préférences révélées
- iii. Méthodes basées sur les préférences déclarées
- iv. Transferts de bénéfices

Chacune présente des atouts et faiblesses, bien décrits dans le rapport de juin 2016 « Etude n°SSP-2014-017 Oréade Brèche », qui analyse en outre comment les méthodes de monétarisation des services écosystémiques peuvent être utilisées comme outil pour déterminer la valeur de la rémunération du service environnemental.

Mais ces méthodes, à ce jour encore en mode conceptuel, restent d'une grande complexité et sont illisibles et incompréhensibles sur le terrain, en mode opérationnel.

Au-delà du fait que ces estimations peuvent conduire à des valeurs qui sont aujourd'hui en décalage avec leur exploitation sur le terrain¹⁹⁷, ce qui est compris dans les territoires, c'est que les services d'approvisionnement sont rémunérés à travers les marchés, en revanche les services de régulation, culturels et de support sont en règle générale source d'externalités, c'est-à-dire qu'ils procurent à autrui une utilité ou un avantage sans rémunération pour l'agriculteur, (excepté dans quelques cas particuliers, par exemple le cas de l'agro-tourisme). En fait, les valeurs à retenir d'un service environnemental sont celles que le producteur de services est prêt à recevoir en compensation de son travail, et celles que le bénéficiaire du service est prêt à payer pour en bénéficier.

Chiffrage des services écosystémiques rendus par la forêt ¹⁹⁸

Dans le rapport Chevassus-au-Louis (Centre d'Analyse Stratégique CAS, 2009), la valeur économique des services écosystémiques rendus par les forêts en France métropolitaine est évaluée par rapport à un scénario de référence correspondant à la destruction totale de l'écosystème.

Tableau 9 Valeur économique des services écosystémiques rendus par les forêts
(Source : d'après CAS (2009), p.315)

Service écosystémique forêt	Valeur proposée (€/ha)
Services d'extraction	
- Bois	75€(de 75€ à 160€)
- Autres produits forestiers (hors loisirs)	De 10€ à 15€

mesures agro-environnementales de la politique agricole commune. - Rapport final Juin 2016 Etude n°SSP-2014-017 Oréade Brèche

¹⁹⁷ A titre d'exemple, la valeur économique actuelle estimée de l'échantillon de services écosystémiques fournis par les sites du Conservatoire du Bassin d'Arcachon représente un total de 35,25 millions d'euros par an, soit près de 500 milliers d'euros par hectare et par an.

¹⁹⁸ Secrétariat général au développement durable : n° 78 Novembre 2012 – Etudes et documents - Monétarisation des biens et services environnementaux: usages et pratiques - Actes du séminaire du 7 décembre 2011

Services de régulation - Séquestration du carbone - Stockage de carbone - Autres gaz atmosphériques - Eau (quantité annuelle) - Eau (régulation des crues) - Eau (qualité) - Protection (érosion, inondations) - Biodiversité - Autres services de régulation (santé, etc.)	115€ 414 € (de 207 € à 414 €) Non évalué 0€ Non évalué 90€ Non évalué Non évalué directement Non évalué
Services culturels - randonnée (hors chasse et produits annexes) - chasse - autres services culturels	200 € (de 0 à 1 000 €) de 55 € à 69 € Non évalué
TOTAL (min. - max.)	Approx. 970€/ha de 500 € à plus de 20 00 €/ha

Le CAS a souligné la potentielle variabilité spatiale importante de ces valeurs et particulièrement celle de la valeur des services récréatifs (estimée, entre 0 et 1 000 €/ha/an. La valeur globale du service écosystémique forestier est ici estimée à 970 €/ha avec une variation de 500 €/ha à plus de 20 00 €/ha.

Mais la rémunération des services environnementaux liés à la forêt de feuillus conduirait à une baisse de la récolte en bois : c'est la principale conclusion de travaux de recherche récemment publiés dans *Forest Policy and Economics*, s'appuyant sur une modélisation originale intégrant une rémunération des services autres que ceux liés à l'exploitation forestière. L'équipe sino-américaine a conduit une analyse empirique du comportement des propriétaires forestiers américains de feuillus quand sont valorisées les aménités (protection de la ressource en eau et des sols, paysages, usages récréatifs, stockage du carbone, etc.). Les auteurs ont regardé si les résultats variaient selon que le propriétaire est privé, institutionnel ou industriel. À cette fin, ils ont construit un modèle à deux périodes, intégrant la production de bois et une rémunération potentielle des aménités. Ils l'ont estimé et testé sur les données d'inventaire des États du sud des États-Unis. Cela leur a permis de calculer le poids des déterminants économiques (les élasticités directes et croisées) dans la décision d'exploiter prise dans le cadre d'une coupe partielle ou totale du peuplement, et d'identifier les différences de comportements selon les propriétaires. Ils montrent alors que, dans tous les cas, la récolte en bois diminue.

Chiffrage des services écosystémiques rendus par les zones humides ¹⁹⁹

L'Agence de l'eau Loire-Bretagne a cherché à évaluer les services rendus par les zones humides. Une étude a donc été menée par les bureaux d'études ACTeon et Ecovia entre janvier 2010 et avril 2011 sur sept sites du bassin Loire-Bretagne caractéristiques des différents types de zones humides. Ces deux bureaux d'études ont mené en parallèle, avec l'appui du Cemagref, un travail similaire sur des sites du bassin Seine-Normandie²⁰⁰, créant ainsi des synergies entre les deux études, notamment du point de vue de la méthodologie.

Des valeurs monétaires ont été estimées sur trois catégories de services : les services de régulation, les services de production et les services culturels. La biodiversité a également

¹⁹⁹ Agence de l'Eau Seine Normandie - Stéphanie BLANQUART – Une évaluation économique des services rendus par les zones humides

²⁰⁰ CGDD, *Évaluation économique des services rendus par les zones humides*, septembre 2011

été étudiée.

Ces services ont été évalués à partir d'enquêtes de terrain menées sur le Marais breton (800 et 1 500 euros par hectare et par an), les étangs de la Grande Brenne, les tourbières du Cézallier (6 600 et 22 800 euros par hectare et par an), la Loire Bourguignonne (300 et 1 000 euros par an), la lagune de la Belle Henriette, le marais de Kervigen (500 à 1 100 euros par hectare et par an) et la baie de Saint-Brieuc.

La Valeur Économique Totale (VET), c'est-à-dire l'ensemble des services rendus par les zones humides du Parc Naturel Régional (PNR) des marais du Cotentin et du Bessin, sans différenciation des types de zones humides présents, est comprise entre 2 400 à 4 400 euros/ha/an.²⁰¹

7.3 Interprétation et exploitation des aménités sur le terrain

7.3.1 Aménités et aménagement du territoire

Très peu de travaux ont porté, à ce jour, sur le potentiel de valorisation des aménités dans le sens de leur impact sur le développement territorial.

La difficulté tient essentiellement à l'évaluation particulièrement complexe du potentiel de rentes territoriales et des effets propres de chaque aménité, dont il convient de définir en outre l'appartenance à un périmètre de développement de façon à lier explicitement environnement et développement économique²⁰².

7.3.1.1 Une approche régionale : exemple de Rhône-Alpes tourisme²⁰³

Pour Rhône Alpes Tourisme ²⁰⁴, il est donc nécessaire d'approfondir de façon plus précise la signification de ce terme « aménités » par une analyse de la demande et de l'offre d'aménités. Il s'agit de bien comprendre comment et en quoi elles concernent un territoire, dans leurs deux approches complémentaires :

Une typologie subjective des aménités qui prend en considération des attributs ou des caractéristiques liées aux sens, au mode de perception et au vécu des « usagers », à l'imaginaire et aux valeurs qui y sont attachées, à l'usage et à la mémorisation

Une typologie objective qui en privilégie une approche fonctionnelle, écologique et anthropique.

Devant les difficultés à construire une vision commune des aménités, il est préférable d'observer dans les faits ce que recherchent et apprécient les personnes qui fréquentent ces espaces – dont les touristes, mais pas exclusivement, ce qu'ils consomment et font au cours de leur présence sur le site, de façon à percevoir leurs centres d'intérêts et le rôle des aménités dans l'attraction et la pratique des territoires.

Cela revient à construire en fait un équilibre entre offre et demande d'aménités via une interaction positive entre les préférences des usagers de ces espaces et les stratégies de gestion des aménités par les acteurs publics et privés.

²⁰¹ Agence de l'Eau Seine Normandie - Olivier BOMMELAER – Novembre 2012 - http://www.eau-loire-bretagne.fr/espace_documentaire/documents_en_ligne/guides_zones_humides

²⁰² Valorisation des aménités et développement territorial : le rôle des Parcs Naturels Régionaux - Jean-Christophe Dissart, Amédée Mollard et Dominique Vollet – VERTIGO – Décembre 2014

²⁰³ Rhône Alpes Tourisme : les aménités environnementales, facteurs de développement durable des territoires

²⁰⁴ Rhône Alpes Tourisme : les aménités environnementales, facteurs de développement durable des territoires

Il s'agit au final de faire l'inventaire de tous les vecteurs de valorisation des aménités.

NB : on parle d'externalités positives lorsqu'elles sont liées à une connotation environnementale favorable et à une bonne appréciation par toutes les personnes qui fréquentent ces espaces. Ces externalités peuvent alors être à l'origine d'une valorisation et donc de revenus monétaires. Les vecteurs les plus classiques ou les plus fréquents sont le tourisme rural vert et diffus, les activités récréatives, l'économie résidentielle et l'achat de produits de qualité terroir via les circuits courts.

7.3.1.2 La réflexion scientifique sur ce thème en est encore à ses débuts

Cette approche est confirmée par Cairol et Terrason²⁰⁵ pour qui la mobilisation de cette notion à propos d'un espace conduit à s'intéresser à deux aspects :

L'attrait de cet espace pour certains individus ou groupes sociaux ; ce qui fait que ceux-ci s'y sentent bien ou aient envie d'y venir en dehors de la simple satisfaction de besoins matériels ;

La qualité des relations de l'homme au territoire qui peut également se traduire en termes de qualité des relations entre les hommes à propos du territoire.

Les aménités constituent un des éléments autour duquel peut se discuter l'élaboration d'un nouveau contrat entre l'agriculture, la forêt et la société en sortant du registre étroit des filières. En termes de programme de recherche, les questions soulevées par les aménités rejoignent les problématiques du développement durable ou de la multifonctionnalité.

Elles invitent par contre à adopter une posture résolument différente qui privilégie la satisfaction des attentes, et à croiser dans les questionnements une dimension spatiale avec une dimension sociale ce qui est relativement original pour nombre de disciplines.

La réflexion scientifique sur ce thème en est encore à ses débuts. Parmi les défis à relever la question de « l'ordinaire » est probablement une des plus complexes.

Enfin, l'étude des impacts des pratiques agricoles sur les services écosystémiques révèle une complexité des liens entre les pratiques et les services d'une part, mais aussi des services écosystémiques entre eux : si un service est affecté, il peut avoir un impact sur un autre service. Ces interactions ne sont pas toujours clairement identifiées, et continuent à faire l'objet de recherche²⁰⁶.

7.3.1.3 Vers une approche méthodologique : comment identifier et valoriser les aménités spécifiques à un territoire donné ?

La prise en compte des aménités rurales renvoie à celle de l'apport des territoires ruraux à l'ensemble du pays et d'une politique d'aménagement et de développement du territoire devant reposer « sur une approche volontariste de l'espace français considéré comme une richesse mais aussi comme un devoir »

Dans ces temps incertains ou nous marchons vers l'inconnu, ou le « déconfinement » renvoie à une multiplication de décisions, d'attitudes et de comportements individuels, il est primordial d'instaurer une démarche collective sur ce sujet.

²⁰⁵ Les aménités des espaces ruraux ; un enjeu pour les politiques publiques, un enjeu pour la recherche - Dominique Cairol et Daniel Terrasson- CEMAGREF – Ingénierie Numéro spécial 2002

²⁰⁶ Paiements pour services environnementaux et méthodes d'évaluation économique - Enseignements pour les mesures agro-environnementales de la politique agricole commune. - Rapport final Juin 2016 Etude n°SSP-2014-017 Oréade Brèche

- **Une approche nécessairement territoriale – notion de ruralité**

Le choix de la bonne échelle spatiale est un point clé à considérer pour le déploiement de dispositifs de valorisation des aménités rurales ; elle doit être la plus adaptée pour répondre aux enjeux visés (*Prager, 2014*) ²⁰⁷

- **Identifier les ruralités**

L'approche proposée ici admet que chaque territoire est détenteur de spécificités qui font la richesse d'un département, d'une région et du pays en son entier. Ce qui suppose de sortir de schémas linéaires. Fixer un cadre demeure nécessaire mais en laissant aux échelons locaux le soin de le décliner en tenant compte de ses caractéristiques propres.

Les aménités rurales, quelles qu'elles soient, sont propres à l'ensemble du pays mais leur usage va varier en fonction de la catégorie de « campagnes » dans lequel s'inscrit le territoire concerné. Une distinction est à opérer en fonction du type de « campagne ».

En intégrant les pratiques agricoles aux échelles de la parcelle et de l'exploitation, la fourniture de services écosystémiques peut être appréciée à l'échelle d'une région agricole. Ainsi le phénomène de spécialisation régionale, qui résulte des pratiques culturelles sur les parcelles et les exploitations, peut jouer à la fois sur les services de régulation tels que la qualité de l'eau à l'échelle d'un bassin versant ou la régulation des populations de nuisibles qui engendre une moindre résilience des systèmes cultivés, et sur les services culturels en modifiant les paysages agricoles, tant de manière positive (exemple des paysages de bocage d'élevage extensif) ou négative (exemple des plaines céréalières uniformes). Par ailleurs, le phénomène de déprise agricole, étroitement lié avec la spécialisation, retentit sur les niveaux des services de régulation ou culturels.

Dans le même esprit, la typologie dressée par la DATAR en 2011 puis actualisée par le CGET ²⁰⁸ en 2015 peut être utilement employée pour distinguer les ruralités selon des indicateurs variés (cadre paysager, accessibilité, démographiques et économiques...) soit autant de critères susceptibles d'impacter les aménités rurales.

- **La complémentarité ville – campagne**

La reconnaissance des aménités rurales au-delà d'admettre l'apport des territoires ruraux remet de la cohésion dans les politiques d'aménagement du territoire, lesquelles jusqu'à une période récente (depuis les années 2 000 avec un accroissement au cours du dernier quinquennat) se concentraient sur la logique dite du « ruissellement » des métropoles sur leur territoire environnant. Cette théorie était un argument en faveur de la concentration de population dans de vastes ensembles urbains, concentration permettant la réalisation d'équipements structurants devant bénéficier à tous les territoires avoisinants sans que soient mesurés les inconvénients et l'impact de telles concentrations sur les territoires « périphériques » porteurs d'aménités comme les modes de vie et les incidences pour le développement durable. Nous étions dans un système unilatéral où la ville restait le lieu de liberté (« la ville rend libre » de Max Weber), ou elle dispense ses bienfaits sans qu'il n'y ait eu d'évaluation globale de ces mesures. Les programmes « Action, cœur de villes » en direction des villes moyennes, comme les prochains contrats de ruralité marquent à cet égard un revirement de la part de l'État depuis ces trente-cinq dernières années en la matière. La prise en compte des aménités rurales renouent quant à elle avec un processus qui avait débuté avec la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999.

²⁰⁷ Favoriser le déploiement des paiements pour services environnementaux (PSE) en agriculture - Guide à destination des services de l'État et de ses opérateurs - Oréade-Brèche, L. Duval, Vertigo Lab, Inra - Étude commandée par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, et financée par le programme 215 (Marché n° SSP-DGPE-2018-038) Novembre 2019

²⁰⁸ Campagne des villes, du littoral et des vallées urbanisées ; Les agricoles et industrielles ; les campagnes vieillies à très faible densité.

La LOADDT avait inscrit pour la première fois dans le droit français la notion d'aménité et introduisait des concepts nouveaux tels les schémas de services collectifs notamment « aménitaires » des espaces naturels et ruraux. Celle-ci fut complétée par une circulaire du 5 juillet 2001 relative à l'intégration de l'environnement dans le volet territorial des CPER.

La reconnaissance des aménités rurales suppose de redonner de la cohérence et de la cohésion à l'ensemble du territoire dans le cadre de politique visant l'équité territoriale entre territoires urbains et ruraux. Cela suppose d'admettre les apports matériels mais aussi immatériels des territoires ruraux.

- **Tirer les enseignements de la crise sanitaire du COVID 19 et intégrer le besoin d'amélioration de qualité de vie pour rendre plus attractifs les territoires ruraux**

La crise du Coronavirus peut être un évènement positivement majeur et déclencheur d'une approche nouvelle : afin de mieux gérer les écosystèmes, l'heure est certainement à l'intensification de la sensibilisation, de l'éducation et de la mobilisation volontaire pour agir pour la biodiversité et contre le réchauffement climatique.

Concrètement, avoir une meilleure qualité de vie et un meilleur équilibre entre vie personnelle et vie professionnelle sont les principales nouvelles attentes des Français depuis la fin du confinement. Ces notions subjectives renvoient à la question d'agréments et de services écosystémiques, en un mot à la question des aménités.

En effet, la crise du coronavirus rebat les cartes des critères pris en compte pour apprécier la valeur d'un territoire et son attractivité. Ce constat doit conduire les territoires ruraux à proposer des arguments recentrés sur les besoins redéfinis par la crise.

Ces besoins relèvent de l'emploi, du logement / transport, du numérique, de l'urbanisme et de la qualité de l'environnement appréciée pour ses aménités rurales et urbaines. S'agissant des aménités rurales et des services écosystémiques associés, l'axe de travail prioritaire est de repenser l'aménagement du territoire dans le sens d'une offre de services écosystémiques et économiques en misant sur la complémentarité ville – campagne.

Par ailleurs, spécificité liée à la crise du coronavirus, la pratique du télétravail est un phénomène qui a pris de l'ampleur pendant la période de confinement et qui pourrait profiter aux zones rurales. Certains évoquent même un bouleversement des codes de l'urbanisme : la période actuelle pourrait remettre en cause la densification urbaine.

• **Une approche méthodologique**

Exploiter territorialement une aménité revient à analyser comment qualifier et quantifier le potentiel de valorisation – et donc de développement – que cette ressource peut représenter pour un territoire donné²⁰⁹.

Sur le plan méthodologique, différentes étapes doivent être assurées par différents acteurs afin de construire sur le terrain une action de valorisation d'aménités rurales :

- i. **Mettre en place une gouvernance²¹⁰ adaptée, collaborative** (associant acteurs publics et privés) : cette gouvernance, doit être en capacité notamment d'assurer une coordination spatiale de la gestion environnementale entre acteurs, essentielle pour assurer l'efficacité d'un dispositif agroécologique.
- ii. **Identifier et hiérarchiser les potentiels de valorisation** : recueillir les connaissances de base, notamment conduire des travaux de recherche sur la problématique environnementale, les pressions la générant, les acteurs à la source de ces pressions, le lien entre les services environnementaux et le fonctionnement de l'écosystème,

²⁰⁹ Rhône Alpes Tourisme : les aménités environnementales, facteurs de développement durable des territoires

²¹⁰ On entend par gouvernance les « structures et processus par lesquels les décisions sont prises et le pouvoir partagé, créant les conditions pour une réglementation organisée et des actions collectives, ou les institutions d'une coordination sociale » (Schultz, 2015)

c'est-à-dire les causalités entre pratiques agricoles et impacts environnementaux dans le temps et dans l'espace, etc.

- iii. **Identifier les fournisseurs des services environnementaux prioritaires** : il est indispensable d'avoir des approches plurisectorielles, c'est-à-dire n'impliquant pas uniquement des agriculteurs et des forestiers, mais également des usagers du foncier, des forestiers, des gestionnaires d'espaces naturels, des communes, etc., ...
- iv. **Garantir l'articulation avec les autres dispositifs du territoire** : une attention doit également être portée sur la cohérence entre les objectifs des différents projets, qu'ils soient financés par la PAC ou par d'autres sources de financements publics, et les orientations définies par les différents instruments de planification territoriale comportant des aspects environnementaux, existants sur le territoire tels que : les Schémas Régionaux de Cohérence Écologique (SRCE), les Schémas Régionaux d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité du Territoire, (SRADDET), la Stratégie Régionale de Biodiversité (SRB), les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE).
- v. **Proposer un financement des fournisseurs du service environnemental** : les financeurs sont, théoriquement, les bénéficiaires (directs ou indirects) des services écosystémiques ; Cette étape peut nécessiter une expertise financière spécifique. Il s'agit aussi d'expertiser tous les outils fonciers qui peuvent permettre de faciliter le changement de pratique comme par exemple le portage et les échanges fonciers, le droit de préemption urbain (DPU) ou les ORE (Obligation Réelle Environnementale) : mis en place récemment²¹¹, ce dispositif permet au propriétaire d'une parcelle de mettre en place une protection environnementale attachée à ce bien. Cela permet d'assurer la pérennité des obligations environnementales (puisqu'elles sont liées au terrain et non au bail)
L'approche par les services a également intéressé les entreprises, qui ont souhaité mieux identifier leur dépendance vis-à-vis de ces derniers (Pesche et al., 2011)²¹². Ces mêmes entreprises s'intéressent aujourd'hui aux paiements pour services environnementaux (PSE) afin de compléter leurs dispositifs de contribution à la biodiversité et à la lutte contre le changement climatique. Il convient donc de les associer, bien au-delà du seul territoire d'étude.
- vi. **Gérer et rendre compte** : établir, administrer les contrats (y compris les paiements) assurer le suivi (contrôler le respect des termes du contrat pour garantir que le paiement soit lié à l'atteinte d'un résultat) et la pérennité des résultats obtenus.
- vii. **Animer et communiquer afin de faire connaître le dispositif**, encourager l'adhésion des fournisseurs de services environnemental : les aménités rurales pour être reconnues doivent faire l'objet d'une sensibilisation-information des acteurs locaux sur ces enjeux nécessitant une démarche co-construite pour garantir l'appropriation de celles-ci. Il s'agit d'inscrire les aménités dans une logique de cohésion des territoires et de rompre avec l'opposition villes -campagnes tout en valorisant la notion de bien-être avec les politiques d'aménagement et de développement des territoires ruraux.

Il est utile de s'entourer des compétences nécessaires ce qui pose la question de l'ingénierie territoriale disponible à l'échelle d'un territoire donné. La compétence et la disponibilité des services territoriaux, notamment de l'État, sont ici essentiels pour :

- i. Eviter les dérives et veiller aux équilibres des financements entre territoires

²¹¹ À travers la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages à l'article 72, codifié à l'article L. 132-3 du Code de l'environnement.

²¹² L'initiative « Corporate Ecosystem Review », en 2008, initiée par le World Resource Institute, le World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) et le Meridian Institute, a réalisé un guide méthodologique permettant aux entreprises privées d'identifier et de contrôler leur dépendance aux services écosystémiques. En 2009, « The Nature Value Initiative » a développé un « Ecosystem Services Benchmark » dont l'objectif était d'amener les entreprises du secteur agroalimentaire à identifier leur dépendance aux services écosystémiques et les opportunités économiques issues d'une intégration de ces services dans leur stratégie de développement.

- ii. Eviter les doubles financements et les apurements
 - iii. Coordonner les acteurs et les dispositifs (expertise juridique, ingénierie financière ...)
 - iv. Coordonner les actions de conseil et les formations techniques nécessaires (notamment agriculteurs qui doivent changer leurs pratiques)
 - v. Vérifier les plans de financement (gestion du de minimis, notification des aides d'État, doubles financements, ...) et rechercher les aides à l'investissement complémentaires pour que l'équipement agro-environnemental soit une incitation supplémentaire ;
 - vi. Coordonner les approches de filières peut permettre à terme d'intégrer les paiements du service environnemental dans le prix des produits ;
 - vii. Intégrer les approches foncières.
- **Une typologie d'aménités comme outil d'aide à la décision**

Une approche pragmatique de terrain pourrait donc consister à dresser un inventaire de tous les vecteurs de valorisation des aménités.

La référence à une typologie objective permettrait de s'assurer que tous les aspects des aménités sont pris en compte dans l'offre d'aménités des projets de territoire.

Elle permettrait d'engager une réflexion concertée et consolidable entre territoires sur la prise en compte des aménités dans les politiques publiques territoriales.

Tableau 10 : Analyse territoriale des aménités : exemple de matrice de lecture²¹³

EXEMPLES DE SERVICES ECOSYSTEMIQUES	
1. Services d'auto-entretien²¹⁴	
<i>Services nécessaires à l'octroi de tous les autres services fournis par les écosystèmes</i>	
1.4.	Constitution des sols (formation et rétention des sols et des humus, offre en habitats naturels)
1.5.	Développement du cycle nutritionnel (cycle des éléments nutritifs, oligoéléments, métaux toxiques, cycle du carbone, production de dioxygène atmosphérique et solubilisé dans les eaux...)
1.6.	Production primaire (production de biomasse, recyclage de la nécrosasse...)
2. Services de prélèvement ou d'extraction²¹⁵	
Y compris productions de biens	
2.9.	Nourriture
2.10.	Eau douce
2.11.	Bois – bois de feu
2.12.	Fibre
2.13.	Produits biochimiques (molécules utiles...)
2.14.	Ressources génétiques
2.15.	Air respirable
2.16.	Sol

²¹³ Source travaux du ME et de l'EFSE

²¹⁴ **Les services d'auto-entretien** (ou de soutien) sont ceux nécessaires à la production de tous les autres services, assurant le bon fonctionnement de la biosphère. Leurs effets touchent indirectement les êtres humains et sont perceptibles sur le long terme. Ces services comprennent par exemple les grands cycles biogéochimiques (de l'eau, du carbone...) ou la production primaire (formation de matière organique à partir de matière minérale et d'un apport d'énergie).

²¹⁵ **Les services de prélèvements ou extraction (dits aussi d'approvisionnement)** sont les produits tangibles tirés des écosystèmes, comme la nourriture, les combustibles, les matériaux ou les médicaments de santé humaine et vétérinaire

3. Services de régulation²¹⁶ 3.9. Régulation du climat dont séquestration et stockage du carbone. Puits de carbone (forêts, prairies, sols, océans, récifs coralliens, etc.) 3.10. Régulation des maladies 3.11. Régulation de l'eau (quantité annuelle) 3.12. Régulation de l'eau (régulation des crues) 3.13. Régulation de l'eau et épuration (qualité) 3.14. Protection (érosion, inondations) 3.15. Biodiversité (l'activité des pollinisateurs dans les cultures et celle des organismes qui produisent et entretiennent l'humus...) 3.16. Autres services de régulation (santé, bruits, production d'oxygène, de biomasse, le recyclage permanent des nutriments et de la nécromasse par les animaux, champignons et bactéries...)	
4. Services culturels²¹⁷ Bénéfices immatériels issus des écosystèmes 4.10. Spirituels et religieux 4.11. Agrément et écotourisme - Randonnée (hors chasse et produits annexes) 4.12. Esthétique, beauté écologique (paysage...) 4.13. Inspiration 4.14. Educationnel 4.15. Intérêt géographique 4.16. Héritage culturel 4.17. Chasse 4.18. Autres services culturels	

Tableau 11 : Proposition de grille d'identification des aménités spécifiques à un territoire donné²¹⁸

AMENITES Volet AGREMENT : facteurs et éléments constitutifs du bien être			AMENITES Volet AVANTAGE ECONOMIQUE marchand ou non directement marchand
Domaine	Exemple de bénéfices en lien avec le bien-être de l'Homme	Exemple de valeur associée au bien-être	Exemples de Services écosystémiques procurés (cf nomenclature)
Sécurité	Capacité à habiter dans un environnement sain et propre	Valeur de l'odeur de l'air, de la nature	1. - 2. - 3.2. - 3.4.

²¹⁶ Les services de régulation sont les avantages intangibles assurés par le bon fonctionnement des écosystèmes, comme la régulation du climat, la régulation des inondations, la pollinisation ou une diminution du risque de pullulation de pathogènes (pour l'agriculture et la santé humaine)

²¹⁷ Les services culturels représentent les apports non-matériels de la biodiversité, obtenus à travers la relation qu'entretient l'Homme avec la Nature. Ces services renvoient aux aspects esthétiques, spirituels, récréatifs, éducatifs qu'apporte la nature ou encore la source d'inspiration qu'elle représente pour les sociétés humaines.

²¹⁸ Tableau élaboré par la mission

	Capacité d'atténuer la vulnérabilité aux chocs et stress écologiques		1.- 3.
Éléments essentiels pour une vie agréable	Capacité d'accéder aux ressources procurant des revenus et contribuant au bien-être	Valeur liée au simple plaisir de connaître ou de comprendre les fonctions d'un paysage ou de ses éléments	1. - 2. - 4.3. - 4.5. - 4.6.
		Valeur du calme ou du silence	3.8. - 4.2 - 4.3. - 4.6.
	Capacité d'accéder à une alimentation adéquate	La valeur des circuits courts	1.2. - 1.3. - 2.1. - 3.1.
		La valeur de l'absence de pesticides	3.5. - 3.7.
Santé	Capacité d'échapper aux maladies évitables	La valeur de la biosécurité	1.3. - 3.2. - 3.5.
	Capacité d'accéder à l'eau potable	Valeur de l'eau de qualité	
	Evolution dans une atmosphère saine (sans pollution)	La valeur des productions agricole biologique ou à haute valeur environnementale	2.7. - 3.2. - 3.8.
Bonnes relations sociales	Opportunité d'extérioriser les valeurs récréatives et beautés écologiques liées aux écosystèmes	La valeur des étendues non bâties, sauvages ou peu anthropisées	3.7. - 4.1. - 4.2. - 4.3. - 4.6. - 4.7.
	Opportunité d'extérioriser les valeurs culturelles et spirituelles liées aux écosystèmes	La valeur liée au simple plaisir de connaître ou de comprendre les fonctions d'un paysage ou de ses éléments (haies, étangs, zones humides...)	1.1. - 4.3. - 4.4. - 4.5. - 4.6. - 4.7.

	Opportunité d'observer, d'étudier et de découvrir les valeurs cachées des écosystèmes	La valeur de la « nuit noire », de la nocturnité	4.1. - 4.3. - 4.4.
		La valeur d'enseignement d'un paysage, de la biodiversité	4.5. - 4.6.
		La valeur culturelle d'identité et d'appartenance	4.5. - 4.7.
		Les valeurs éthiques, de respect, d'authenticité	4.5. - 4.7.

7.3.2 Exemple : prise en compte des aménités et les services écosystémiques dans les politiques agroécologiques (agricole et forestière)

Légende :

- En **bleu** : **services environnementaux** : actions au bénéfice des services écosystémiques et génératrices d'aménités (agrément ou avantage économique **marchand ou non directement marchand**)
- En **rouge** : renvoi aux **services écosystémiques bénéficiaires**
- 2.1. Nourriture : exemple de référence au tableau du § 7.3.1.3. ci-dessus

Les dernières lois agricoles et la PAC favorisent l'émergence de projets agricoles plus respectueux de l'environnement : la mise en place de collectifs d'agriculteurs (par exemple dans le cadre de structures de type GIEE), la mise en commun de projets et le retour d'expérience de ces pionniers ont permis de développer de nombreux projets innovants portant par exemple sur **une approche collective du paysage (4.5. Educationnel)** ou la promotion **de circuits courts de commercialisation (2.1. Nourriture – 4.2. Ecotourisme)**, ou le développement de **productions agricoles sous signe de qualité (2.1. Nourriture – 1.2. Cycle nutritionnel)**, ou encore **la réduction de l'emploi des produits phytosanitaires (3.5. Qualité eaux 3.8. Régulation santé)**.

L'agroécologie, par le **changement des pratiques agricoles**, conduit également au développement de nombreux services écosystémiques :

- Le conseil en matière de développement et la **valorisation de la biodiversité au service des systèmes de production (1.3. Production primaire - 3.7. Biodiversité)** conduit à ne pas développer les cultures à plus de 60 m d'une source d'auxiliaires, régulateurs biologiques, utiles aux cultures (araignées, carabes, coccinelles...), via des **haies** ou des **rangées d'arbres en intra-parcellaire** (agroforesterie), ce qui pourrait conduire à repenser **la taille du parcellaire (4.3. beauté écologique - esthétique)**;

- La présence de [Surfaces d'intérêt écologique \(SIE\)](#) (3.7. biodiversité) joue un rôle important. L'IPBES²¹⁹ a également donné des indications en la matière et préconisé [une taille de parcelles](#) de 2 à 5 ha (4.3. Beauté écologique - esthétique);
- La lutte contre l'érosion des sols (1.1. constitution des sols) conduit elle aussi à réduire la taille des parcelles, à planter des [structures arborées](#) (3.7 biodiversité - 4.3. beauté écologique - esthétique), à [couvrir les sols en toute saison](#) (1.3. production de biomasse – 3.5. Régulation de l'eau et épuration (qualité)) ;
- L'augmentation du taux de matière organique (1.1. Constitution des sols – 1.3. Production de biomasse), utile au stockage de l'eau (3.3. Régulation quantitative des eaux et 3.4. Régulation des crues) et donc à une meilleure adaptation au changement climatique et à une meilleure [fertilité des sols](#) (1.3. Production de biomasse – recyclage de la nécromasse et 2.1. Nourriture) , nécessite la culture de couverts végétaux, la couverture maximum ou le non-travail des sols, l'implantation de prairies et de légumineuses, de [haies et de rangées d'arbres](#) (4.3. Beauté écologique - esthétique) en intra-parcellaire (agroforesterie) ;
- La [protection des parcelles contre les effets du vent, du soleil](#) (protection des animaux et adaptation au changement climatique) (3.1. Régulation du climat) conduit également les exploitations en agroforesterie, à maintenir ou développer [les prés-bois](#) (3.7. Biodiversité - 4.3. Beauté écologique - esthétique) ;
- L'amélioration de la pollinisation des cultures (3.7. Biodiversité - pollinisation) conduit à favoriser les insectes pollinisateurs grâce à différentes techniques dont des [zones enherbées](#) non traitées, des [haies](#), des [arbres](#) et une augmentation de la [diversité des cultures](#) (1.3. Production primaire – 3.7 biodiversité 4.3. Beauté écologique - esthétique).
- L'allongement de la durée des rotations (le retour du même type de culture étant éloigné dans le temps, le cycle des ravageurs est « cassé », ce qui est préconisé en agriculture biologique ou pour diminuer l'utilisation des pesticides (3.7. Biodiversité - 3.5. Qualité des eaux)), conduit à augmenter le nombre de cultures différentes voire de variétés différentes (1.3. Production primaire – 3.7. Biodiversité) (la diversité des couverts limite la progression des bio- agresseurs), et donc à diminuer soit réellement la taille des parcelles, soit la perception de la taille des parcelles, et à augmenter ainsi la [diversité paysagère](#) (3.7. Biodiversité et 4.3. Beauté écologique - esthétique) ;
- Une plus forte fixation de l'azote de l'air dans les sols (1.2. Cycle nutritionnel) s'obtient par l'augmentation de la culture des légumineuses (trèfle, luzerne, pois, féveroles en grandes cultures...) et contribue également à la [diversité des cultures](#) (3.7. Biodiversité et 4.3. Beauté écologique - esthétique) ;
- La meilleure adaptation génétique conduit à valoriser un plus grand nombre de variétés végétales et un plus grand nombre de races animales (1.3. Production primaire - 3.7. biodiversité) ;
- La valorisation et l'entretien des [haies](#) (3.7. Biodiversité – 4.3. Beauté écologique - esthétique) fait appel à une pousse sur 10-15 ans et à des coupes régulières pour une valorisation en bois énergie (2.3. Bois de feu), des [replantations d'arbres](#) (1.2. – Cycle nutritionnel - 2.3.

²¹⁹ Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES)

Bois); à noter que l'absence d'entretien et de gestion des haies est un facteur important de la chute du linéaire de haies ;

- Le développement de [production sous signe de qualité dont l'agriculture biologique \(2.1. Nourriture – 3.5. Régulation eau – 3.8. Autres services de régulation\)](#) suppose l'augmentation du nombre et des associations de cultures ([2.1. Nourriture – 1.2. Cycle nutritionnel](#)), l'utilisation de variétés différentes et de couverts ([3.7. Biodiversité](#)), le développement des cultures fourragères notamment protéiques ([2.1. Nourriture](#)) (par exemple des productions riches en protéines telles que pois, féverole, lupin) afin d'assurer l'autonomie alimentaire des exploitations d'élevage en bio ([1.3. Production primaire - 3.8. Autres services de régulation](#)) ; enfin elle requiert la mise en place d'ateliers de production complémentaires producteurs de matière organique ([1.2. cycle nutritionnel](#)) ...

Ces exemples démontrent que l'agroécologie contribue à la [qualité de vie des populations](#) et à [l'attractivité des régions françaises](#), tant [économique](#) que [touristique](#).

8 Les outils financiers de la politique agroécologique et forestière

8.1 Le projet agroécologique de la France

8.1.1 Bref historique

Les écosystèmes agricoles français sont porteurs d'une biodiversité riche et dont la diversité et l'abondance ont tendance à diminuer du fait des pratiques agricoles et de la simplification des structures paysagères²²⁰ : en effet, la réduction des surfaces de prairies (semi-) permanentes, de la végétation ligneuse (haies et alignements d'arbres, etc.) et des zones humides, ainsi que l'usage des produits phytosanitaires (insecticides, acaricides, herbicides, nématicides, fongicides) ont entraîné de façon synergique une forte diminution de la biodiversité dans les écosystèmes cultivés, en particulier dans les zones de grandes cultures.

Le projet agroécologique de la France a été lancé le 18 décembre 2012 par Stéphane Le Foll, alors ministre en charge de l'agriculture.

Il vise à concilier la performance économique et la performance environnementale et à produire autrement en repensant les systèmes de production : c'est un changement des pratiques agricoles, mais c'est aussi une autre façon de penser qui réintroduit du savoir agronomique et valorise les potentialités des écosystèmes au service de l'agriculture. Inversement, l'agriculture peut apporter des services et contribuer à la biodiversité, à la qualité de l'eau, à la fixation du carbone... et constituer ainsi une réponse aux grands défis écologiques.

8.1.2 Qu'est-ce que l'« agroécologie » ?

L'agroécologie est une approche systémique qui tente de comprendre comment les pratiques agricoles modifient, simplifient et fragilisent éventuellement les écosystèmes, mais aussi les entretiennent et les préservent. L'agroécologie tente de proposer des solutions pour les faire fonctionner sans trop simplifier, ni trop fragiliser. Pour être efficace, il faut d'abord bien connaître le fonctionnement de l'écosystème dans sa globalité. Ainsi, l'agroécologie vise à accroître la biodiversité fonctionnelle des agrosystèmes, à renforcer les régulations biologiques et à diminuer l'utilisation de produits chimiques de synthèse, enfin à boucler les grands cycles : carbone, azote, phosphore. Concrètement, un projet agroécologique est fondé, par exemple et entre autres principes, sur l'abandon des pesticides et des engrais de synthèse, le redéploiement de prairies extensives et d'infrastructures paysagères permettrait une prise en charge cohérente de ces enjeux.

À noter dans cette démarche, l'importance primordiale du sol, dont on cherche l'optimisation des capacités naturelles par le renforcement de son activité biologique (ce qui met en œuvre de différentes techniques) ; à noter aussi l'importance des infrastructures paysagères (haies et arbres, points d'eau, délaissés...) qui jouent un rôle majeur dans les équilibres biologiques.

Un certain nombre de plans dont « ambition Bio », « plan national agroforesterie », « plan protéines végétales », « apiculture », « plan Ecophyto », « plan biodiversité », ou encore « Enseigner à produire autrement », contribuent au projet agroécologique en s'appuyant sur leurs thématiques propres.

²²⁰ Évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques EFSE 2019

8.2 Les lois agricoles et forestières nationales : focus aménités et services écosystémiques et environnementaux

« Par ma foi ! il y a plus de quarante ans que je dis de la prose sans que j'en susse rien, et je vous suis le plus obligé du monde de m'avoir appris cela. » Molière - Le bourgeois gentilhomme.

Comme M. Jourdain, de nombreuses politiques (agricoles, environnementales ou d'aménagement du territoire) parlent d'aménités sans le savoir.

8.2.1 Des lois nationales agricoles et forestières en interaction constante avec la Politique agricole commune (PAC)

La France, avec la mise en place au tout début des années 2000 des contrats territoriaux d'exploitations (CTE) de la Loi d'orientation agricole (PLOA), a en théorie reconnu et outillé la reconnaissance du caractère multifonctionnel de l'agriculture en prévoyant, au moins sur le papier et comme le demandait l'Europe, la rémunération de certaines aménités.

Toutefois, la difficile quantification des coûts des mesures de protection ou des coûts du « ne rien faire », la difficulté de mesurer le « bien-être » ou le plaisir, et d'autres facteurs de ce type, font que, dans les faits, les aménités, comme l'environnement, ne sont pas souvent efficacement prises en compte par les aménageurs du territoire, en particulier agricole, sylvicole et urbain.

Pour le seul volet agricole, dont la réglementation et donc la politique est d'une grande complexité, il est illusoire de résumer en quelques mots tout ce qui est fait depuis 20 ans sur le sujet des aménités agricoles, ... sans que cette notion soit citée explicitement. Cette complexité tient notamment au fait que la politique agricole nationale s'inscrit nécessairement dans le cadre de la PAC, politique donc européenne :

- **La réglementation communautaire est trop complexe** : les acteurs de la PAC jonglent en permanence avec les différents types d'actes législatifs communautaires²²¹. La simplification de la prochaine PAC 2021 – 2027 est annoncée comme prioritaire.
- **Les réglementations nationales déclinées par subsidiarité des textes européens ne l'est pas moins.**

Pour comprendre les évolutions législatives de la politique agricole nationale, il faut donc dénouer les évolutions imposées par la PAC et celles pour lesquelles la subsidiarité permise par les textes communautaires autorise la production de textes législatifs nationaux (interprétation des directives, avis et recommandations communautaires ou mise en place d'une politique plus volontariste).

8.2.2 La prise en compte des aménités rurales dans les lois nationales agricole et forestière et dans les réglementations correspondantes de la PAC

Pour focaliser sur le sujet « aménités rurales » avec le souci de rester lisible, on peut s'en tenir aux faits marquants suivants qui ont conduit à mettre les "aménités agricoles et forestières" sur le devant de la

²²¹ Les règlements sont des actes législatifs contraignants : ils doivent être mis en œuvre dans leur intégralité, dans toute l'Union européenne. Les directives sont des actes législatifs qui fixent des objectifs à tous les pays de l'UE : toutefois, chaque pays est libre d'élaborer ses propres mesures pour les atteindre. Les décisions sont contraignantes pour les destinataires auxquels elles s'adressent (un pays de l'UE ou une entreprise, par exemple) et directement applicables. Les recommandations et avis sont des instruments qui permettent aux institutions d'exprimer une opinion d'une façon non contraignante, en d'autres termes sans imposer d'obligation légale à leurs destinataires.

scène depuis plus de 20 ans :

- **La politique de développement rural** de l'Union européenne a été introduite en tant que second pilier de la PAC au titre de la réforme dite «de l'Agenda 2000 »
- Depuis la campagne 2015, le versement des aides directes découplées est conditionné au respect de règles environnementales, c'est le **"verdissement" de la PAC**

Pour illustrer concrètement les transcriptions de la politique agricole communautaire dans la politique nationale (et réciproquement), l'analyse des deux dernières lois agricoles et de ses interactions (directes) avec les règlements, directives, décisions, recommandations, apurements et autres avis communautaires est intéressante.

8.2.2.1 Les réglementations nationales de la PAC

L'essentiel de la PAC peut se résumer à :

- **La PAC 2014 - 2020 en un coup d'œil** : ce document²²² de vulgarisation, très lisible, permet de bien comprendre la place croissante accordée à la prise en compte des services écologiques et environnementaux rendus par les aménités agricoles. Par exemple, les fiches sur les surfaces d'intérêt écologique, mais aussi les éléments topographiques dans la PAC donnent une lecture concrète de la notion d'aménité au travers notamment la liste des cultures et éléments topographiques éligibles, à rapprocher de la notion de paysage et de services écosystémiques, dont la pollinisation.
- **Bilan à mi-parcours des aides PAC 2015 2020**²²³ : ce document donne la dimension économique du sujet aménités agricoles pris en compte dans la PAC au niveau national : l'ordre de grandeur est 3,747 milliard d'euros, 1er et 2eme pilier inclus.

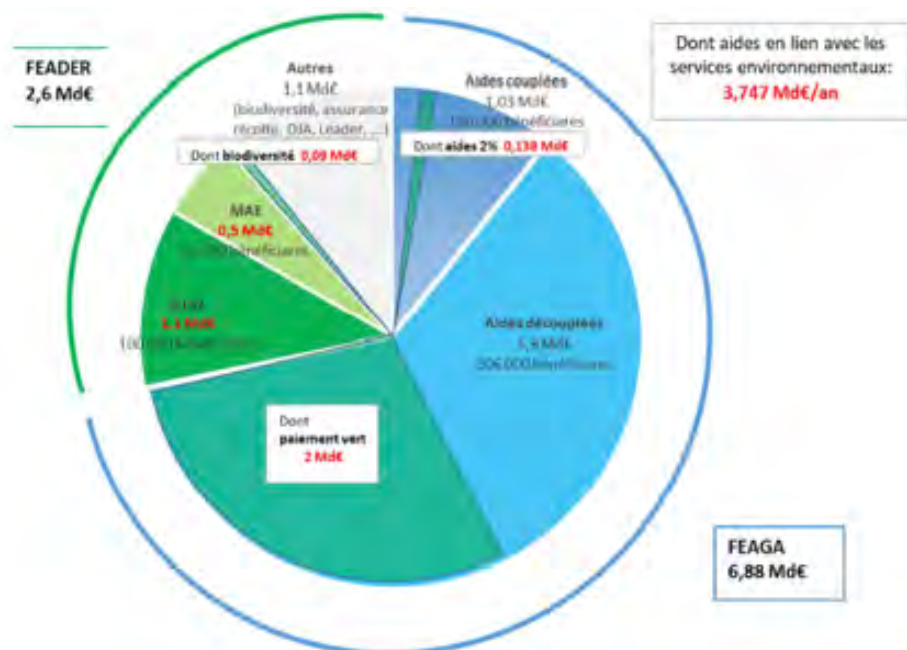


Figure 7 : Enveloppe PAC 2019 et 2020 en milliards d'euros par an

²²² Disponible sur le site du ministère de l'agriculture agriculture.gouv.fr

²²³ Disponible auprès du service de la statistique et de la prospective du ministère en charge de l'agriculture

- **Le plan stratégique national pour la PAC 2021-2027²²⁴** : le PSN PAC démarrera dans les faits, a priori qu'en 2022 ; nous en sommes, à date de mai 2020, au diagnostic territorial qui va entrer dans sa première phase du débat public : la question aménités agricoles est nécessairement centrale, car in fine le document sera transmis à Bruxelles pour validation (conformité aux exigences de la nouvelle PAC – cf. verdissement). La seconde phase s'ouvrira au premier semestre 2020 et permettra de choisir les priorités d'action parmi les besoins identifiés. Il s'agira de sélectionner les mesures et d'en définir les modalités, d'allouer les ressources financières à chaque intervention et de préciser les niveaux d'ambition attendus pour la durée de la programmation.

8.2.2.2 *Le code rural*

L'article L 1 du code rural fait apparaître parmi ses finalités et objectifs une attention constante aux aménités rurales et aux services écosystémiques associés à l'agriculture et la forêt :

- i. Accès à l'alimentation
- ii. Haut niveau de protection environnementale,
- iii. Transition écologique,
- iv. Filières de produits bio-sourcés,
- v. Développement des territoires équilibré et durable,
- vi. Ancrage territorial de la production,
- vii. Développement de l'agriculture et des filières biologiques,
- viii. Transition énergétique,
- ix. Protection des terres agricoles,
- x. Politique d'aménagement rural,
- xi. Systèmes de production agroécologiques, fondés sur les interactions biologiques et l'utilisation des services écosystémiques et des potentiels offerts par les ressources naturelles, en particulier les ressources en eau, la biodiversité, la photosynthèse, les sols et l'air,
- xii. Atténuation du changement climatique,
- xiii. Produits locaux et de saison,
- xiv. Circuits courts et proximité géographique,
- xv. Spécificités des territoires de montagne et zones humides.

8.2.2.3 *Les lois agricoles*

La « loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt » du 13 octobre 2014, qui a servi de cadre à la mise en œuvre en France de la PAC 2014-2020, inscrit les orientations de l'agro-écologie dans le corpus législatif.

Elle précise que les systèmes de production agroécologiques « sont fondés sur les interactions biologiques et l'utilisation des services écosystémiques et des potentiels offerts par les ressources naturelles, en particulier les ressources en eau, la biodiversité, la photosynthèse, les sols et l'air, en maintenant leur capacité de renouvellement du point de vue qualitatif et quantitatif. »

En application de cette loi agricole, des mesures concrètes mises en œuvre au quotidien par les services

²²⁴ <https://agriculture.gouv.fr/pac-post-2020-quest-ce-que-le-plan-strategique-national>

centraux et déconcentrés du MAA pour développer les aménités agricoles (exemple les GIEE, MAE, bio, Bonnes pratiques agricoles, ...). Le document « Présentation de la loi d'avenir pour agriculture et la forêt (LAAF) du 13 octobre 2014 »²²⁵ très accessible, illustre de manière pédagogique les nouvelles orientations et surtout les moyens et outils mis en œuvre pour développer l'agroécologie.

A noter que la LAAF a introduit un nouveau livre préliminaire dans l'article L1 du code rural qui marque un virage net en faveur du double défi de la compétitivité et de la transition écologique, traduit dans le concept de l'agroécologie politique phare du ministère de l'agriculture²²⁶.

La « loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable », définitivement votée le 2 octobre 2018 à l'Assemblée nationale, a été promulguée le 1er novembre 2018. Cette loi est issue des États généraux de l'alimentation (EGalim), engagement du Président de la République, qui se sont déroulés du 20 juillet au 21 décembre 2017. Ateliers nationaux, régionaux et locaux, consultation publique, ont offert un temps de réflexion partagée et de construction collective de solutions nouvelles.

Le document « Présentation des États généraux de l'alimentation et de la loi EGALIM »²²⁷ présente de manière synthétique les axes de développement de l'agriculture en réponse aux exigences sociétales. De très nombreuses thématiques visent à une meilleure prise en compte des aménités et services écosystémiques agricoles : modes de production plus respectueux de l'environnement (plans de filière avec engagements environnementaux), développement des productions sous signe de qualité, pratiques agricoles, nouveau plan Ambition Bio, réduction de l'emploi des produits phytosanitaires, repères nutritionnels, adoption d'une approche de l'alimentation conjuguant équilibre nutritionnel et plaisir, etc.

8.2.2.4 Les lois forestières

- **Les services écosystémiques produits par les forêts unanimement reconnus**

Le Groupe d'experts International sur l'Évolution du Climat (GIEC) considère dans son 4ème rapport que « Sur le long terme, une stratégie de gestion durable des forêts visant à maintenir ou à augmenter le stock de carbone en forêt tout en approvisionnant la filière bois (grume, fibre et énergie) à un niveau de prélèvement durable, génèrera les bénéfices d'atténuation maximum » (GIEC, 2007).

Les forêts, par le mécanisme de la photosynthèse, contribuent à séquestrer du carbone. L'utilisation du bois, produit de la gestion forestière, permet de prolonger ce stockage. L'utilisation du bois permet également de diminuer les émissions de GES en se substituant à des produits à fort contenu en énergies ou matériaux fossiles. Ainsi, la gestion durable de la forêt française a un triple effet sur l'atténuation de l'effet de serre : la séquestration de carbone en forêt, le stockage dans les produits bois et la substitution de matériaux ou d'énergies fossiles.

Par ailleurs, les forêts sont sources de nombreux autres services écosystémiques ou socio-environnementaux : protection de l'air/du sol/eau/biodiversité/paysage, espace de loisirs et production d'une matière première renouvelable, pourvoyeuse d'emplois : le bois.

- **La mise en valeur et la protection des forêts sont reconnues d'intérêt général par la loi française (code forestier)**

²²⁵ https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&ved=2ahUKEwjvqCFI7PpAhUYSRUIHXcRCAIQFjAHegQIBRAB&url=https%3A%2F%2Fagriculture.gouv.fr%2Fsites%2Fminagri%2Ffiles%2F160211_dp_laaf.pdf&usg=AOvVaw1XMfVIPC5cC5N8cFy9AuuS

²²⁶ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000033746011&cidTexte=LEGITEXT000006071367&dateTexte=20161230>

²²⁷ <https://agriculture.gouv.fr/egalim-tout-savoir-sur-la-loi-agriculture-et-alimentation>

La sylviculture est considérée comme une activité agricole par le Ministère des Finances. Elle est donc pleinement intégrée à la fiscalité agricole.

Cependant, les délais de production particulièrement longs du matériau bois, ont incité les pouvoirs publics à prendre des dispositions particulières pour encourager l'investissement et la gestion forestière « en bon père de famille ».

Ces encouragements sont constitués de mesures spécifiques au bénéfice des forestiers au regard de la valeur des services écosystémiques forestiers reconnue par la loi²²⁸ : « La mise en valeur et la protection des forêts sont reconnues d'intérêt général. La politique forestière prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale des forêts et participe à l'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable....

La gestion durable des forêts garantit leur diversité biologique, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur capacité à satisfaire, actuellement et pour l'avenir, les fonctions économique, écologique et sociale pertinentes, aux niveaux local, national et international, sans causer de préjudices à d'autres écosystèmes....

La politique forestière participe à l'élaboration et à la mise en œuvre d'autres politiques en matière notamment de développement rural, de défense et de promotion de l'emploi, de lutte contre l'effet de serre, de préservation de la diversité biologique, de protection des sols et des eaux et de prévention des risques naturels. Elle prend en considération les modifications et phénomènes climatiques....

Ses orientations, ses financements, ses investissements et ses institutions s'inscrivent dans le long terme....

Elle privilégie les mesures incitatives et contractuelles, notamment par la recherche de justes contreparties pour les services rendus par la forêt et les forestiers en assurant les fonctions environnementale et sociale lorsque cela conduit à des contraintes ou à des surcoûts d'investissement et de gestion.

Les forêts publiques satisfont de manière spécifique à des besoins d'intérêt général, soit par l'accomplissement d'obligations particulières dans le cadre du régime forestier, soit par une promotion des activités telles que l'accueil du public, la conservation des milieux, la prise en compte de la biodiversité et la recherche scientifique.

La gestion forestière et la valorisation des produits forestiers contribuent à la réduction des émissions nationales de gaz à effet de serre et au développement des énergies renouvelables. A ce titre, elles ont vocation à participer aux mécanismes de marché destinés à honorer les engagements internationaux en la matière. »

- **La forêt durable, dans la loi orientation forestière de 2001**

Obéissant aux mêmes principes que l'agroécologie, la loi d'orientation forestière du 9 juillet 2001 avait affirmé de nouveau le caractère multifonctionnel de la forêt et son rôle dans le développement durable (puits de carbone, biodiversité, production ligneuse pour alimenter une filière à (re)construire (bois-énergie, trituration, bois d'œuvre)²²⁹ mais aussi dans le développement d'« aménités ».

Ces objectifs sont repris dans le titre préliminaire de la loi : « la gestion durable des forêts et de leurs ressources naturelles, la compétitivité de la filière de production forestière, de récolte et de valorisation du bois et des autres produits forestiers, la satisfaction des demandes

²²⁸ Article L1 du code forestier, modifié par Loi n°2006-11 du 5 janvier 2006 - art. 43 JORF 6 janvier 2006 Abrogé par Ordonnance n°2012-92 du 26 janvier 2012 - art. 5

²²⁹ Cette loi était l'aboutissement de réflexions et de travaux approfondis, pendant les six années qui ont précédé son vote : un rapport de Jean-Louis Bianco, "La forêt : une chance pour la France", rédigé à la demande du Premier ministre et publié en août 1998 en avait affirmé les objectifs. Ce rapport est encore disponible à La Documentation Française : <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/994000095-la-foret-une-chance-pour-la-france-rapport-au-premier-ministre>

sociales relatives à la forêt, et l'emploi ».

Les nouvelles attentes de la société en matière d'aménités forestières portent sur l'amélioration du cadre de vie, la promotion de l'accueil et des loisirs, la production et l'utilisation d'éco matériaux à base de bois et la gestion durable des écosystèmes forestiers de grande valeur écologique.

Cette loi traduit ainsi une double rupture²³⁰ :

Non seulement la gestion durable et le caractère multifonctionnel des forêts sont placés en référence : « les documents de gestion propres à chaque forêt [constituent] un schéma cohérent qui permet de lier le bénéfice des aides publiques à une garantie ou à une présomption de gestion durable » ;

Mais la loi consacre aussi l'abandon du modèle unique de boisement sans lien avec le territoire avec priorité aux résineux : à l'image d'une agriculture dont l'exigence de productivité avait été la réponse aux pénuries alimentaires de l'après-guerre, la politique forestière quantitative menée depuis les années 50, avait permis de faire face aux défrichements intervenus depuis le 19^e siècle et d'« occuper le terrain » laissé libre par la déprise agricole sur les territoires non mécanisables, avec les effets déjà évoqués de fermeture des paysages de vallées.

La réglementation forestière impose la réalisation d'un document d'aménagement des forêts publiques domaniales et communales qui doit intégrer la contribution de la forêt publique à l'équilibre des fonctions écologique, économique et sociale du territoire.

Pour la forêt privée, les « plans simples de gestion » (obligatoirement établis par les sylviculteurs propriétaires sur les forêts privées d'une surface d'au moins 25 ha d'un seul tenant) devront simplement « intégrer une brève analyse des enjeux économiques, écologiques et sociaux de la forêt ». Les « chartes forestières de territoire » sont quant à elles, plus ambitieuses vis-à-vis des propriétaires forestiers.

8.3 La PAC 2014-2020 participe au financement de l'agroécologie et à l'émergence d'externalités positives

Les outils mobilisables au titre de la PAC sont principalement :

8.3.1 La « conditionnalité »

Les aides du « 1er pilier » de la PAC (aides à la production) sont désormais conditionnées au respect de réglementations notamment environnementales, certaines ayant un impact paysager direct comme l'obligation de bandes enherbées le long des cours d'eau. Cette conditionnalité comporte d'une part des exigences de respect des mesures réglementaires ("ERMG") dans le secteur de l'environnement, du sanitaire et du bien-être animal, et d'autre part de bonnes conditions agricoles et environnementales ("BCAE") que l'agriculteur doit respecter sur les surfaces, animaux et éléments sur lesquels il a le contrôle.

Les haies sont spécifiquement visées par la BCAE no 7 « maintien des particularités topographiques ». La mise en place de la BCAE no 7 a permis, pour la première fois, de reconnaître la haie comme un élément de l'exploitation agricole en apportant un premier niveau de protection du linéaire de haie dans la PAC. Des dispositions ont cependant été prévues pour permettre, dans certaines conditions, leur remplacement, leur déplacement ou leur destruction.

²³⁰ Rapport Mission CGEDD CGAAER L'approche paysagère accélératrice de la transition agroécologique – Février 2020

8.3.2 Le « paiement vert » ou verdissement

Le paiement vert, introduit en 2014 comporte trois mesures : la diversification, la surface d'intérêt écologique (SIE), le maintien des prairies permanentes ; il représente 30 % du FEAGA, soit environ 2 milliards €/an en France.

Focus SIE : un exploitant doit maintenir ou établir des SIE (surfaces d'intérêt écologique telles que haies, mares ou murets, mais aussi jachères, légumineuses, lisières de bois.) sur l'équivalent de 5% de sa surface en terres arables. Ces SIE pourraient jouer un rôle essentiel à la fois sur le plan agro-écologique et sur le plan paysager.

8.3.3 Les mesures agri-environnementales et climatiques (MAEC)

Les MAEC sont cofinancées sur le 2^{me} pilier de la PAC (FEADER) et par des crédits nationaux (État, collectivités locales ou établissements publics) : il s'agit, au-delà de l'entretien courant, de contrats volontaires engageant les agriculteurs dans des actions en faveur de la biodiversité, de la protection de l'eau, des sols, ou du paysage telles que la protection d'éléments arborés ou paysagers (haies, prés-vergers, prés-bois, murets, terrasses, constructions vernaculaires, mares, canaux, rigoles).

Les MAEC, financées par la mesure 10 du FEADER, dont les modalités de calcul des montants des MAEC sont encadrées par le règlement européen, ce dernier respectant les règles fixées dans le cadre des négociations à l'OMC sur les programmes agro-environnementaux. Ainsi, le montant de la compensation doit être calculé de manière à couvrir une partie ou la totalité des coûts supplémentaires et/ou des pertes de revenus ou manques à gagner résultant des engagements souscrits dans le cadre des mesures agro-environnementales. Ces dernières doivent aller au-delà des exigences et normes réglementaires obligatoires. Le FEADER permet également de tenir compte des coûts de transaction et des coûts de l'action collective. En France, les paiements sont attribués pour des périodes de 5 ans. Ce sont les surcoûts qui sont financés, le paysage et l'environnement étant présentés comme des « contraintes » à « compenser » financièrement et non comme porteurs de bénéfices agronomiques. Ces actions s'inscrivent dans des programmes agroécologiques et climatiques (PAEC) liés à un territoire et portés par des opérateurs (parcs naturels régionaux, chambres d'agriculture). Elles permettent de spatialiser finement ces infrastructures.

8.3.4 L'indemnité compensatoire de handicaps naturels

L'ICHN est une aide en faveur des agriculteurs exerçant leur activité dans des zones défavorisées par l'altitude, de fortes pentes et d'autres caractéristiques physiques du territoire. Cette aide, qui a été revalorisée en 2014, est fondamentale pour le maintien de l'activité agricole, et notamment de l'élevage, dans les zones à handicaps naturels et tout particulièrement dans les zones de montagne.

8.3.5 Le soutien à l'investissement

Les soutiens à l'investissement concernent principalement :

- **Le plan pour la compétitivité et l'adaptation des exploitations agricoles (PCAE)**

Le PCAE doit répondre aux besoins en investissement pour la modernisation des exploitations agricoles. À ce titre, il est intégré depuis 2018 aux outils de financement du volet agricole du Grand plan d'investissement. Sur la base des éléments figurant dans les maquettes des 21 programmes de développement rural des régions de l'hexagone, les financements du FEADER, du ministère de l'agriculture et des Régions mobilisés pour ce plan s'élèvent à 200 M€ par an pour la période 2014/2020. S'y ajoutent les aides des autres financeurs qui souhaitent s'engager à leurs côtés, comme par exemple les agences de l'eau. De façon transversale, le PCAE vise à encourager les projets s'inscrivant dans une démarche agroécologique, en particulier ceux conduits dans le cadre d'un GIEE. Les modalités d'intervention en matière

d'investissement sur les exploitations prennent notamment en compte les objectifs partagés entre les Régions et l'État notamment le projet agroécologique du GIEE et son engagement dans les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) et le développement de l'agriculture biologique.

- **D'autres aides publiques soutenant l'agroécologie peuvent être mobilisées, notamment dans le cadre du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).**

Leur mise en œuvre est néanmoins conditionnée au cofinancement par les conseils régionaux. Il s'agit par exemple des aides à l'investissement, de la majoration de l'aide à l'installation pour les jeunes agriculteurs au titre de l'agroécologie.

8.3.6 Les soutiens à l'agriculture biologique

Fin 2018, 7,5 % de la surface agricole utile française et environ 41 600 exploitations agricoles nationales (soit 9,5 % du total) étaient cultivées en bio. La permaculture et trois référentiels privés (Demeter, Nature et Progrès et Bio Cohérence) ajoutent des contraintes supplémentaires aux exigences de l'AB.

Les mesures d'appui aux systèmes AB financées par la mesure 11 du FEADER : les mesures Maintien en Agriculture biologique (MAB) et Conversion à l'Agriculture Biologique (CAB). L'aide à la conversion vise à accompagner la phase de transition et l'aide au maintien à rémunérer les éventuels surcoûts post-transition, c'est-à-dire le manque à gagner lié au changement de système.

Depuis la programmation FEADER 2014 – 2020, le soutien à l'Agriculture biologique (AB) n'est plus considéré comme une mesure agro-environnementale, mais fait l'objet d'une mesure distincte, correspondant à l'article 29 du règlement (CE) n°1305/2013.

Depuis 2011, durant la phase de conversion, l'agriculteur peut bénéficier d'aides spécifiques qui s'ajoutent aux aides au revenu versées à tous les agriculteurs (aides directes ou droit à paiement de base). Après la conversion, l'agriculteur peut bénéficier d'une aide spécifique dite «au maintien », financée depuis 2017 par les Régions et les Agences de l'Eau, les autorités de gestion ayant la possibilité de les mettre en œuvre de manière ciblée, en s'appuyant sur des critères de priorisation des dossiers.

8.3.7 Les soutiens à la certification environnementale

La certification environnementale a été mise en place à la suite du Grenelle de l'environnement pour reconnaître les exploitations engagées dans des démarches respectueuses de l'environnement.

Longtemps esseulée depuis sa création en 2011, la HVE a finalement été mise en avant, fin 2018, dans la loi EGalim, par son intégration aux critères permettant d'atteindre l'objectif d'approvisionnement durable à 50 % des cantines d'ici 2022. Puis la Nouvelle Aquitaine a emboîté le pas de l'État fin 2019 en fixant un objectif de 80 % d'exploitations certifiées bio ou HVE d'ici 2030.

Elle est construite autour de quatre thématiques : la biodiversité, les produits phytosanitaires, la fertilisation et l'eau. Elle se décline en 3 niveaux :

- **Le niveau 1** consiste à respecter la réglementation et à s'engager à réaliser des évaluations de sa mise en œuvre.
- **Le niveau 2** correspond à l'application d'un cahier des charges comportant 16 exigences allant au-delà du réglementaire (et pouvant être subventionné par des aides publiques): environ 17 500 exploitations sont aujourd'hui engagées dans cette démarche²³¹.

²³¹ De nombreuses démarches possèdent la certification environnementale de niveau 2 par équivalence, comme la filière culture raisonnée contrôlée (CRC). Voir les chiffres clés et les démarches sur le site du ministère de l'Agriculture.

- **Le niveau 3** correspond à la certification environnementale stricto sensu : il impose une obligation de résultats sur les quatre thématiques, qui donne droit à la certification « haute valeur environnementale » ou HVE²³², détenue par 5 399 exploitations au 1er janvier 2020, contre 2 772 exploitations au 1er juillet 2019

Les exploitations engagées Les exploitations engagées dans la certification environnementale ne bénéficient pas directement d'aides publiques dédiées mais elles peuvent obtenir des aides associées aux autres dispositifs, notamment les MAEC et éventuellement les aides à l'AB.

En annonçant début septembre un crédit d'impôt de 70-80 millions d'euros dédié à la Haute valeur environnementale (HVE), le ministre de l'Agriculture confirme le signal donné par les pouvoirs publics depuis quelques années en faveur de cette certification.

Dans les projets de textes réglementaires, mis en consultation jusqu'au 4 septembre, il est prévu que les agriculteurs puissent échapper à l'obligation de conseil stratégique s'ils sont certifiés bio (sur toute la ferme) ou HVE.

Bien qu'aujourd'hui la certification HVE n'apporte pas de plus-value « tangible », c'est une « clef d'entrée » sur les marchés. À commencer par le marché français où de plus en plus de distributeurs y sont sensibles comme Grand frais, Intermarché, Carrefour, E. Leclerc. Mais ce pourrait aussi être un atout pour l'export : « le fait de dire que nos vergers sont certifiés par l'État français et non par un label privé plaît beaucoup aux Allemands, soucieux de la sécurité sanitaire et environnementale »²³³.

8.3.8 Les Fermes Dephy

Le réseau Dephy - réseau de démonstration, expérimentation et production de références sur les systèmes économes en phytosanitaires - constitue une action majeure du plan Ecophyto qui vise à diminuer le recours aux produits phytosanitaires tout en maintenant la production. Ce réseau a vocation à mutualiser et à diffuser les expériences réussies en la matière. Les 3 000 fermes du réseau Dephy sont des exploitations volontaires partenaires. Elles sont dites « économes » si leur indice de fréquence de traitement (IFT) est inférieur à 50 % de la référence régionale et « très économes » lorsqu'il est inférieur à 70 %.

8.3.9 Autres dispositifs financiers récents en faveur du développement de l'agroécologie

Certains dispositifs de financement, spécifiques ou génériques, peuvent contribuer au développement de l'agroécologie, dont ceux prévus par le Grand Plan d'Investissement lancé fin 2018. Il inclut l'Initiative nationale pour l'agriculture française (INAF), qui mobilise des fonds nationaux et des ressources du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) pour garantir les premières pertes d'un portefeuille de prêts. Ces garanties peuvent notamment soutenir la montée en gamme (Cf. 8.5.5.2. infra : *Renforcer la segmentation des marchés par les Signes officiels de qualité et les certifications privées*), la création de valeur ajoutée et la transition des systèmes de production vers l'agroécologie.

L'INAF est par ailleurs complétée par différents appels à projets, dont « Agriculture et alimentation de demain », qui soutient des projets d'innovation (démonstration ou mise au point d'un nouveau produit, procédé, service ou modèle économique) d'un coût total minimal de 2 millions d'euros. L'un des quatre

²³² La HVE peut s'obtenir de deux façons. La première consiste à calculer un score pour chacune des quatre thématiques à l'aide de plusieurs indicateurs : l'exploitation doit avoir partout une note supérieure à 10. La seconde consiste à utiliser des indicateurs globaux, en posant deux conditions : i) que le pourcentage de la surface agricole utile (SAU) en infrastructures agroécologiques soit supérieur ou égal à 10 ou le pourcentage de la SAU en prairies permanentes soit supérieur ou égal à 50 ; ii) que le poids des intrants dans le chiffre d'affaires soit inférieur ou égal à 30 %.

²³³ Christophe Belloc, agriculteur dans le Tarn et Garonne

axes de cet appel à projets cible spécifiquement la transformation des modèles agricoles vers l'agroécologie.

Par ailleurs, depuis février 2020, 150 millions d'euros sont mobilisés par les agences de l'eau pour la rémunération des services environnementaux (voir paragraphe 5.4. infra: Les paiements pour services environnementaux) rendus par les agriculteurs, notamment lorsqu'ils créent une structure paysagère pour la biodiversité ou font évoluer leurs pratiques agronomiques pour en améliorer la performance environnementale.

8.4 Les limites dans l'accompagnement financier actuel de la transition agro-écologique de la PAC

Les droits à paiements du 1er Pilier de la PAC sont des soutiens au revenu sans lien ni avec l'agroécologie ni avec le paysage.

L'agroécologie regroupe toutes les pratiques agricoles fondées sur une utilisation optimale des ressources naturelles pour réduire au minimum le recours aux intrants de synthèse _ engrais chimiques et produits phytosanitaires _ et accroître la résilience et l'autonomie des exploitations. De nombreux référentiels publics ou privés se rattachent à ces pratiques ou s'en réclament : agriculture biologique (AB), mesures agro-environnementales et climatiques systèmes (MAEC), haute valeur environnementale (HVE), fermes Dephy, Signes officiels de qualité, Certifications environnementale, etc. Ils présentent une grande diversité de modalités de leur application et de leur contrôle : certains cahiers des charges impliquent de repenser l'ensemble du système de production, tandis que d'autres nécessitent uniquement de faire évoluer les pratiques, avec des cahiers des charges plus ou moins exigeants ; certains bénéficient d'aides publiques spécifiques, d'autres non.

8.4.1 Les limites de la prise en compte de l'existant

Une analyse des dispositifs existants²³⁴ montre que la conditionnalité, le paiement vert via les surfaces d'intérêt écologique (SIE), les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) et les soutiens aux investissements prennent en compte surtout l'existant, parfois imparfaitement, sans promouvoir la restauration ou la création de nouvelles infrastructures écologiques (haies notamment) dont l'intérêt écosystémique est reconnu.

8.4.2 Les limites de la conditionnalité

Malgré la BCAE n°7 (tout bénéficiaire d'une aide de la politique agricole commune a depuis 2015 l'obligation de maintenir les haies présentes sur son exploitation), on assiste encore à une baisse du linéaire de haies. Les agriculteurs interprètent négativement la BCAE n°7, ce qui a pu favoriser des arrachages de haies à l'annonce de leur protection, quand ils n'ignorent ou ne méconnaissent pas son contenu.

8.4.3 Les limites des SIE

Le seul respect quantitatif des SIE ne suffit pas à leur donner un réel intérêt agroécologique : leur localisation pertinente et plus généralement leur intérêt agro-écologique n'entre pas en ligne de compte, ni dans un objectif paysager. On peut penser par exemple à leur rôle dans le cadre des continuités écologiques, leur rôle en matière de lutte contre l'érosion selon le substrat géologique, le calendrier pollinique, le rôle de la strate herbacée, etc. En effet, les recherches ont bien montré le rôle important de ces infrastructures, au-delà du paysage, dans le maintien de la biodiversité associée à la

²³⁴ Rapport Mission CGEDD CGAAER L'approche paysagère accélératrice de la transition agroécologique – Février 2020

diversité des cultures (UMR Dynafor INRA de Toulouse-Clélia SIRAMI). Une réflexion technique visant une meilleure efficacité agro-environnementale et paysagère pourrait être mise en place, soit dans le cadre d'un autodiagnostic, soit par exemple dans le cadre de la certification des exploitations.

8.4.4 Les limites des MAEC

Aides du 2^{me} pilier de la PAC, les MAEC conditionnées par l'élaboration d'un projet lié à un territoire (PAEC-projet agro écologique et climatique), sont favorables à la démarche territoriale.

Les MAE peuvent être définies comme des paiements visant à engager les producteurs à fournir des services environnementaux contribuant à protéger les services écosystémiques liés à l'agriculture. Leur efficacité est fortement conditionnée par l'ampleur de l'adoption de ces mesures par les agriculteurs à l'échelle géographique pertinente pour l'enjeu environnemental ciblé.

En raison d'effets de seuil et de continuité du service écosystémique, ces « effets de masse » sont primordiaux pour obtenir des résultats significatifs en termes de préservation des paysages, conservation de la biodiversité, réduction de la pollution diffuse, gestion quantitative de l'eau, etc. (Dupraz et al., 2009). L'amélioration du taux de contractualisation à l'échelle géographique pertinente est donc un objectif primordial pour les pouvoirs publics²³⁵.

Mais, du fait que ce ne sont que les surcoûts qui sont financés, les règles de la PAC interdisent de fait la compensation de l'intégralité du services environnemental rendu, ce qui reste un facteur limitant majeur.

Les critiques portent donc sur la surface du projet parfois trop étendue et sur la durée d'engagement trop courte (5 ans) pour avoir un réel impact, sur la limitation de la compensation, mais aussi sur les MAEC elles-mêmes qui portent essentiellement sur le maintien de l'existant (entretien et gestion des haies, de ripisylves de milieux humides) et peu sur la restauration et la création et dont la mise en œuvre se heurte à la limite des crédits d'animation et de formation (portés par les Régions en complément du FEADER, par l'État ou par des opérateurs type agences de l'eau) et des enveloppes budgétaires.

Enfin, actuellement, les MAE sont majoritairement basées sur une obligation de moyens (Dupraz et Pech, 2007 ; Cour des comptes, 2011). En effet, les cahiers des charges imposent généralement aux agriculteurs une série de pratiques, sans imposer de contrôler les résultats environnementaux obtenus (augmentation de la biodiversité, amélioration de la fertilité des sols, etc.). Une obligation de résultats, à l'inverse, consisterait à dédommager les agriculteurs si et seulement si les résultats environnementaux attendus étaient obtenus et vérifiés. Ainsi, les dispositifs actuels reposent sur l'hypothèse selon laquelle les pratiques promues auront un effet sur l'environnement mais le lien entre pratiques et aménités environnementales est rarement explicité : d'après la Cour des Comptes (2011), « les avantages environnementaux escomptés ne sont pas démontrés pour 24 % des contrats »²³⁶.

8.4.5 Les limites des aides aux investissements

Par ailleurs, les aides à l'investissement pour la création d'infrastructures paysagères ne sont pas spécifiques et entrent donc en concurrence avec tous les autres types d'investissement de modernisation et de compétitivité des exploitations ;

²³⁵ Paiements pour services environnementaux et méthodes d'évaluation économique - Enseignements pour les mesures agro-environnementales de la politique agricole commune. - Rapport final Juin 2016 Etude n°SSP-2014-017 Oréade Brèche

²³⁶ Paiements pour services environnementaux et méthodes d'évaluation économique - Enseignements pour les mesures agro-environnementales de la politique agricole commune. - Rapport final Juin 2016 Etude n°SSP-2014-017 Oréade Brèche

8.4.6 Les limites des aides de la PAC trop déconnectées des exigences environnementales

Les subventions de la PAC assurent la rentabilité des exploitations, qu'elles soient agroécologiques ou conventionnelles²³⁷ : si l'on attribue à chaque référentiel un score d'exigence environnementale tenant compte de l'intensification des services environnementaux et de la réduction de l'utilisation des intrants, lorsqu'on confronte ces scores aux montants d'aides attribués, on constate que les niveaux de rémunération ne sont pas proportionnés aux exigences environnementales. Certaines exploitations appartenant au même référentiel, avec le même niveau d'exigence environnementale (AB) reçoivent des montants différents selon le type de productions, qu'il s'agisse des aides à la conversion ou des aides au maintien mises en œuvre historiquement.

De la même façon, des exploitations bénéficiant de MAEC disposent de subventions variables non proportionnées au niveau d'exigences environnementales.

Enfin, pour une même production (grandes cultures) mais à référentiels différents (AB, MAEC), les montants d'aides totaux à l'hectare sont plus importants pour une production moins exigeante du point de vue environnemental.

8.4.7 Les entraves économiques de la généralisation de l'agroécologie

La généralisation de l'agroécologie passe par une réponse univoque à la question de savoir si elle est rentable pour les agriculteurs.

L'analyse de la littérature scientifique permet de décomposer les coûts et bénéfices de ces référentiels. Selon l'étude réalisée en Aout 2020 par Grémillet et Fosse pour France Stratégie²³⁸, pour l'AB, l'utilisation moindre des intrants de synthèse induit certes une baisse de rendements et le désherbage mécanique nécessite un surcroît de main-d'œuvre. Mais ces coûts peuvent être compensés par des prix moins volatils et plus élevés. La transition agroécologique apparaît dès lors rentable à moyen terme. Ces résultats sont confirmés par un modèle d'exploitation agricole céréalière permettant de simuler un changement de système. Si la rentabilité économique des référentiels n'est pas toujours corrélée aux exigences environnementales, l'agriculture biologique est néanmoins la plus performante d'un point de vue économique et en termes d'exigences environnementales. L'agriculture HVE présente également un très haut niveau d'exigences environnementales. Le développement de l'agroécologie apparaît possible et souhaitable pour accélérer la transition de notre système alimentaire vers la durabilité, notamment via les cahiers des charges les plus exigeants (AB et HVE).

Il conviendrait donc de proportionner les aides publiques allouées aux exploitations agricoles _ notamment les aides de la politique agricole commune _ aux efforts des agriculteurs pour réduire leur impact sur l'environnement ou pour fournir des services environnementaux.

Pour initier la généralisation de l'agroécologie, les pouvoirs publics devraient soutenir en priorité les labels présentant à la fois de hauts scores d'exigence environnementale et des bénéfices économiques, comme l'agriculture biologique.

Dans un second temps, c'est la rémunération par le marché qui doit assurer la conversion générale à l'agroécologie, ce qui implique, dès à présent de mieux informer les exploitants agricoles comme les

²³⁷ Voir Grémillet A. et Fosse J. (2020), « Améliorer les performances économiques et environnementales de l'agriculture : les coûts et bénéfices de l'agroécologie », Document de travail, n° 2020-13, France Stratégie, août. Département Développement durable et numérique www.strategie.gouv.fr. France Stratégie est une institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens.

²³⁸ Voir www.strategie.gouv.fr. Grémillet A. et Fosse J. (2020), « Améliorer les performances économiques et environnementales de l'agriculture : les coûts et bénéfices de l'agroécologie », Document de travail, n° 2020-13, France Stratégie, août. Département Développement durable et numérique.

consommateurs de ces bénéfices conjoints, ... et du prix à payer (cf. 8.5.5.2. infra : *Renforcer la segmentation des marchés par les Signes officiels de qualité et les certifications privées*).

8.5 Les dispositifs contractuels à privilégier

8.5.1 Une insuffisante compensation des services environnementaux rendus par les agriculteurs et les forestiers

Les agriculteurs et les forestiers constituent de fait les principaux producteurs d'aménités, et les entretiennent, alors que toutes ne présentent pas pour eux le même enjeu économique. Les productions agricole et forestière d'alimentation, de bois ou d'énergie, les diversifications vers des services touristiques, tels que l'accueil à la ferme, la commercialisation en vente directe ou circuits courts, disposent de débouchés marchands. Les externalités positives de l'agriculture telles que la qualité des paysages ou la contribution à la biodiversité ne sont en revanche généralement pas susceptibles de faire l'objet de services marchands. Ils bénéficient eux-mêmes de services écosystémiques gratuits, telles que la pollinisation par les insectes

Certes, l'agrotourisme ou les droits de chasse font l'objet d'un marché, qui ne bénéficie toutefois pas à tous les types de propriétés foncières. Mais le bénéfice de l'agrément d'un paysage tiré par le promeneur accédant librement par le domaine public à l'espace rural, n'est par exemple pas susceptible d'être monnayé. Les désagréments, charges, voire les risques pour les productions ou la conservation d'espaces fragiles²³⁹, provoqués par la fréquentation, le cas échéant excessive, sont moins protégés qu'un intérêt culturel considéré comme quasi public ou bien commun. Ils ne sont pas rétribuables et de plus difficilement indemnifiables²⁴⁰.

Par ailleurs, d'autres opérateurs économiques que les producteurs d'aménités non marchandes sont susceptibles de bénéficier indirectement de leur existence. Une part de l'activité de prestataires de services touristiques résulte assurément de la fréquentation d'un paysage agricole ou forestier (étant entendu que ce n'est pas le paysage, par définition gratuit, qui est vendu, mais bien leur prestation, d'hébergement, restauration, locations diverses, etc.).

L'agriculture et la forêt procurent donc des aménités marchandes et non marchandes. Les produits et services marchands sont destinés à trouver leur rémunération par le marché, lequel n'assure toutefois pas toujours un revenu suffisant aux producteurs sans intervention publique. L'un des buts de la politique agricole vise donc à pérenniser ces activités. Mais les externalités positives non marchandes de l'agriculture et de la forêt ne sont quant à elles pas ignorées par la politique agricole.

8.5.2 Des perspectives encourageantes à confirmer au niveau des soutiens financiers de la PAC 2021 - 2027

8.5.2.1 Une meilleure prise en compte des aménités rurales dans la prochaine PAC

Il en résulte que l'entretien des aménités procurées par l'agriculture est pour l'essentiel confié à la politique agricole et à ses outils d'intervention, au premier chef européens. La Commission européenne vient à cet égard d'annoncer dans deux communications du 20 mai 2020, relatives à deux stratégies

²³⁹ La dégradation des terrains par le piétinement, le passage d'engins de loisir motorisés, la pollution par l'abandon de déchets, les atteintes des milieux et des cultures par méconnaissance des conduites à tenir, les accidents liés aux comportements inappropriés avec le bétail ou les chiens patous, les conflits d'usage et les recours contre les activités ou investissements agricoles favorisés par les résidents des espaces agricoles affectés par le mitage, en constituent des illustrations diverses.

²⁴⁰ Il en est de même pour le droit à l'image du propriétaire d'un site littoral, naturel ou forestier. Cour de cassation, 1^{ère} chambre civile, 2 mai 2001, comité régional de tourisme de Bretagne / société Roch Aron. Tribunal de grande instance de Clermont-Ferrand, 23 janvier 2002, affaire dite du puy Pariou. Le droit de reproduction photographique des propriétés privées illustre la primauté d'autres enjeux sur les intérêts des producteurs de paysage.

"De la ferme à la table" et « la biodiversité »²⁴¹, un renforcement des objectifs de la politique agricole relatifs aux aménités. La nouvelle politique agricole commune intégrera notamment la promotion de programmes écologiques et des régimes de paiements fondés sur les résultats. La Commission a également présenté le 27 mai 2020 une modification du cadre financier pluriannuel (2021-2027) de l'Union intégrant une augmentation du budget de la PAC²⁴². Ces initiatives sont intervenues alors que la Cour des Comptes européenne a recommandé à la Commission d'améliorer la conception de sa prochaine stratégie en matière de biodiversité, d'accroître la contribution à la biodiversité apportée par les paiements directs et les actions en faveur du développement rural, de renforcer le suivi des dépenses liées à la biodiversité et de mettre au point des indicateurs fiables et adaptés au suivi de l'amélioration de la biodiversité des terres agricoles²⁴³.

Si le concept d'aménités n'est toujours pas visé en tant que tel, les objectifs affichés, notamment ceux de fixer des indicateurs et de conditionner des paiements pour services environnementaux à des résultats, confèrent aux aménités rurales procurées par les producteurs un rôle fondamental et à leur traitement par la PAC un caractère structurant. Les outils des politiques agricoles, avec le niveau de leurs moyens budgétaires, leur sont et doivent plus que jamais leur être dédiés.

En 2017, l'atelier 11 des États généraux de l'alimentation (EGalim) intitulé « Réussir la transition écologique et solidaire de notre agriculture en promouvant une alimentation durable » a conclu à la nécessité de faire de la France le leader européen de l'agroécologie, en visant la conversion d'un tiers des exploitations agricoles à l'AB et d'un tiers à la HVE d'ici à 2030. Ces deux cahiers des charges apparaissent clairement comme les deux référentiels les plus exigeants d'un point de vue environnemental.

Pour atteindre cette ambition, il convient d'accélérer la diffusion des pratiques et modes de production agroécologiques les plus bénéfiques pour l'environnement et de mobiliser les acteurs de l'aval des filières (industriels de la transformation, coopératives, distributeurs, commerces, consommateurs), ainsi que d'assurer un soutien public proportionné aux services environnementaux rendus.

8.5.2.2 L'ecoscheme

Cette évolution de la politique agricole commune pourrait être intégrée à l'éco-régime (« ecoscheme » - FEAGA) et dans le deuxième pilier de la PAC (FEADER) du futur plan stratégique national.

L'éco-dispositif proposé par la Commission pour prendre le relais du paiement vert qui n'avait pas donné satisfaction, laisse assez dubitatif, à cette heure. En effet « l'aide devra rester annuelle, découplée de la production [et] verser à l'hectare ». Ces principes placent d'entrée l'éco-dispositif dans une situation d'infériorité en termes d'efficacité par rapport aux mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) intégrées dans la PAC depuis près de deux décennies, même si celles-ci restent perfectibles. De plus, elle relève la critique adressée par la Cour des comptes européenne²⁴⁴ qui s'étonne que la Commission n'ait fait aucune proposition législative d'objectifs environnementaux quantifiés à l'échelle communautaire affaiblissant par là même la position de cette dernière dans les

²⁴¹ Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions, Une stratégie "De la ferme à la table" pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement, consultable en ligne à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1590404602495&uri=CELEX%3A52020DC0381>

Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions, Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, Ramener la nature dans nos vies, consultable en ligne à l'adresse : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-annex-eu-biodiversity-strategy-2030_fr.pdf

²⁴² Consultable en ligne : <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>

²⁴³ Rapport spécial n° 13/2020 intitulé « Biodiversité des terres agricoles: la contribution de la PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin », 5 juin 2020, consultable en ligne : <https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=53892>
https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr20_13/sr_biodiversity_on_farmland_fr.pdf

²⁴⁴ <https://www.agriculture-strategies.eu/2018/12/la-cour-des-comptes-europeenne-evalue-la-proposition-de-la-commission-sur-la-pac-post-2020-requiem-pour-une-reforme-avortee/>

négociations bilatérales avec chaque État membre pour l'approbation et le suivi de chaque plan national.

L'« ecoscheme » financera, sur le 1er pilier, la transition écologique globale avec un financement de services environnementaux, tels que la fixation du carbone, la restauration de la biodiversité via des services comme la couverture des sols, la diversification des cultures avec un nombre minimum et des seuils en %, un maintien de parcelles en non labour, des financements différenciés selon l'âge de la prairie, etc.

Si une action territoriale en faveur du maintien et du développement des aménités rurales et des services écosystémiques associées est recherchée à grande échelle, « l'ecoscheme » semble être l'outil adapté, dès lors qu'un pourcentage suffisant du 1er pilier y sera consacré.

En l'état actuel du travail des négociations en cours entre la Commission européenne, le Conseil et le Parlement européen, chaque État membre doit préparer un plan stratégique détaillant ses intentions vis à vis des différentes rubriques de la PAC dont les aspects environnementaux sur la base d'un diagnostic partagé. Les discussions en cours sur le règlement relatif au plan stratégique montrent que les aspects aménités et services environnementaux font partie des enjeux de la future PAC.

8.5.3 Les paiements pour services environnementaux (PSE) sous toutes leurs formes

8.5.3.1 Définition d'un PSE

Cinq critères essentiels permettent de qualifier un PSE²⁴⁵ :

- i. Le premier est le caractère volontaire de la fourniture du service ;
- ii. Le deuxième est l'identification précise du service qui est rémunéré et des pratiques qui le favorise ;
- iii. Les troisième et quatrième sont la conditionnalité et l'additionnalité du paiement qui n'a lieu que si les exigences environnementales sont respectées (conditionnalité) ;
- iv. Et que s'il permet une amélioration des fonctions écologiques par rapport à un scénario sans PSE (additionnalité) ;
- v. Le cinquième a trait à l'aspect incitatif du paiement, permettant d'aller au-delà de la simple compensation des coûts et pertes de recettes engendrées par le changement de pratiques, pour réellement inciter à les mettre en œuvre.

En résumé, « un PSE est un système transparent pour une fourniture additionnelle de services environnementaux à travers des paiements conditionnels à des fournisseurs volontaires »²⁴⁶.

8.5.3.2 Les principes des PSE

La France s'est positionnée en faveur des PSE dans sa note à la Commission européenne de décembre 2018. Cette position a été aussi inscrite dans la mesure 24 du plan Biodiversité adopté en juillet 2018.

La réflexion en cours pour la création de paiements pour service environnemental (PSE) sur le 1er pilier en substitution d'une partie des DPB actuels, pourrait être un moyen adéquat pour financer la démarche de valorisation des aménités

²⁴⁵ Paiements pour services environnementaux et méthodes d'évaluation économique - Enseignements pour les mesures agro-environnementales de la politique agricole commune. - Rapport final Juin 2016 Etude n°SSP-2014-017 Oréade Brèche

²⁴⁶ Tacconi, 2012 ; traduit par Karsenty et de Blas, 2014

Les paiements pour services environnementaux (PSE) en agriculture rémunèrent les agriculteurs pour des actions qui contribuent à restaurer ou maintenir des écosystèmes, dont la société tire des bénéfices (préservation de la qualité de l'eau, stockage de carbone, protection du paysage et de la biodiversité...).

Ces avantages sont qualifiés de services écosystémiques. Les actions des agriculteurs, quant à elles, sont qualifiées de services environnementaux.

Les PSE sont donc des dispositifs économiques qui visent à restaurer un système de signaux économiques qui oriente les agriculteurs vers des comportements plus vertueux d'un point de vue environnemental.

Les PSE engagent d'une part des financeurs, en principe les bénéficiaires directs des avantages comme des entreprises, des individus, parfois représentées par des associations ou des acteurs publics.

Ce peut être, par exemple :

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

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

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

Clarifier la définition d'un PSE est indispensable parce que les expériences nommées « PSE » sur le terrain regroupent un ensemble très hétéroclite d'instruments (Pirard et Billé, 2010). C'est dans ce contexte que le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA) a produit trois guides opérationnels²⁴⁷ destinés, respectivement, aux acteurs privés, aux collectivités territoriales et aux services de l'État afin d'apporter des réponses aux questions auxquelles sont confrontés la plupart des acteurs qui s'intéressent aux PSE :

- Que sont exactement les PSE ?
- Pourquoi et dans quels cas s'y intéresser ?
- Comment construire un dispositif fonctionnel ?
- Quelles ressources financières mobiliser pour construire et financer les dispositifs, comment les mobiliser ?
- Comment gérer le dispositif ?
- Quels rôles peut jouer l'État pour favoriser leur déploiement ?

²⁴⁷ [Guide à destination des services de l'État et de ses opérateurs](#) - [Guide à destination des acteurs privés](#) - [Guide à destination des collectivités territoriales](#)

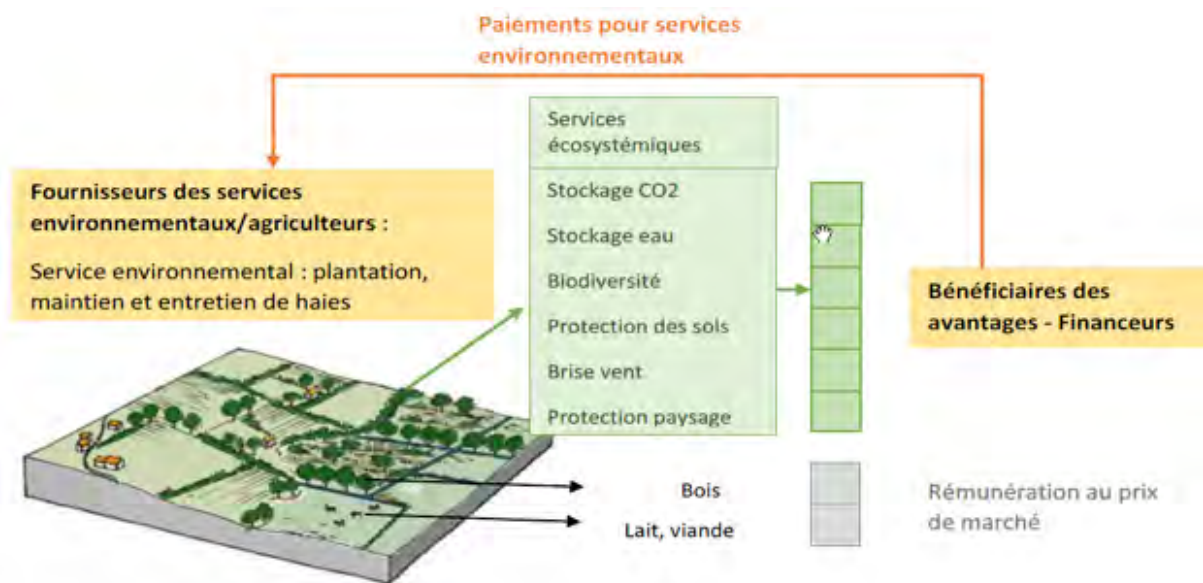


Figure 8 Dispositif de PSE (Source : Auteurs (coupe paysagère extraite de www.paysages.loire-atlantique.gouv.fr)

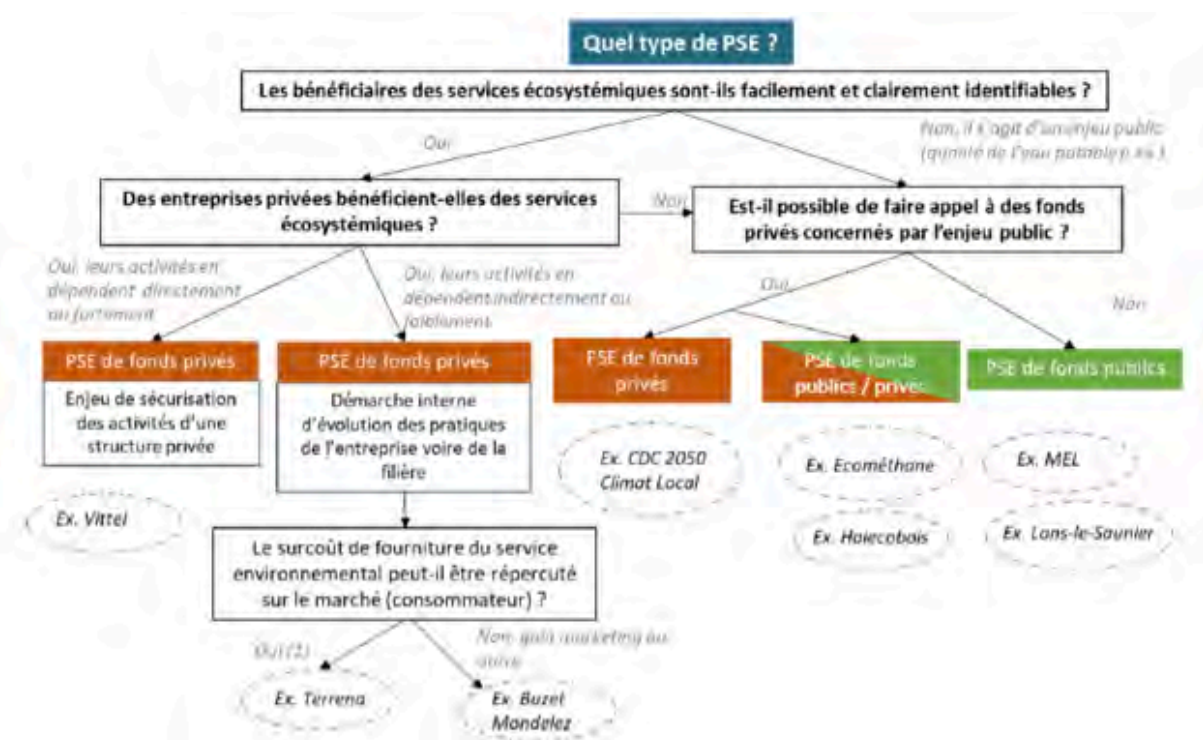


Figure 9 Définir le type de financement du PSE : fonds publics et/ou privés ?

Les PSE sont donc des outils parfaitement adaptés pour promouvoir, sur le mode incitatif et non réglementaire, des partenariats publics et privés concrets, performants et aux résultats mesurables au regard d'objectifs prioritaires et limités en nombre.

Sur la base d'expérimentations en cours (paiements pour services environnementaux ou société à mission), il convient donc de proposer des conventionnements entre producteurs d'aménités (agriculteurs, forestiers, communes) et prioritairement des entreprises privées (grands groupes, PME, PMI) ou des structures publiques (Agence de l'Eau, PNR, ecoscheme de la PAC ou second pilier,...).

La priorité donnée aux partenariats strictement privés tient au fait de la simplification maximale qui peut être donnée à ces contrats, moyennant un préalable diagnostic territorial adapté, validé par l'autorité administrative (préfet). En effet, ces contrats n'engageant aucun denier public, ne relèvent pas des lignes directrices agricoles, ne sont pas soumis aux règles d'additionnalité (c'est le consentement à payer dans toute sa dimension qui est prise en compte), aux contrôles administratifs, aux apurements communautaires et aux instructions lourdes qui y sont liées.

8.5.3.3 Exemples de PSE

Les MAEC, les PAT, les GIEE, les projets forestiers territoriaux sont des formes de PSE.

- **LES MAEC**

Les MAEC sont une forme de Paiements pour Services Environnementaux (PSE) présentant certaines limites mais qui constituent la plus importante dépense publique en faveur de l'environnement (cf. 8.3.3 supra)

- **Les groupements d'intérêts économiques et environnementaux - GIEE**

La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt » du 13 octobre 2014 crée notamment les groupements d'intérêts économiques et environnementaux (GIEE), collectifs d'agriculteurs qui s'engagent avec des partenaires variés dans un projet territorialisé et pluriannuel de modification ou de consolidation de leurs pratiques, visant à la fois des objectifs économiques, environnementaux et sociaux. Ces GIEE sont reconnus sur la base d'appels à projets. Il convient de favoriser la constitution des groupements d'intérêts économiques et écologiques, y compris forestiers (GIEEF)

- **Les plans alimentaires territoriaux**

La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt » du 13 octobre 2014 crée aussi les plans alimentaires territoriaux (PAT).

- **EPITERRE**

Il convient de signaler l'exemple du service proposé par la FNSEA et l'association IMAGIN RURAL²⁴⁸ avec EPITERRE qui présentent, pour le compte des agriculteurs, à ses financeurs publics et privés des modes de gestion de l'agriculture qui ont démontré leurs impacts positifs en matière de climat, de biodiversité et d'économie locale.

Cette forme de relation permet aux financeurs de valoriser leur action dans le cadre de leur Plan Climat, Bilan Carbone, de leur stratégie de Responsabilité Sociale de l'Entreprise (RSE), des Plans Climats Energie Territoire (PCET) ou des Bilans Gaz à Effet de Serre (BEGES), ou simplement de formaliser un lien entre un territoire urbain et un ou des territoires ruraux.

²⁴⁸ Association loi 1901, elle participe à la mise en œuvre des politiques publiques et des projets de développement privés, dans les domaines de l'agriculture, l'environnement, l'aménagement, l'accompagnement social. Elle regroupe des associations de protection de l'environnement, des collectivités, des organisations professionnelles agricoles, des entreprises privées.

- **Projets Sylvicoles Territoriaux (PST©)**

Laisser le traitement de la multifonctionnalité en forêt au seul prix du bois revêt de sérieux inconvénients et conduit bien souvent à deux options pour le sylviculteur : soit à la prise en compte de la seule fonction de production et à la recherche du rendement économique maximum sur sa parcelle, soit à l'abandon de la gestion face à la faiblesse des revenus générés et/ou à la technicité des opérations de sylviculture à mener

Face à ses constats, Sylv'ACCTES ²⁴⁹ a pour but de lever des moyens financiers pour accompagner les sylviculteurs qui s'engagent sur un itinéraire sylvicole dont les bénéfices socio-environnementaux ont été analysés et répondent aux attentes locales.

Sylv'ACCTES s'inscrit dans la dynamique des travaux de recherche sur le paiement pour services environnementaux (PSE).

Les Projets Sylvicoles Territoriaux (PST©), proposés par l'association Sylv'ACCTES, se destinent à lever des fonds auprès d'acteurs régionaux publics et privés engagés dans une démarche de réduction de leurs émissions de CO2 :

- Pour les propriétaires forestiers, ce sont des opérations sylvicoles vertueuses aidées de manière incitatives. Ainsi les itinéraires sylvicoles du PST ne sont pas imposés aux sylviculteurs locaux mais donnent une option supplémentaire pour leur choix de gestion. Le jeu des indicateurs d'impacts et notamment l'indicateur biodiversité (BBP©) privilégie très nettement le maintien du couvert forestier, le mélange d'essences et la conservation de bois morts.
- Pour les financeurs publics et privés, c'est la possibilité de participer activement et localement à la lutte contre le changement climatique tout en préservant la biodiversité, les paysages, la ressource en eau mais aussi la production à long terme d'une matière première renouvelable : le bois.

Dans le cadre de ces PST, les travaux du comité scientifique et technique ont montré que l'on pouvait dans de nombreux cas trouver un consensus entre sylviculteurs et naturalistes en contextualisant les questions forestières et les propositions de mode de gestion : chaque itinéraire sylvicole présente une « trajectoire sylvicole » aux objectifs préalablement définis et ponctué d'interventions sylvicoles facilitant l'acceptabilité sociale des interventions en forêt.

Également, et de manière très concrète, le PST peut dynamiser les travaux de regroupement des propriétaires forestiers privés et ainsi lutter contre le morcellement de la gestion. Dans d'autre cas, il offre une réponse clef en main pour des forestiers pris entre la pression économique sur la ressource et le manque de culture forestière.

S'agissant des contrôles des résultats conditionnant l'obtention des aides publiques ou privées, le porteur de projet doit formaliser un document de gestion durable et bénéficier d'un programme de certification de cette gestion. Ce qui implique deux choses :

- Pour les sylviculteurs déjà engagés dans un document de gestion durable la réalisation d'un avenant et son enregistrement auprès de l'administration
- Pour les sylviculteurs non engagés à ce jour dans un document de gestion durable, la nécessité de le réaliser et de l'enregistrer auprès de l'administration

En outre, Sylv'ACCTES impose que les parcelles objet de la demande d'aide bénéficie d'un programme de certification de la gestion forestière (PEFC ou FSC). Cet ensemble d'engagement aboutit à la mise en place de trois niveaux de contrôle potentiels sur les forêts bénéficiaires de Sylv'ACCTES :

²⁴⁹ Sylv'ACCTES, association loi 1901 est reconnue organisme d'intérêt général (rescrit DGFIP N°2017/19406) a pour objet d'accompagner l'acte de gestion forestière vertueux dans une dynamique inter générationnel - Voir Publication « des forêts pour demain » Version 9 – 02/2018 – dépôt INPI N°18_F3234/a

- Un contrôle de l'État sur le document de gestion durable
- Un contrôle de l'organisme de certification forestière
- Un contrôle Sylv'ACCTES

En forêt privée, cet ensemble de critères constituent un vrai effort surtout quand on sait que seulement 20% de la forêt privée bénéficie d'une certification forestière et/ou d'un document de gestion durable à l'échelle nationale.

Cet ensemble de critères vise surtout à stimuler le regroupement des propriétaires forestiers de moins de 25 hectares vers des entités de gestion en commun (type coopératives, ASLGF, GIEEF) et ainsi lutter contre le morcellement de la propriété forestière.

En forêt publique, Sylv'ACCTES s'attache à relancer les dynamiques de gestion des forêts communales abandonnées peu à peu au fil des transferts de compétences. Les forêts communales ont ainsi accumulé des retards dans leur document d'aménagement propre à mettre en difficultés la bonne tenue des objectifs sylvicoles qui leur étaient assignées.

Pour conclure, Sylv'ACCTES souhaite installer un nouveau mode de relation entre la société et les sylviculteurs ou, le premier accepte les coûts de ses attentes et l'autre inscrit son patrimoine forestier dans une gestion productrice de bois et de services écosystémiques en qualité et en quantité.

Aussi, plus qu'un paiement pour service environnementale, Sylv'ACCTES formalise le consentement à payer de la société pour la mise en œuvre d'une gestion multifonctionnelle des forêts.

8.5.4 La fiscalité forestière, environnementale et en faveur de l'agriculture biologique, des modèles d'accompagnement en faveur de la préservation de services environnementaux reconnus par l'administration

Une réflexion pourrait être engagée pour étendre ces mesures fiscales incitatives existantes aux propriétaires de foncier non bâti, dès lors que ceux-ci s'engagent à maintenir ou valoriser des aménités rurales²⁵⁰.

Au-delà des questions liées aux aménités, l'extension de ces mesures fiscales incitatives (comme l'allègement de la taxation du foncier non-bâti) permettrait de contribuer à la lutte contre l'artificialisation des sols. En effet, l'atteinte du « zéro artificialisation nette » se heurte à l'écart de prix important entre le foncier agricole²⁵¹ ou naturel (non bâti) et le foncier urbanisable. Ainsi, il conviendrait de rendre plus attractif le foncier non bâti producteur d'aménités (agricole, forestier et naturel) par des mesures fiscales qui en allègeraient les charges.

8.5.4.1 La fiscalité forestière

La fiscalité est l'un des outils utilisés par l'État pour orienter et accompagner la gestion durable des forêts privées.

Les propriétaires forestiers bénéficient de mesures adaptées. Pour l'essentiel, 4 types d'impôts et de taxes font l'objet d'aménagements fiscaux spécifiques à la forêt :

²⁵⁰ Cet engagement pourrait être formalisé dans un « document de gestion durable » reconnu par l'administration comme par exemple les plans simples de gestion, les règlements type de gestion ou les codes de bonnes pratiques, les contrats Natura 2000 ou encore l'agrément au titre des articles L122-7 et 8 du code forestier.

²⁵¹ Pour préserver la compétitivité et souveraineté alimentaire, mais aussi la transmission des exploitations agricoles aux jeunes agriculteurs, le prix des terres agricoles doit rester bas. Ainsi, les prix de fermage sont encadrés par l'État et fixés par arrêté préfectoral.

- **La taxe foncière** sur les terrains boisés
- **L'impôt sur le revenu forestier**
- **La taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**
- **Les droits de mutation** des forêts et parcelles boisées

Dans certains cas, ils peuvent être redevables d'autres impôts et taxes, objets également de spécificités comme l'Impôt sur la Fortune Immobilière (IFI, ex. ISF) ou encore des plus-values sur les terrains forestiers, etc.

Ces dispositifs sont clairement détaillés sur le site du Centre National de la Propriété Forestière (CNPF) dans des fiches pratiques qui détaillent les avantages fiscaux correspondants²⁵².

Compte tenu de la valeur patrimoniale des forêts, les propriétaires peuvent bénéficier de mesures de réductions et de déductions fiscales ou de crédits d'impôts. Par exemple :

- **Réduction d'impôt au titre des investissements forestiers** (art. 199 decies H du CGI et BOI-IR-RICI-60)

Quatre dispositifs sont concernés par ce dispositif depuis le 1er janvier 2009 :

- le DEFI « Acquisition » : Réduction d'impôts. Ce dispositif encourage les achats de terrain en nature de bois et forêts, de terrains nus à boiser, les acquisitions ou les souscriptions en numéraire de parts d'intérêt de Groupements Forestiers ainsi que les acquisitions (augmentation du capital en numéraire) des Sociétés d'Épargne Forestière. Il vise à regrouper les petites parcelles pour constituer des unités de plus de 4 ha)
- le DEFI « Travaux » : ce dispositif permet d'obtenir une réduction d'impôt voire un crédit d'impôt sur les dépenses de travaux réalisés sur la propriété forestière et ce, chaque année. L'adhésion à UNISYLVA qui est agréée Organisation de Producteurs (article L 552-1 du code rural et de la pêche) permet d'accéder à une réduction ou crédit d'impôt de 25 % au lieu de 18 % des dépenses et ceci sans limite de surfaces minimales. Les travaux pris en compte :
 - i. Les travaux de plantation, de reconstitution, de renouvellement.
 - ii. Les travaux de sauvegarde et d'amélioration des peuplements comprenant les travaux de protection contre les incendies et le gibier, les travaux phytosanitaires, le dépressage, la taille de formation, l'élagage, le brûlage, le balivage et le débroussaillage.
 - iii. Les travaux de création et d'amélioration des dessertes (routes, pistes et sentiers) comprenant les travaux et fournitures annexes (places de dépôt et de retournement, etc.).
 - iv. Les dépenses de petit matériel pour la réalisation des travaux.
 - v. Les frais de maîtrise d'œuvre : ceux liés aux travaux énumérés.
 - vi. Les salaires et charges patronales du salarié du propriétaire au prorata du temps passé aux travaux éligibles au crédit d'impôt.

²⁵² <https://foretpriveefrancaise.com/n/fiscalite-forestiere/n:137>

La réduction d'impôt est accordée si le propriétaire possède un document de gestion durable validé par l'administration au jour des travaux (Plan Simple de Gestion, Règlement Type de Gestion ou un Code de Bonnes Pratiques Sylvicoles).

- Le DEFI « Assurances » : réduction d'impôt sur le revenu liée à la cotisation assurances couvrant le risque tempête. Ce dispositif représente une possibilité exceptionnelle de financement d'une assurance dommages du patrimoine forestier qui, face aux aléas climatiques et la baisse des moyens d'intervention des collectivités en cas de sinistre, devient une condition indispensable d'une bonne gestion de ce patrimoine. La réduction d'impôt s'applique à la cotisation ou fraction de cette cotisation d'assurance tempête versée à un assureur. Le taux de réduction d'impôt est de 76 % des cotisations payées avec un plafond de montant par hectare assuré de 6,00 euros pour 2019 sous réserve que le contribuable soit en mesure de présenter à la demande de l'administration fiscale l'attestation d'assurance certifiant que la propriété en nature de bois et forêts du bénéficiaire est couverte contre le risque de tempête.
- Le DEFI « Contrat » : crédit d'impôt pour développer la gestion forestière et favoriser l'organisation économique du secteur. Ce dispositif est destiné à favoriser la signature de contrat de gestion avec un opérateur économique maîtrisant la gestion de forêt et la commercialisation sur contrat d'approvisionnement.

- **Exonération de taxes foncières**

- Les boisements et reboisements (semis artificiels ou plantations) après la coupe d'une parcelle boisée peuvent bénéficier d'une exonération (100% des parts communale et intercommunale) de la taxe foncière pour une durée de 10 ans pour les peupliers, de 30 ans pour les résineux et de 50 ans pour les feuillus.
- Les régénérations naturelles peuvent bénéficier d'une exonération de la taxe foncière (100% des parts communale et intercommunale) durant 30 ans pour les résineux et 50 ans pour les feuillus.
- Les peuplements en futaie irrégulière considérés en équilibre de régénération peuvent bénéficier d'une exonération de 25 % de la taxe foncière des parts communale et intercommunale pendant 15 ans. Cette exonération est renouvelable tant que la futaie est irrégulière et en équilibre de régénération.

8.5.4.2 La fiscalité environnementale

Les terrains situés dans un site Natura 2000 peuvent bénéficier d'une exonération de la taxe foncière durant 5 ans, renouvelable si le propriétaire a signé un contrat ou a adhéré à une charte Natura 2000 (article 1395 E du Code Général des Impôts). Un engagement du propriétaire est à remettre avant le 1er janvier et est subordonné à :

- **L'inscription des terrains sur une liste arrêtée par le Préfet** suite à l'approbation du document d'objectifs du site Natura 2000.
- **L'engagement de gestion du propriétaire** qui est défini dans l'article L.414-3 du Code de l'Environnement pour une durée de cinq ans, conformément au document d'objectifs NATURA 2000 en vigueur.

Remarque : c'est la DDT qui communique la liste des parcelles concernées aux impôts pour faire valoir l'exonération des parcelles Natura 2000.

Les zones humides peuvent bénéficier d'une exonération de taxe foncière allant de 50% de la part communale et intercommunale à 100% lorsque les propriétés sont situées dans certaines zones naturelles : zones humides d'intérêt environnemental particulier, sites du Conservatoire du littoral, parcs nationaux, réserves naturelles, parcs naturels régionaux, sites inscrits et classés, sites de

l'inventaire du patrimoine naturel, ou sites Natura 2000. L'exonération est accordée pour une période de cinq ans renouvelable sous réserve que les terrains figurent sur une liste établie par le maire sur proposition de la commission communale des impôts directs et qu'ils fassent l'objet d'un engagement de gestion de la part du propriétaire (pas de retournement du sol et protection de l'avifaune).

8.5.4.3 La fiscalité en faveur de l'agriculture biologique

Les exploitations en conversion à l'agriculture biologique peuvent également bénéficier depuis 2017 d'un crédit d'impôt de la part de l'État. Les activités entrant dans ce champ sont décrites dans l'article 63 du Code général des impôts. Les entreprises agricoles doivent avoir un minimum de 40 % de leur recette qui relève de la production biologique. Le crédit d'impôt s'applique à l'impôt sur les bénéfices, peu importe le régime d'exploitation. Son montant a été fixé pour les années 2018- 2020 à 3 500 euros par an.

8.5.4.4 Vers une reconnaissance des services écosystémiques patrimoniaux

- **La reconnaissance par la loi des services écosystémiques forestiers**

Le code forestier identifie au titre des articles L124-1²⁵³ et L124-2²⁵⁴ les documents présentant des garanties de gestion durable (aménagement forestier, Plan simple de gestion, Règlement type de gestion RTG) ou des présomptions de garantie de gestion durable (code de bonnes pratiques sylvicoles CBPS).

Ainsi, l'administration peut conditionner l'obtention d'aides publiques ou l'accès à des aides fiscales à la fourniture de ces documents officiellement reconnus.

Il conviendrait de généraliser ces pratiques pour tous les projets générant de nouveaux services environnementaux agricoles. Le porteur de projet pourrait présenter un « document de gestion durable » (à définir) reconnu par l'administration et bénéficier en compensation d'aides fiscales sous forme de crédits d'impôts ou d'exonération sur le modèle de ceux existants pour les forêts.

Le contrôle du respect des engagements environnementaux par l'administration peut consister à généraliser, de la même manière, les mesures déjà existantes comme par exemple :

- Les travaux de plantation doivent être effectués avec des essences conformes aux arrêtés régionaux émis par le ministère en charge des forêts.
- Pour les parcelles en zone NATURA 2000, le propriétaire doit signer un contrat ou adhérer à une charte NATURA 2000 ou demander un agrément au titre des articles L 122-7 et 8 du Code Forestier si la forêt est dotée d'un Plan Simple de Gestion.

²⁵³ Art L 124-1 du code forestier : présentent des garanties de gestion durable, sous réserve de la mise en œuvre effective du programme de coupes et travaux prévu, les bois et forêts gérés conformément à 1° Un document d'aménagement arrêté ; 2° Un plan simple de gestion agréé ; 3° Un règlement type de gestion approuvé, à condition que le propriétaire respecte celles des prescriptions mentionnées aux articles [L. 122-5](#) et [L. 313-2](#) qui lui sont applicables. Présentent également des garanties de gestion durable, dès lors qu'ils disposent du document de gestion spécifique à leur situation, les bois et forêts : 1° Inclus dans le cœur d'un parc national ou dans une réserve naturelle ; 2° Classés comme forêt de protection en application de [l'article L. 141-1](#) ; 3° Gérés principalement en vue de la préservation d'espèces ou de milieux forestiers ; 4° Appartenant à des personnes publiques sans relever du I de [l'article L. 211-1](#) et gérés conformément à un règlement type de gestion agréé, que le propriétaire s'est engagé à appliquer pour une durée et selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État.

²⁵⁴ Article L124-2 du code forestier : sont présumés présenter des garanties de gestion durable les bois et forêts dont le propriétaire adhère au code des bonnes pratiques sylvicoles applicable et le respecte pendant une durée d'au moins dix ans. NOTA : Aux termes de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014, article 93 XIX, ces dispositions sont abrogées le 1er janvier 2022.

- Lorsque les travaux ont été effectués dans une forêt que le contribuable détient directement, il prend l'engagement de conserver les parcelles ayant fait l'objet de travaux jusqu'au 31 décembre de la 8ème année et d'y appliquer durant la même période un document de gestion durable (Plan Simple de Gestion, Règlement Type de Gestion ou un Code de Bonnes Pratiques Sylvicoles) et en zone Natura 2000 un contrat, une charte ou l'agrément au titre des articles L122-7 et 8.
- Si les travaux ont été réglés par un Groupement Forestier, le groupement et le contribuable associé sont tenus aux engagements suivants :
 - i. Le contribuable associé prend l'engagement de conserver les parts ayant fait l'objet des travaux jusqu'au 31 décembre de la 4ème année.
 - ii. Le Groupement Forestier prend l'engagement de conserver les parcelles ayant fait l'objet de travaux jusqu'au 31 décembre de la 8ème année et d'y appliquer durant la même période un document de gestion durable (Plan Simple de Gestion, Règlement Type de Gestion ou un Code de Bonnes Pratiques Sylvicoles) et en zone Natura 2000 un contrat, une charte ou l'agrément au titre des articles L122-7 et 8.

8.5.4.5 Vers la reconnaissance patrimoniale des aménités rurales et des services associés

L'idée de patrimoine naturel offre une piste de travail intéressante pour la reconnaissance des aménités rurales et des services associés. A l'image de ce qui existe pour le patrimoine culturel ou pour le patrimoine forestier, il est peut-être envisageable de reconnaître un intérêt collectif à la préservation de la nature en général.

Le patrimoine naturel se superposerait alors au droit de propriété : un même fonds relèverait à la fois d'une propriété privée et d'un patrimoine naturel commun. Dans le domaine culturel, un immeuble classé ou inscrit à l'inventaire des monuments historiques est à la fois la propriété d'une personne privée et un bien qui fait partie d'un patrimoine commun à protéger. Le propriétaire reste le propriétaire, mais il a par exemple l'obligation de ne pas transformer l'immeuble, d'en préserver les caractères esthétiques... en contrepartie de quoi, il bénéficie généralement d'avantages fiscaux²⁵⁵.

La transposition de ce raisonnement s'agissant de l'environnement n'apparaît toutefois pas aisée compte tenu notamment de la difficulté à donner une définition du patrimoine naturel (qui se prête sans doute moins à l'inventaire que le patrimoine culturel), encore que le code forestier donne des solutions adaptées à la gestion de la forêt.

Pour faciliter la valorisation des aménités rurales sur le terrain, il conviendrait préalablement de reconnaître officiellement par la loi ou par un texte réglementaire l'intérêt patrimonial des aménités rurales.

Dans un second temps, l'administration doit définir les documents à produire pour justifier l'existence et la gestion patrimoniale de ces aménités rurales par le propriétaire du foncier auquel elles sont attachées. Cette reconnaissance par l'administration permettrait d'envisager des soutiens financiers simplifiés, comme l'encouragement à investir ou gérer ces aménités par des mesures fiscales identiques à celles dont bénéficient les propriétaires forestiers.

8.5.5 Mieux prendre en compte la qualité agroécologique des produits

8.5.5.1 Renforcer l'information et l'éducation du consommateur

Le ministère de la Transition écologique, le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, et l'ADEME ont lancé le 9 septembre 2020 une

²⁵⁵ Paiements pour services environnementaux et méthodes d'évaluation économique - Enseignements pour les mesures agro-environnementales de la politique agricole commune. - Rapport final Juin 2016 Etude n°SSP-2014-017 Oréade Brèche

expérimentation sur plusieurs mois visant à tester différents dispositifs d'affichage environnemental sur les produits alimentaires.

Prévue en application de l'article 15 de la loi relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire et à l'économie circulaire, cette expérimentation vise à évaluer différentes méthodologies et modalités d'affichage environnemental et/ou social. L'objectif est d'apporter un éclairage à la question suivante : « Selon quelles modalités est-il possible de fournir au consommateur une information environnementale lisible, fiable et objective, afin de lui permettre d'orienter ses choix vers une consommation alimentaire plus respectueuse de l'environnement ? ».

L'information environnementale des produits vise à transmettre aux consommateurs, en situation de choix lors d'un achat alimentaire, des informations sur les caractéristiques environnementales des produits proposés sur le marché. Au-delà de la demande de transparence sur les caractéristiques des produits, l'affichage environnemental répond à trois enjeux :

- **Permettre aux consommateurs d'intégrer la dimension environnementale** dans leurs arbitrages et choix alimentaires et ainsi les aider à opérer des substitutions de produits, en privilégiant des catégories de produits à plus faible impact environnemental.
- **Signaler aux consommateurs les actions engagées par les entreprises et les filières visant à réduire leurs impacts environnementaux et ainsi créer de nouveaux marchés.**
- **Faire évoluer l'offre des produits alimentaires et les modes de production**, engageant les acteurs agricoles et agroalimentaires dans des démarches de progrès (écoconception).

Elle entend fournir une information sur l'impact environnemental de toutes les étapes de la fabrication jusqu'à l'acheminement des produits alimentaires. Elle permet ainsi aux consommateurs de faire des choix plus vertueux grâce une information plus claire, plus lisible et plus homogène.

« Nous le savons, il y a aujourd'hui une vraie demande citoyenne en faveur d'une information environnementale sur les produits alimentaires. Les consommateurs veulent des conseils et des repères clairs pour faire leurs choix de consommation. Cette attente a été confirmée récemment par les conclusions de la Convention Citoyenne pour le Climat, et je veux y répondre concrètement avec la mise en place d'un affichage environnemental, qui permettra à chaque consommateur d'identifier rapidement les produits les plus responsables et de les choisir en connaissance de cause » Barbara Pompili, ministre de la Transition écologique.

« Pour permettre la transition vers des modes de consommation plus respectueux de l'environnement, une information claire, objective, transparente et loyale des consommateurs est un levier indispensable. Cette expérimentation de l'affichage environnemental des produits alimentaires est ainsi une étape importante pour donner aux consommateurs les clés pour faire des choix éclairés » ont conjointement déclaré le 9 septembre 2020 Bruno Le Maire, ministre de l'Economie, des Finances et de la Relance et Alain Griset, ministre délégué en charge des Petites et Moyennes Entreprises.

« Cette expérimentation va dans le bon sens pour permettre aux consommateurs de faire leurs choix en ayant conscience des impacts notamment environnementaux de leur achat. Mangez des produits frais français est ce qu'il y a de mieux pour la santé, pour l'environnement et souvent pour le portefeuille comparé aux plats transformés » Julien Denormandie, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation.

8.5.5.2 Renforcer la segmentation des marchés par les Signes officiels de qualité et les certifications privées

Certains produits alimentaires portent sur leur emballage un signe officiel de la qualité du produit. Sous ce terme, on regroupe un ensemble de démarches volontaires, encadrées par les pouvoirs publics dans le Code rural et de la pêche maritime (CRPM). Les consommateurs ont ainsi la garantie d'acquiescer des produits répondant à des caractéristiques particulières prédéfinies par un cahier des charges contrôlé par la puissance publique.

Ces signes sont gérés par les ministères chargés de l'agriculture et de la consommation ainsi que par l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO). La surveillance de l'utilisation de ces signes de qualité est assurée :

- **Au premier niveau**, par des organismes certificateurs travaillant sous la responsabilité de l'INAO. Ceux-ci sont accrédités par le Comité français d'accréditation (COFRAC) et agréés par l'INAO. Ils sont chargés de contrôler le respect du cahier des charges avant la mise sur le marché des produits enregistrés en France ;
- **Au second niveau**, par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) qui exerce un contrôle des produits mis sur le marché.

Il existe quatre signes officiels de qualité encadrés par la réglementation européenne. Les trois premiers sont définis par le règlement (UE) n°1151/2012 du 21 novembre 2012 et portent sur le lien entre un produit alimentaire, son origine géographique et sa typicité :

- **L'appellation d'origine protégée (AOP)**, créée en 1992 à l'initiative de la France, garantit un lien très fort du produit avec son terroir. La qualité résulte exclusivement du milieu naturel et du savoir-faire des hommes. Pour bénéficier de l'AOP, la dénomination du produit doit préalablement avoir été reconnue au niveau national comme une appellation d'origine contrôlée (AOC), puis enregistrée par la Commission européenne ;
- **L'indication géographique protégée (IGP)** a aussi été créée en 1992. La relation entre le produit et son origine est moins forte que pour l'AOP mais suffisante pour conférer une caractéristique ou une réputation à un produit. La procédure d'enregistrement communautaire est la même que pour les AOP ;
- **La spécialité traditionnelle garantie (STG)**, créée en 1992, atteste qu'un produit alimentaire a été fabriqué selon une recette considérée comme traditionnelle ;
- **L'agriculture biologique** est quant à elle définie par le règlement communautaire n° 834/2007 du 28 juin 2007. Elle vise à établir un système de gestion durable de l'agriculture, notamment par une amélioration de la qualité du sol, de l'eau, des végétaux et des animaux et d'un développement de la biodiversité.
- En complément de ces signes européens, il existe un signe de qualité national, **le Label Rouge**. Créé dans les années 1960, le Label Rouge est défini dans le Code rural et de la pêche maritime. Il atteste qu'une denrée alimentaire ou un produit agricole non alimentaire et non transformé possède des caractéristiques spécifiques, préalablement fixées dans un cahier des charges établissant un niveau de qualité supérieur par rapport au produit courant. Ces produits se distinguent des produits similaires par leurs conditions particulières de production et de fabrication. Des tests organoleptiques – portant sur l'aspect, le goût, la consistance – doivent être réalisés afin de démontrer la qualité du produit candidat. Les bénéfices sur l'environnement des pratiques agricoles liées aux productions Label Rouge ne font pas explicitement partie des cahiers des charges. Le cahier des charges d'un Label Rouge est homologué par arrêté interministériel (ministère chargé de la consommation et ministère chargé de l'agri-

culture), sur proposition de l'INAO. Un organisme certificateur travaillant sous la responsabilité de l'INAO est chargé de faire respecter ce cahier des charges. Les agents de la DGCCRF réalisent un contrôle de deuxième niveau, par sondage, des produits mis sur le marché.

- Enfin, en dehors des signes de qualité européens et nationaux, il existe une **certification de conformité de produits (CCP)**. Créée en 1988, cette démarche peut être individuelle ou émaner d'un groupement de professionnels. La certification de conformité garantit le respect des caractéristiques certifiées (par exemple, porc nourri à 70 % de céréales). Ces caractéristiques doivent être significatives, objectives et mesurables et permettre de distinguer le produit du standard. Un cahier des charges, élaboré par l'opérateur, précise comment sont mises en œuvre les exigences et recommandations choisies et les principaux points à contrôler. Les exigences et recommandations par produit sont validées par les ministres chargés de l'agriculture et de la consommation. Le contrôle est effectué par un organisme certificateur accrédité par le COFRAC. Les agents de la DGCCRF assurent, par sondage, un contrôle de deuxième niveau sur les produits mis sur le marché.

La mise en œuvre de tous ces dispositifs peut conduire à un accompagnement financier par des aides publiques. La vocation économique de ces mentions valorisantes est une rémunération de l'agriculteur par le marché (dans le cadre de la segmentation des produits), rémunération qui reste très dépendante du consentement du prix à payer par le consommateur.

8.5.5.3 La dimension climat dans les certifications environnementales : exemple du label bas carbone²⁵⁶

Créé par le ministère de la Transition écologique et solidaire²⁵⁷, avec la collaboration de l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE) et de nombreux partenaires, le label bas-carbone a pour objectif de contribuer à l'atteinte des objectifs climatiques de la France.

Le label met en place un cadre innovant et transparent offrant des perspectives de financement à des projets locaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il permet ainsi d'accompagner la transition écologique à l'échelon territorial, en récompensant les comportements vertueux allant au-delà des pratiques usuelles.

Des collectivités, des entreprises, et même des citoyens, sont prêts à rémunérer des actions bénéfiques pour le climat sur une base volontaire, par exemple pour compenser leurs émissions résiduelles. Pour s'engager, ces financeurs potentiels souhaitent que la qualité et l'intégrité environnementale des projets soient certifiées. Le label bas-carbone leur offre ces garanties et permet ainsi de diriger des financements vers des projets vertueux pour le climat et l'environnement

- **Qui peut déposer un projet ?**

Toute personne physique ou morale qui souhaite contribuer à la lutte contre le changement climatique en allant au-delà des pratiques usuelles.

Afin de mutualiser l'expertise et les coûts, plusieurs acteurs peuvent se rassembler pour construire un projet collectif.

- **Qui peut financer les projets labellisés ?**

Toute personne qui souhaite soutenir des projets avec un impact positif réel et certifié sur le climat : des entreprises, des collectivités, des associations, des particuliers.... Pour ceux qui le

²⁵⁶ <https://www.ecologie-solidaire.gouv.fr/label-bas-carbone>

²⁵⁷ Décret n° 2018-1043 et arrêté créant un label bas-carbone publiés le 29 novembre 2018 au Journal officiel.

souhaitent, les réductions d'émissions labellisées peuvent être utilisées dans le cadre d'une démarche de compensation carbone volontaire. En revanche, ces réductions ne peuvent pas servir pour remplir une obligation réglementaire. Par exemple, elles ne sont pas utilisables dans le système de quotas d'émissions du marché carbone européen.

- **Quelles actions sont concernées ?**

Deux types d'actions sont concernées par le label bas-carbone : éviter des émissions de gaz à effet de serre par des changements de pratiques sectorielles : bâtiment, transports, déchets, agriculture... et augmenter la séquestration de carbone dans les puits naturels (forêt et sols).

- **Qu'est-ce qu'une méthode ?**

Le label bas-carbone s'appuie sur le développement de méthodes de réduction des émissions. Chaque méthode couvre un type d'actions bénéfiques pour le climat (par exemple, le boisement d'une parcelle ou l'amélioration des pratiques d'élevage) et précise les exigences applicables aux projets afin de s'assurer de leur qualité environnementale. Les méthodes sont approuvées par le ministère, mais elles sont proposées par les parties prenantes : interprofessions, associations, entreprises...

- Pour la forêt : trois méthodes relatives aux projets volontaires de conversion de taillis en futaie sur souches (balivage), de boisement et de reconstitution de peuplements forestiers dégradés (reboisement) développées par le Centre national de la propriété forestière (CNPF) ont été approuvées dans le cadre du Label bas-carbone. Ces méthodes indiquent les étapes à suivre pour la réalisation de projets visant à développer les différents leviers d'atténuation du changement climatique dans la filière forêt-bois²⁵⁸.
- Pour l'agriculture : la méthode CARBON AGRI de l'Institut de l'Elevage²⁵⁹ donne la possibilité aux exploitations agricoles engagées, via un porteur de projet, dans un projet additionnel de réduction d'émissions de gaz à effet de serre, de faire certifier par l'État français ses réductions d'émissions, destinées à intégrer des mécanismes de compensation volontaire. Les porteurs de projet pourront se faire rémunérer par un partenaire volontaire, qui pourra faire reconnaître ces réductions d'émission, à la suite d'une vérification. Il s'agit d'une méthode multi-leviers visant à comptabiliser les réductions d'émissions permises par la mise en œuvre des pratiques permettant l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre (GES) ainsi que l'augmentation du stockage du carbone (C) dans les sols et la biomasse dans des exploitations agricoles localisées en France.

- **Quels secteurs d'activité ?**

²⁵⁸ https://www.ecologie-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Pr%C3%A9sentation%20des%20m%C3%A9thodes%20balivage%2C%20boisement%20et%20reboisement_0.pdf
<https://www.ecologie-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/M%C3%A9thode%20balivage.pdf>
<https://www.ecologie-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/M%C3%A9thode%20boisement.pdf>
<https://www.ecologie-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/M%C3%A9thode%20reconstitution%20de%20for%C3%AAts%20d%C3%A9grad%C3%A9s.pdf>

²⁵⁹ L'Institut de l'Elevage (Idele) est un institut de recherche appliquée et de développement, sans but lucratif, agréé par le Ministère de l'Agriculture, au service de l'élevage et des filières herbivores. Il a pour missions de contribuer à améliorer la compétitivité des exploitations et à adapter la production et les systèmes d'élevage aux attentes de la société.

Le label bas-carbone vise à susciter le développement de projets dans tous les secteurs diffus : agriculture, forêt, transports, logement...

Il existe déjà des méthodes de réduction des émissions validées pour des projets forestiers ainsi qu'une méthode relative aux élevages et aux grandes cultures. D'autres méthodes sont également en cours d'élaboration, notamment sur les haies bocagères et sur les grandes cultures plus spécifiquement.

- **Comment sont évaluées les réductions d'émissions ?**

Dans le cas d'un projet de boisement sur une friche agricole par exemple, le label mesurera et certifiera la différence entre la séquestration de carbone permise par le boisement et celle permise par la friche.

Dans le cas d'une exploitation laitière, le scénario de référence repose sur une analyse de l'intensité carbone de l'exploitation.

Les réductions d'émissions sont donc évaluées par rapport à une situation de référence, qui correspond à l'absence du projet.

- **Qu'est-ce que l'exigence d'additionnalité ?**

Un projet qui ne fait que respecter la réglementation ou correspond à des pratiques courantes ne peut être labellisé. Le porteur d'un projet doit démontrer que les réductions d'émissions qu'il génère sont additionnelles, c'est-à-dire qu'elles n'auraient pas eu lieu en l'absence de labellisation du projet.

- **Quelles sont les émissions prises en compte ?**

Le label prend en compte les réductions d'émissions directes, réalisées sur le périmètre du projet, mais aussi, quand c'est pertinent, les réductions d'émissions indirectes, c'est-à-dire liées au déplacement des salariés, au transport amont ou aval des marchandises, aux émissions de l'énergie et des matériaux utilisés, à l'utilisation des produits vendus...

- **Quelle prise en compte du risque ?**

Les projets forestiers ou agricoles présentent un risque de réémission du carbone vers l'atmosphère, en cas de tempête ou d'incendie, par exemple. Le label prend en compte ce risque en appliquant une décote sur les réductions d'émissions reconnues : plus le projet est risqué, plus cette décote est importante.

- **Le label ne s'intéresse-t-il qu'aux aspects climatiques ?**

Le label garantit également que les projets n'ont pas d'impacts négatifs sur les enjeux socio-économiques et environnementaux autres que le climat. De plus, il favorise les projets ayant aussi des co-bénéfices, c'est-à-dire des impacts positifs sur la biodiversité, l'emploi ou la qualité de l'eau, par exemple. Ces co-bénéfices sont évalués et contrôlés afin de pouvoir être valorisés auprès des investisseurs.



- **Exemples de projets**

- Boisement Saint-Geyrac : 306 t CO₂. Ce projet de boisement d'une friche agricole concerne 1,24 ha et est porté par le groupement forestier de Guichégu. Il est lié à un projet de reboisement mitoyen de taillis de châtaigniers dépérissants. Le groupement forestier gère un massif d'environ 200 ha qui a été durement impactée par la tempête de 1999 et été reconstituée à près de 60 % jusqu'en 2008.
- Projet CNPF C+for Dordogne (La Poste) : 2434 t CO₂. Projet de reboisement après coupe de taillis de châtaignier complètement dépérissants ou morts. Le reboisement a été effectué en pin maritime et un arboretum a été implanté sur une partie. Ce projet est accompagné par le CNPF.

8.5.5.4 Conclusion : encourager toutes certifications ou labellisations environnementales

La labellisation n'est pas suffisante en soi pour vendre les biens produits de façon écoresponsable : 65 % des vignes bordelaises sont porteuses d'un label, ce qui n'empêche pas la viticulture bordelaise de traverser une crise majeure en Juillet 2020 (mévente Chine, Taxes Trump, suites du COVID, ...). Il convient cependant d'encourager toutes démarches de labellisation des productions agricoles et forestières et de recentrer les accompagnements et aides publics sur des productions labellisées.

Pour accompagner la transition écologique à l'échelon territorial et mieux prendre en compte les aménités rurales et les services écosystémiques associés en récompensant les comportements vertueux allant au-delà des pratiques usuelles, il convient, prioritairement, de renforcer les politiques publiques en faveur de la production de produits agroécologiques (agricoles et forestiers).

Le financement de cette politique passe par un effort conjugué des soutiens publics et privés d'une part, et des consommateurs (rémunération par le marché) d'autre part :

- **L'accompagnement public et privé devrait se concentrer sur le soutien de la production de produits agroécologiques**

Pour atteindre cette ambition, il convient d'accélérer la diffusion des pratiques et modes de production agroécologiques les plus bénéfiques pour l'environnement et de mobiliser les acteurs de l'aval des filières (industriels de la transformation, coopératives, distributeurs, commerces, consommateurs), ainsi que d'assurer un soutien public proportionné aux services environnementaux rendus.

- **Le renforcement de l'information des consommateurs sur les exigences environnementales** des différents cahiers des charges et ses conséquences sur les prix est assurément la deuxième action prioritaire de l'intervention publique.

8.5.6 Pour aller plus loin : d'autres outils à développer

Les autres pistes de travail identifiées à ce jour portent sur :

- **Le foncier agricole**

Valoriser les retours d'expérience et promouvoir les modes de gestion coordonnée du foncier ²⁶⁰ : développer les Associations foncières agricoles (AFA), baux à clauses

environnementales (BCE), obligations réelles environnementales (ORE) et les mises en commun d'assolement.

- **Urbanisme et PAT²⁶¹**

Introduire des sous-zonages dans les PAEN en les assortissant d'un programme d'actions établi selon la démarche services écosystémiques en faveur de la transition agroécologique. Etudier une modification législative faisant du PAT, une fois celui-ci labellisé, un document annexé au(x) SCOT et définir dans ces derniers les structures paysagères à vocation de production agricole et forestière qui permettent l'optimisation de cette production.

- **Le paysage : développer les chartes forestières de territoire²⁶², les chartes de parcs naturels régionaux²⁶³ et les plans de paysage²⁶⁴.**

Promouvoir l'approche paysagère dans l'écriture concertée des chartes forestières de territoires ; étudier l'allègement des procédures relatives au défrichement quand celui-ci est effectué en vue d'une réouverture du paysage par le pastoralisme.

Intégrer dans les chartes de PNR le périmètre des territoires agricoles et forestiers, et les doter d'un projet agro-sylvo-paysager de territoire en transition agroécologique.

Cibler le prochain appel à projets annuel des plans de paysage sur la thématique du paysage agricole en transition agroécologique et forêt durable.

- **Sur la question de l'Ingénierie de territoire :**

Pour assurer une meilleure animation territoriale, indispensable pour vulgariser et développer le concept des aménités rurales et des services écosystémiques associés, il est proposé de mobiliser une ingénierie territoriale à hauteur des enjeux.

8.6 Proposition d'un plan d'actions en 3 axes

8.6.1 Les orientations stratégiques

Pour mieux prendre en compte les aménités rurales et les services environnementaux dans les politiques agricole et forestière, il convient prioritairement de renforcer les politiques publiques en faveur de la production de produits agroécologiques (agricoles et forestiers) et de renforcer l'information des consommateurs sur les exigences environnementales des différents cahiers des charges des productions.

Au niveau des moyens d'accompagnement, la mise en œuvre d'outils financiers au bénéfice des aménités rurales passe en fait par une rationalisation des mesures existantes, les politiques sectorielles agricole et forestière étant déjà bien engagées en ce sens.

Le financement de cette politique passe par un effort conjugué des soutiens publics et privés d'une part, et des consommateurs (rémunération par le marché) d'autre part :

- L'accompagnement public et privé devrait se concentrer sur le soutien de la production de produits agroécologiques : pour atteindre cette ambition, il convient d'accélérer la diffusion des pratiques et modes de production agroécologiques les plus bénéfiques pour

261 Rapport Mission CGEDD CGAAER L'approche paysagère accélératrice de la transition agroécologique – Février 2020 § 3.4.1

262 Rapport Mission CGEDD CGAAER L'approche paysagère accélératrice de la transition agroécologique – Février 2020 § 3.4.3.

263 Rapport Mission CGEDD CGAAER L'approche paysagère accélératrice de la transition agroécologique – Février 2020 § 3.4.4.

264 Rapport Mission CGEDD CGAAER L'approche paysagère accélératrice de la transition agroécologique – Février 2020 § 3.4.5.

l'environnement et de mobiliser les acteurs de l'aval des filières (industriels de la transformation, coopératives, distributeurs, commerces, consommateurs), ainsi que d'assurer un soutien public proportionné aux services environnementaux rendus.

- Le renforcement de l'information des consommateurs sur les exigences environnementales des différents cahiers des charges et ses conséquences sur les prix est assurément la deuxième action prioritaire de l'intervention publique.

Deux orientations stratégiques sont proposées :

- Orientation n° 1 : Faire évoluer les outils de la PAC post 2020 afin qu'elle favorise la création, le maintien et l'entretien des aménités rurales via (i) l'éco-conditionnalité (améliorer les BCAE), (ii) leur localisation à des fins agroécologiques, (iii) la rémunération des agriculteurs par des paiements pour services environnementaux (intégrant les mesures agro-environnementales et climatiques, ou les GIEE ou des contrats pour services environnementaux comme les projets agricoles ou sylvicoles territoriaux).
- Orientation n° 2 : En compléments des outils financiers de la PAC, généraliser ou adapter les dispositifs opérationnels qui ont fait leurs preuves : mesures fiscales forestières, environnementales ou en faveur de l'agriculture biologique, signes officiels de qualité et labellisations étendus à la qualité agroécologiques des produits,

8.6.2 Les objectifs opérationnels et les actions

A la lumière des enseignements de la crise COVID19²⁶⁵ et dans la continuité du plan de relance de l'agriculture, de l'alimentation et des forêts du 3 septembre 2020, La mission propose un plan d'actions en 3 axes²⁶⁶ :

AXE 1 : REMUNERER LES SERVICES ENVIRONNEMENTAUX PAR LE MARCHE EN LE SEGMENTANT

Deux objectifs opérationnels :

1. Intégrer une partie du coût lié au changement de système dans les prix, en internalisant les externalités positives (gains pour les écosystèmes) dans les cahiers des charges des itinéraires techniques de production.
2. Renforcer la communication à destination des professionnels et des consommateurs.

Cinq actions. Pour concrétiser cette reconnaissance de la transition agroécologique, il est possible de :

1. Intégrer les exigences agroécologiques dans les signes officiels de qualité et autres référentiels reconnus par l'administration pour lesquels les consommateurs sont prêts à payer davantage (Label Rouge, label bas carbone, AOP, IGP, AB agriculture bio, etc.), comme proposé lors des États généraux de l'alimentation; il s'agit par exemple de mettre en place un dispositif d'identification et de bonne gestion des services écosystémiques sur les principes conjugués du plan de gestion agricole ou forestière et du label bas carbone²⁶⁷.
2. Renforcer les coordinations entre acteurs des filières²⁶⁸ en développant les contractualisations à long terme garantissant une relative stabilité de revenus aux agriculteurs s'engageant dans cette transition. Les contrats de filière mis en œuvre à la suite des États généraux de l'alimentation peuvent constituer une base de coordination dans ce sens ;
3. Vulgariser via une communication à destination des professionnels renforcée sur les

²⁶⁵ Cf. annexe 11 COVID 19 – Les enseignements d'une crise sanitaire inédite

²⁶⁶ Ce plan reprend certaines orientations proposées par www.strategie.gouv.fr Grémillet A. et Fosse J. (2020), « Améliorer les performances économiques et environnementales de l'agriculture : les coûts et bénéfices de l'agroécologie », Document de travail, n° 2020-13, France Stratégie, août. Département Développement durable et numérique.

²⁶⁷ Pour faciliter la valorisation des aménités rurales et services écosystémiques associés sur le terrain, il conviendrait préalablement de reconnaître officiellement par la loi ou par un texte réglementaire l'intérêt patrimonial des aménités rurales. Dans un second temps, l'administration doit définir les documents à produire pour justifier l'existence et la gestion patrimoniale de ces aménités rurales par le propriétaire du foncier auquel elles sont attachées. Cette reconnaissance préalable par l'administration permettrait d'envisager des soutiens financiers simplifiés.

²⁶⁸ Comme ce qui existe en agriculture biologique notamment grâce au « fonds avenir bio »

référentiels rentables à moyen terme (par cahier des charges, par production).

En la matière, le rôle des entreprises de transformation et de distribution, ainsi que des donneurs d'ordre de la restauration collective, est déterminant dans le soutien aux productions issues des exploitations à haut score d'exigences environnementales.

Cette action nécessite de reconnaître préalablement, par la loi via une définition univoque, la valeur patrimoniale des aménités rurales et des services écosystémiques associés, comme c'est le cas pour les écosystèmes forestiers.

4. Renforcer la reconnaissance par le consommateur de toute forme de certification de la qualité (signes officiels de qualité, HVE, labels, ...) pour permettre un consentement à payer rémunérant justement l'agriculteur. Le foisonnement des signes de qualité et autres cahiers des charges noie le consommateur. Il convient d'établir un lien direct entre la qualité agroécologique d'un produit (santé et environnement), garantie par l'administration, et son prix. Il faut également généraliser cette reconnaissance au niveau européen dans une logique d'harmonisation des pratiques (sur le principe du Nutri-Score²⁶⁹) ;
5. Faire évoluer les pratiques alimentaires, qui doivent être davantage orientée en fonction du critère santé. Comme le soulignent de nombreuses publications de prospective, ces évolutions des pratiques au niveau des exploitations agricoles devront être prolongées par l'évolution des pratiques alimentaires des consommateurs, afin d'assurer la transition de notre système alimentaire qui doit davantage prendre en compte la dimension santé (quatrième pilier du développement durable²⁷⁰). La réduction du gaspillage alimentaire et un rééquilibrage du panier de consommation des ménages vers des aliments plus sains et durables (lutte contre l'obésité, le diabète et les maladies cardio-vasculaires) pourraient permettre de compenser le prix généralement plus élevé des aliments issus de l'agriculture agroécologique en comparaison de certains produits issus de l'agriculture conventionnelle ou importée.

AXE 2 – CONCENTRER LES AIDES PUBLIQUES SUR L'ACCOMPAGNEMENT DES AGRICULTEURS ET DES FORESTIERS EN TRANSITION AGROÉCOLOGIQUE

Deux objectifs opérationnels :

1. Intégrer une partie du coût lié au changement de système dans les soutiens aux cahiers des charges présentant des bénéfices écosystémiques permettrait de réduire l'écart entre le coût des produits agroécologiques et le prix à payer consenti par le consommateur.
2. Cette impulsion par des aides publiques permettrait aussi de massifier la production de produits agroécologiques qui doivent à terme devenir la norme. La progressivité de cette action (contraintes budgétaires) pourrait amener à privilégier dans un premier temps les exploitations agricoles et forestières à hauts scores d'exigences environnementales, comme les signes officiels de qualité (agriculture biologique, IGP, AOC) et toutes certifications type HVE, label bas carbone,

Six actions. Pour atteindre ces deux objectifs, la mission propose de conforter les aides à la transition vers des systèmes agroécologiques (agriculture et forêt), en rationalisant les aides existantes de la PAC²⁷¹, les soutiens privés et les mesures fiscales. Il s'agit :

²⁶⁹ Pour rendre plus lisible et compréhensible l'étiquetage nutritionnel, un logo peut désormais être apposé sur les emballages. Conçu dans le cadre du Programme National Nutrition Santé, le Nutri-Score fait ainsi progressivement son apparition dans les rayons - Dans le cadre de la loi de Santé de 2016, le gouvernement français a recommandé la mise en place d'une information nutritionnelle claire, visible, et facile à comprendre pour tous. L'objectif : améliorer l'information nutritionnelle figurant sur les produits et ainsi aider les consommateurs à acheter des aliments de meilleure qualité nutritionnelle – voir <https://agriculture.gouv.fr/etiquetage-nutritionnel-le-nutri-score-se-developpe-en-france-et-en-europe>

²⁷⁰ Cf. annexe 11 COVID 19 – Les enseignements d'une crise sanitaire inédite § 1.2. LA Santé – One Health – le quatrième pilier du développement durable.

²⁷¹ Ces pistes d'évolution de la politique agricole commune pourraient être intégrées à l'éco-régime (« ecoscheme » - FEAGA) et dans le deuxième pilier de la PAC (FEADER) du futur plan stratégique national.

1. De simplifier de manière drastique chaque dispositif d'incitation à la réalisation de projets ou la mise en place de mesures de gestion durable (supprimer en cas d'impossibilité de simplification).
2. De réajuster globalement (subventions publiques, compensations privées, mesures fiscales, ...) les aides versées sur l'intégralité des manques à gagner potentiels²⁷². A défaut, une autre approche pourrait consister à rémunérer les externalités environnementales positives de l'agroécologie à l'aide de bonus-malus portant sur les principaux leviers existants de préservation de la biodiversité et du climat²⁷³.
3. De développer les paiements pour services environnementaux en réponse à des enjeux territoriaux particuliers reconnu par l'administration (préfet) sur proposition des acteurs locaux²⁷⁴.
4. D'évaluer et d'étendre, dans les limites budgétaires permises, à tous les exploitants en transition les crédits d'impôts existants (cf. propriétaires forestiers, exploitations en agriculture biologique, foncier contractualisé Natura 2000)²⁷⁵.
5. Contrôler l'obtention de résultats : l'obtention de ces avantages financiers (PSE, mesures fiscales, ...) pourrait être conditionnée à la détention par le propriétaire d'un plan de gestion des aménités rurales validé par l'administration (sur le modèle des Plans Simples de Gestion, Règlement Type de Gestion ou un Code de Bonnes Pratiques Sylvicoles). Le contrôle de l'obtention des résultats conventionnés dans ces documents est réalisé au vue d'un nombre limité d'indicateurs de résultats (et non de moyens) contrôlés par l'administration (DDTM).
6. Dans le prolongement de l'appel à projets « agriculture et alimentation de demain », accroître l'investissement public en recherche et développement pour favoriser l'innovation et les gains de productivité, par exemple l'agriculture numérique ou, dans les filières des protéines végétales, les semis sous couverts et les techniques de préservation des sols ;

AXE 3 – CONCEVOIR UNE TRANSITION AGROECOLOGIQUE PROGRESSIVE, SYSTEMATIQUE ET IRRÉVERSIBLE

Un objectif opérationnel : mettre en œuvre une transition agroécologique progressive, systématique et irréversible.

La progressivité de la transition est un gage son bon aboutissement et de sa pérennité : accélérer la transition passe d'abord par la généralisation des référentiels réclamant peu d'exigences et présentant des coûts faibles ou nuls²⁷⁶. Il convient donc de s'appuyer sur ce qui marche, à moindre coût.

La mission propose 2 actions :

1. A court terme, communiquer et diffuser les performances des fermes économes et très économes en intrants qui ne présentent pas de coûts à la transition. A long terme, étudier plus spécifiquement les coûts de mise en œuvre des référentiels agroécologiques en développant un système de suivi longitudinal des exploitations en transition (valoriser en continu les retours d'expérience).
2. A moyen terme, systématiser puis généraliser les bonnes pratiques et mettre en place les instruments économiques conduisant par exemple à réduire l'usage des pesticides pour

²⁷² Par exemple, prendre en compte le poids économique de la main d'œuvre de l'agroécologie, à l'origine de surcoûts, dans le paramétrage des dispositifs d'aides publiques

²⁷³ Exemples : maintien de prairies permanentes et d'infrastructures agroécologiques, rotations des cultures, préservation des sols, installation jeunes agriculteurs,

²⁷⁴ Le Plan de relance du 3 septembre 2020 renforce le fonds Avenir Bio de 60 millions d'euros.

²⁷⁵ Le Plan de relance le confirme : la certification HVE 3 va bénéficier d'un crédit d'impôt, doté de 70 et 80 millions d'euros.

²⁷⁶ Cas de certaines fermes du réseau Dephy économes en intrants. Voir étude France stratégie Grémillet A. et Fosse J. (2020) sur www.strategie.gouv.fr, « Améliorer les performances économiques et environnementales de l'agriculture : les coûts et bénéfices de l'agroécologie », Document de travail, n° 2020-13, France Stratégie, août 2020. Département Développement durable et numérique.

atteindre le niveau de certaines fermes Dephy par taxation des pesticides et utilisation des produits de cette taxe pour financer la transition agroécologique²⁷⁷. Cette taxation est à instaurer aussi à l'entrée de l'union européenne.

La mobilisation conjointe de ces 3 axes de travail pourrait contribuer à un développement de l'agroécologie de la forêt durable compatible avec l'amélioration de la situation économique des exploitations agricoles et forestières.

Enfin, s'agissant des moyens humains, la mise en œuvre de cette politique nécessitera une gouvernance au plus près des territoires (autour du préfet de département), chargée de mieux coordonner tous les outils mobilisables (émergence de projets – ingénierie financière), en sélectionnant ceux qui sont adaptés à chaque territoire.

²⁷⁷ La taxation des externalités négatives liées à l'utilisation d'intrants _ pesticides et engrais notamment _ et la réaffectation du produit de cette taxe au financement de la transition des exploitations contribuent également à cette dynamique. Une première étape en ce sens a été engagée en 2019 avec l'augmentation de la redevance pour pollutions diffuses, annoncée lors des états généraux de l'alimentation, dont les recettes sont utilisées pour la conversion en bio, et le financement de paiements pour services environnementaux (150 millions d'euros) dans le cadre du plan biodiversité, annoncés en 2018.

9 Les différents zonages

9.1 Les Zones de Revitalisation rurales (ZRR)

Les zones de revitalisation rurale (ZRR) visent à aider le développement des territoires ruraux principalement à travers des mesures fiscales et sociales. Des mesures spécifiques en faveur du développement économique s'y appliquent. L'objectif est de concentrer les mesures d'aide de l'État au bénéfice des entreprises créatrices d'emplois dans les zones rurales les moins peuplées et les plus touchées par le déclin démographique et économique.

Elles ont été créées par la loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT) du 4 février 1995.

La réforme des ZRR, votée en loi de finances rectificative pour 2015, a simplifié les critères de classement des territoires pris en compte. Les critères sont désormais examinés à l'échelon intercommunal et entraînent le classement de l'ensemble des communes de l'EPCI (au total, 13902 communes composant 456 intercommunalités) (voir carte annexe).

Pour être classé en ZRR au 1^{er} juillet 2017, l'EPCI doit avoir à la fois :

Une densité de population inférieure ou égale à la médiane des densités par EPCI (63 hab/km²) ;

Un revenu fiscal par unité de consommation médian inférieur ou égal à la médiane des revenus fiscaux médians (19 111 €).

Les communes précédemment classées en ZRR au 1^{er} juillet 2017 et qui ne le sont plus (4074) ont bénéficié des effets du dispositif de manière provisoire dans le cadre de son prolongement jusqu'au 30 juin 2020 et les entreprises situées dans ces communes sont éligibles à l'ensemble des mesures existantes en ZRR.

Les arrêtés de classement sont les arrêtés du 16 mars 2017 et du 22 février 2018.

Le classement des communes en ZRR est valable jusqu'au 31 décembre 2020.

Les exonérations fiscales en zone de revitalisation rurale : pour favoriser le développement local et les embauches, les entreprises qui souhaitent s'implanter dans les ZRR bénéficient d'exonérations fiscales sous certaines conditions en lien avec l'effectif et la nature de leur activité.

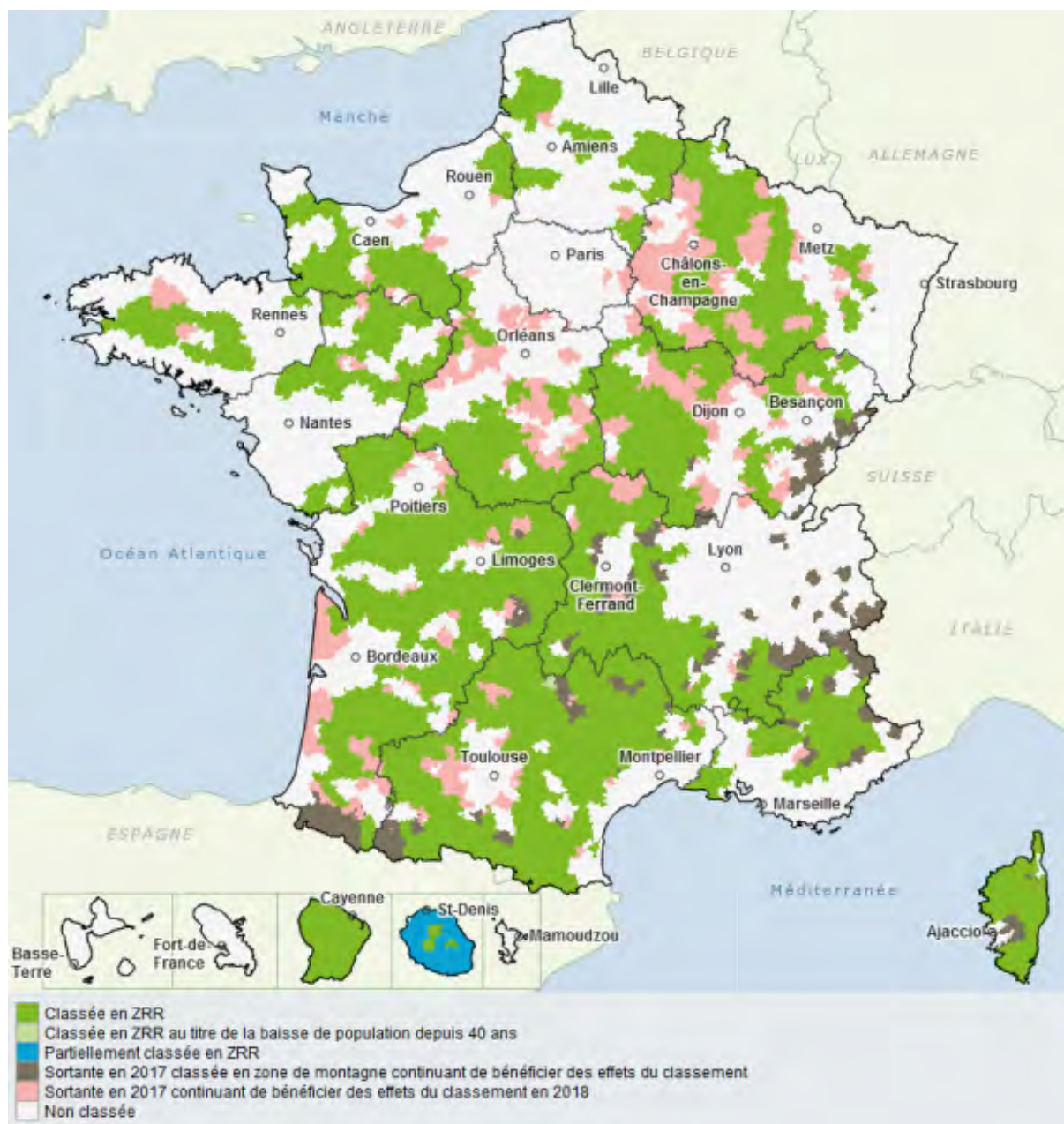


Figure 10 les zones de revitalisation rurale

9.2 Les ZNIEFF

9.2.1 Caractéristiques d'une ZNIEFF

Une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) se définit par l'identification scientifique d'un secteur du territoire national particulièrement intéressant sur le plan écologique. L'ensemble de ces secteurs constitue ainsi l'inventaire des espaces naturels exceptionnels ou représentatifs.

On distingue deux types de ZNIEFF :

Les zones de type I, secteurs d'une superficie en général limitée, caractérisés par la présence d'espèces,

d'associations d'espèces ou de milieux, rares, remarquables, ou caractéristiques du patrimoine naturel national ou régional (voir Figure 11). Ces zones sont particulièrement sensibles à des équipements ou à des transformations même limitées ;

Les zones de type II, grands ensembles naturels (massif forestier, vallée, plateau, estuaire...) riches et peu modifiés, ou qui offrent des potentialités biologiques importantes (voir Figure 12). Dans ces zones, il importe de respecter les grands équilibres écologiques, en tenant compte, notamment, du domaine vital de la faune sédentaire ou migratrice.

L'inventaire des ZNIEFF concerne l'ensemble du territoire français : métropole et territoires d'Outre-Mer, milieu continental et marin. Il devient logiquement une composante essentielle de l'inventaire du patrimoine naturel.

Les règles applicables aux ZNIEFF ont été réécrites par la loi Biodiversité du 8 août 2016.

Ainsi, depuis le 1er janvier 2018, les maîtres d'ouvrage, publics ou privés, doivent contribuer à cet inventaire par la saisie ou, à défaut, par le versement des données brutes de biodiversité acquises à l'occasion des études d'évaluation préalable ou de suivi des impacts réalisées dans le cadre de l'élaboration des plans, schémas, programmes et autres documents de planification mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement et des projets d'aménagement soumis à l'approbation de l'autorité administrative.

9.2.2 Objectifs de l'inventaire ZNIEFF

L'inventaire ZNIEFF a 3 principaux objectifs :

Mieux connaître le patrimoine naturel en contribuant à l'inventaire des richesses écologiques, faunistiques et floristiques du territoire national ;

Établir un inventaire cartographié constituant une des bases scientifiques majeures de la politique nationale de protection de la nature ;

Avoir une base de connaissances associée à un zonage accessible à tous dans l'optique d'améliorer la prise en compte des espaces naturels avant tout projet, de permettre une meilleure détermination de l'incidence des aménagements sur ces milieux et d'identifier les nécessités de protection de certains espaces fragiles.

Cet inventaire est devenu aujourd'hui un des éléments majeurs de la politique de protection de la nature. Il doit être consulté dans le cadre de projets d'aménagement du territoire (document d'urbanisme, création d'espaces protégés, élaboration de schémas départementaux de carrière...).

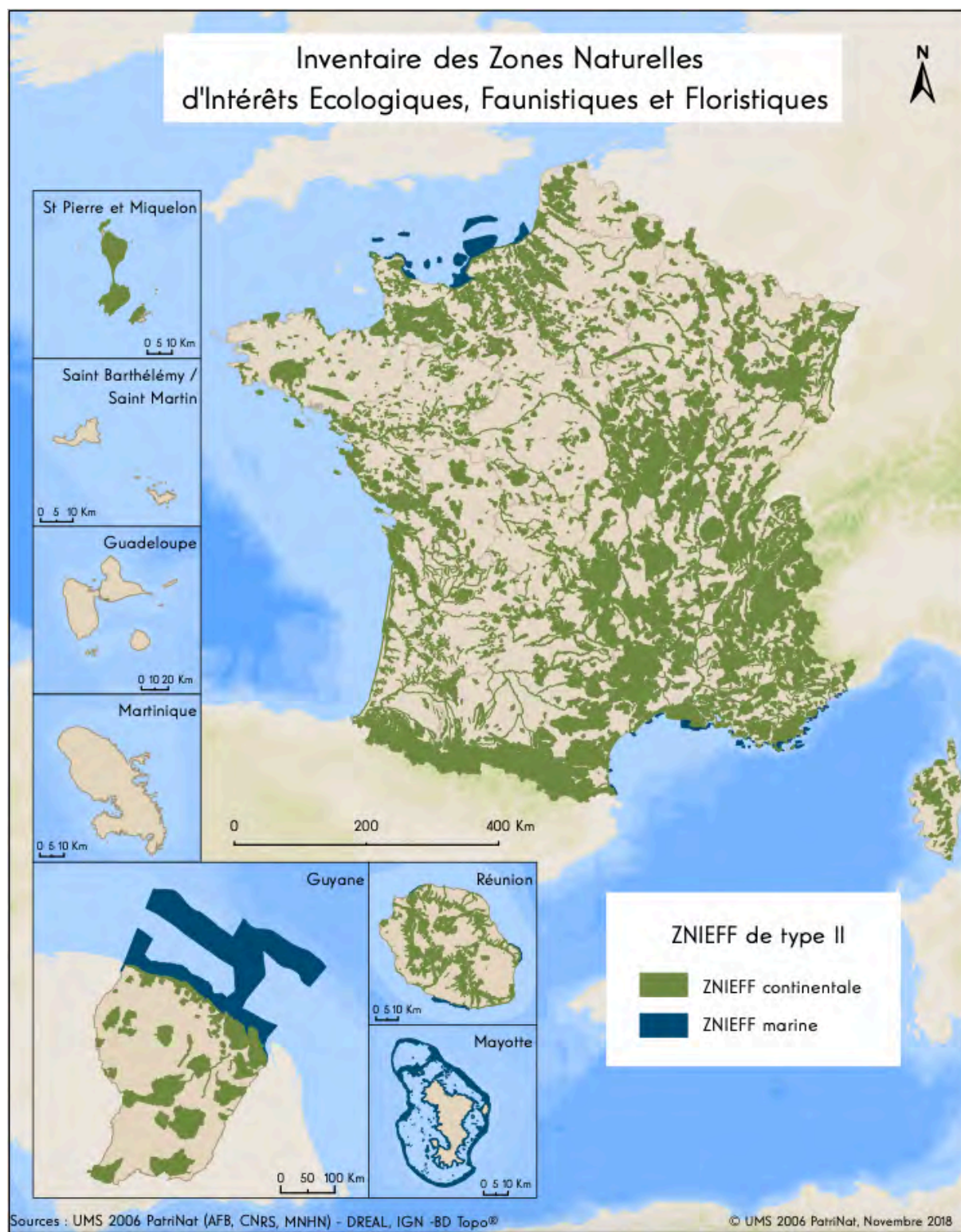


Figure 12 Inventaire des Zones Naturelles d'Intérêts Écologiques, Faunistiques et Floristiques de type II

9.3 La trame verte et bleue

La trame verte et bleue est un outil d'aménagement du territoire créé par la loi Grenelle 1. Elle a pour objet de créer des continuités territoriales permettant de stopper ou de réduire l'érosion de la biodiversité sauvage et domestique, de restaurer et de maintenir ses capacités d'adaptation.

Plus précisément, il s'agit d'un réseau formé de continuités écologiques terrestres et aquatiques identifiées par les schémas régionaux de cohérence écologique, les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), ainsi que par les documents de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements, y compris ceux permettant de délimiter ou de localiser ces continuités. Le texte rappelle que la TVB constitue un outil d'aménagement durable du territoire.

Autrement dit, elle vise à (re) constituer un réseau d'échanges cohérent à l'échelle du territoire national pour que les espèces animales et végétales puissent, comme l'homme, communiquer, circuler, s'alimenter, se reproduire, se reposer et assurer leur survie.

La trame est constituée de grands ensembles naturels et de corridors biologiques les reliant ou servant d'espaces tampons. Elle tient compte des réseaux écologiques selon différents échelons et repose sur une cartographie à l'échelle 1/5 000.

Objectifs de la trame verte et bleue : La loi Grenelle 2 précise que la trame verte et bleue a pour objectif d'enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques, tout en prenant en compte les activités humaines, et notamment agricoles, en milieu rural, ainsi que la gestion de la lumière artificielle la nuit.

A cette fin, six objectifs sont impartis à la TVB :

Diminuer la fragmentation et la vulnérabilité des habitats naturels et habitats d'espèces et prendre en compte leur déplacement dans le contexte du changement climatique ;

Identifier, préserver et relier les espaces importants pour la préservation de la biodiversité par des corridors écologiques ;

Mettre en œuvre les objectifs de qualité et de quantité des eaux prévus par les SDAGE et préserver certaines zones humides ;

Prendre en compte la biologie des espèces sauvages ;

Faciliter les échanges génétiques nécessaires à la survie des espèces de la faune et de la flore sauvages ;

Améliorer la qualité et la diversité des paysages.

La TVB doit contribuer à l'état de conservation favorable des habitats naturels et au bon état écologique des masses d'eau. L'identification et la délimitation des continuités écologiques de la TVB doivent permettre aux espèces animales et végétales, dont la préservation ou la remise en bon état constitue un enjeu national ou régional, de se déplacer pour assurer leur cycle de vie et favoriser leur capacité d'adaptation.



Figure 13 La trame verte et bleue

9.4 Les espaces protégés

Selon l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), un espace protégé est « un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associés ».

La désignation des espaces naturels protégés est une composante majeure des stratégies de protection et de gestion du patrimoine naturel. A ce titre, il existe en France différents outils de protection dont la diversité reflète la multiplicité des acteurs, des objectifs et des types de gestion.

La constitution et l'actualisation régulière d'une base nationale des espaces protégés se révèlent indispensables pour répondre aux enjeux nationaux, communautaires et internationaux en matière de suivi et d'évaluation des politiques de conservation de la nature. Une telle base doit contenir une information fiable, à jour, homogène et standardisée et constituer une référence nationale pour les

différents acteurs, depuis le niveau local jusqu'au niveau européen.

Depuis le début des années 90, le Service du Patrimoine Naturel du Muséum national d'Histoire naturelle (MNHN-SPN)²⁷⁸ est, à la demande du Ministère en charge de l'écologie, responsable de la gestion de la connaissance sur les espaces protégés. Le MNHN-SPN met ainsi en œuvre (développe et administre) la « base de données des espaces protégés » et répond de sa cohérence au niveau national.

Cette base de référence a, à terme, vocation à intégrer l'ensemble des types d'espaces, pour lesquels les données sont mobilisables, et assurant une protection ou une gestion du patrimoine naturel (protection réglementaire, contractuelle, foncière, ou désignation au titre de conventions et engagements européens ou internationaux). Les sites Natura 2000 ne figurent pas dans cette base nationale car ils font l'objet d'un programme spécifique géré par le MNHN.

Listes des protections actuellement prises en compte dans la base de données :

²⁷⁸ <https://inpn.mnhn.fr/programme/espaces-proteges/presentation>

Catégorie de protection	Type de protection
Protection réglementaire	Arrêté de protection de biotope, d'habitat naturel ou de site d'intérêt géologique
	Arrêtés de protection de géotope
	Réserve intégrale de Parc national
	Parc national, zone coeur
	Réserve biologique dirigée
	Réserve biologique intégrale
	Réserve nationale de chasse et faune sauvage
	Réserve naturelle nationale
	Réserve naturelle régionale
	Réserve naturelle de Corse
Protection contractuelle	Parc national, aire d'adhésion
	Parc naturel régional
	Parc naturel marin
Protection par la maîtrise foncière	Terrain acquis par le Conservatoire du Littoral
	Terrain acquis (ou assimilé) par un Conservatoire d'Espaces Naturels
Protection au titre de conventions et engagements européens ou internationaux	Zone humide protégée par la convention de Ramsar
	Réserve de Biosphère, zone centrale
	Réserve de Biosphère, zone de transition
	Réserve de Biosphère, zone tampon
	Bien inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO (naturel ou mixte)
	Géoparcs mondiaux UNESCO
	Zone marine protégée de la convention OSPAR (Atlantique Nord-est)
	Zone protégée de la convention de Carthagène (Caraïbes)
	Zone spécialement protégée d'intérêt méditerranéen de la convention de Barcelone

Cette base de données constitue la référence du Système d'Information sur la Nature et les Paysages (SINP) et de l'Observatoire National de la Biodiversité (ONB) en matière de connaissances sur les espaces protégés.

D'autres espaces protégés sont déployés sur le territoire mais ne sont pas, pour le moment, intégrés à l'INPN faute d'une couche nationale consolidée. C'est le cas des Espaces naturels sensibles (ENS), outils

de maîtrise foncière des Départements ou des Sites classés (SC), outils réglementaires pour la protection des monuments naturels et des sites dont la conservation ou la préservation présente un intérêt général d'un point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.



Figure 14 Catégorie de rattachement des espaces protégés (source INPN)

9.4.1 Les réserves naturelles (protection réglementaire)

Les réserves naturelles désignent des espaces dits « naturels » mais pas nécessairement vierges de toute intervention humaine, à l'intérieur desquels certaines activités sont soumises à des interdictions ou limitations en vue de protéger la faune, la flore, les éléments de la géologie et le milieu naturel dans toutes ses composantes. Lorsqu'elles ne sont pas imposées directement par la loi de manière générale, ces restrictions sont prévues par un décret spécifique, voire par une délibération.

Créées pour répondre aux enjeux de protection des éléments remarquables de la biodiversité et de la géodiversité recensés par l'inventaire national du patrimoine naturel, les réserves naturelles sont des outils de protection réglementaire qui ont de plus en plus vocation à être utilisés en complémentarité avec d'autres systèmes de protection du patrimoine naturel - sites Natura 2000, parc naturel régional...

Dans une perspective de conservation et d'évolution des espèces, l'outil « réserve naturelle » a été introduit par la loi du 1er juillet 1957 modifiant la loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites. La protection des richesses naturelles a donc pu prendre alors un aspect plus scientifique que naturaliste. Avec la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, un régime juridique spécifique et plus cohérent des réserves naturelles est apparu. Après avoir été codifiée au code rural, la réglementation des réserves naturelles a progressivement rejoint le code de l'environnement.

Une réforme d'envergure a été entreprise par la loi du 27 février 2002. Les catégories juridiques de réserves naturelles ont été modifiées dans une perspective, notamment, de décentralisation. On distingue en effet désormais les réserves naturelles nationales, réserves naturelles régionales et réserves naturelles de la collectivité territoriale de Corse. La logique du système reste néanmoins inchangée : des parties de territoire sont classées afin de les soustraire à certaines activités humaines quel que soit leur statut au regard du droit foncier, de l'urbanisme ou domanial. Toutefois, la création de réserves naturelles nationales est désormais subordonnée à un « intérêt national ».

En l'absence de réglementation communautaire dans ce domaine, chaque État membre de l'Union européenne possède son propre système de protection des espaces naturels, ce qui conduit à d'inévitables disparités dans la mise en œuvre, notamment, des directives Oiseaux et Habitats ou de la convention de Ramsar sur les zones humides. La réglementation des réserves naturelles constitue donc un mode de mise en œuvre de ces dispositions en France, mais elle n'en est pas l'outil exclusif ni même privilégié, même si la réforme de 2002 est explicitement intervenue en ce sens.

Depuis la réforme de 2002, il faut distinguer :

Les réserves naturelles nationales, comprenant les réserves naturelles classées en vertu de la loi de 1930, de la loi de 1976, et toute nouvelle réserve classée par l'État (sauf en Corse) ;

Les réserves naturelles régionales, y compris les anciennes réserves naturelles volontaires devenues des réserves naturelles régionales ;

Les réserves naturelles de la collectivité territoriale de Corse, y compris les réserves naturelles classées par l'État avant 2002.

9.4.1.1 Statistiques sur les réserves naturelles

En 2019, on dénombre 348 réserves naturelles (dont 167 nationales, 174 régionales et 7 de Corse) protégeant 67 810 535 ha de nature dont 610 535 ha en métropole et outre-mer, 67 200 000 ha dans les Terres australes et antarctiques françaises.

Les réserves naturelles occupent 1,86 % des surfaces terrestres françaises et 0,16 % des eaux

territoriales françaises. Les milieux les plus présents en surface dans les réserves sont les habitats marins et côtiers (40 %), les habitats subantarctiques terrestres (25 %), les forêts (10 %) et les milieux humides (3 %). Une étude réalisée en 2018 a montré que 238 réserves sur 348 protègent des milieux humides, soit 68 %.

Les réserves naturelles abritent plus des deux tiers (67 %) des 5 428 espèces protégées. Les réserves protègent également plus du tiers (35 %) des 1 847 espèces menacées identifiées sur la liste rouge nationale. Elles abritent enfin 11 % des espèces endémiques.

Les réserves naturelles contribuent à 25 % environ de la Stratégie nationale de création d'aires protégées. Presque 80 % des réserves sont classées Natura 2000.

On dénombre 81 réserves (20 % du total) qui abritent un patrimoine géologique reconnu, dont 24 ont été créés sur ce fondement, soit 7 % du réseau.

Les réserves sont pour moitié gérées par des collectivités (51 %) ou par des associations (42 %), et plus accessoirement par des établissements publics (6 %).

Près de 90 % des réserves sont ouvertes au public et celles-ci reçoivent 10 millions de visiteurs par an. Elles emploient plus de 360 agents commissionnés et assermentés. Plus d'une centaine de projets sont en cours pour une surface potentielle de 700 km².

9.4.1.2 Objectifs généraux poursuivis

Les objectifs généraux du classement en réserve naturelle sont précisés. Il s'agit de :

« La préservation d'espèces animales ou végétales et d'habitats en voie de disparition sur tout ou partie du territoire national ou présentant des qualités remarquables ;

La reconstitution de populations animales ou végétales ou de leurs habitats ;

La conservation des jardins botaniques et arboretums constituant des réserves d'espèces végétales en voie de disparition, rares ou remarquables ;

La préservation de biotopes et de formations géologiques, géomorphologiques ou spéléologiques remarquables ;

La préservation ou la constitution d'étapes sur les grandes voies de migration de la faune sauvage ;

Les études scientifiques ou techniques indispensables au développement des connaissances humaines ;

La préservation des sites présentant un intérêt particulier pour l'étude de l'évolution de la vie et des premières activités humaines. »

Ces objectifs concernent, en théorie, toutes les réserves naturelles, quelle que soit la procédure utilisée. Cependant, chaque catégorie de réserve naturelle peut poursuivre d'autres objectifs spécifiques, l'articulation entre ces deux articles n'étant pas très claire. La poursuite d'un seul de ces objectifs suffit à justifier le classement.

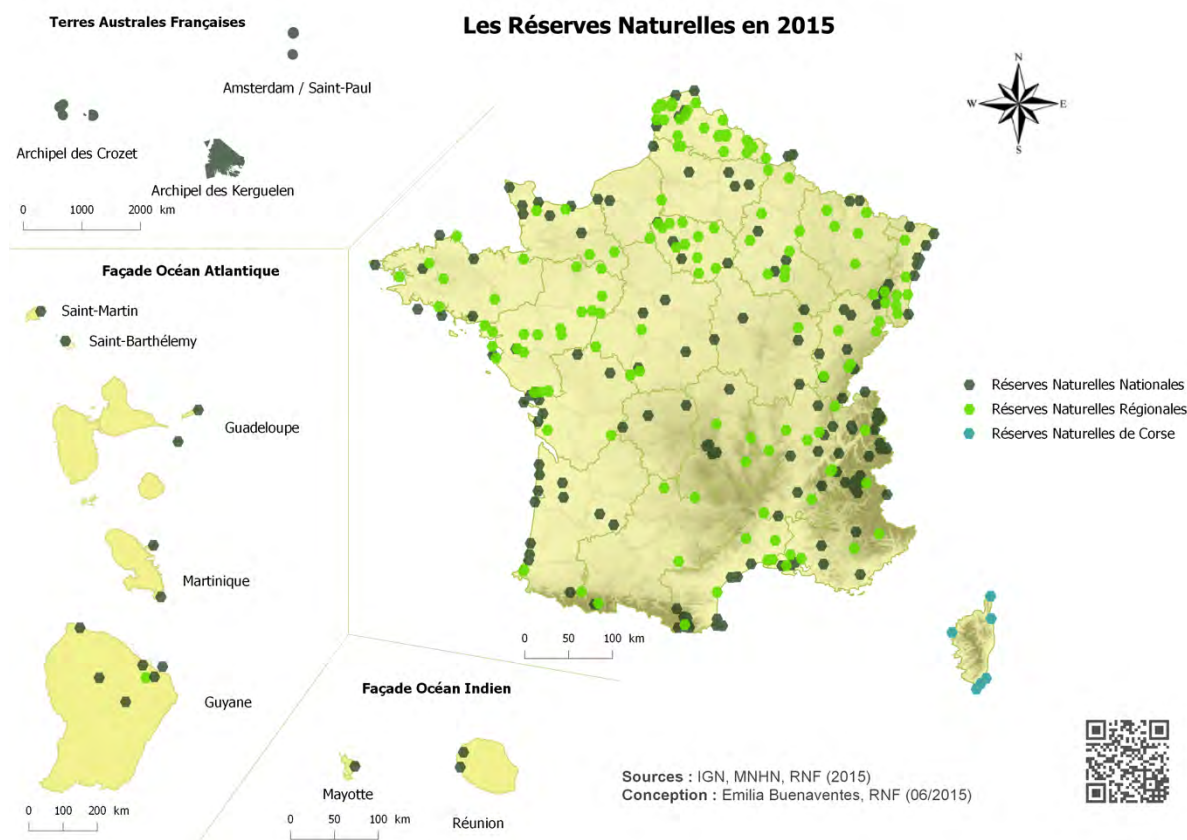


Figure 15 Les réserves naturelles

9.4.2 Les sites inscrits et classés (protection réglementaire)

A la fin du XIX^e siècle, des artistes et gens de lettres ainsi que les premières associations de tourisme et de protection des paysages prirent conscience de la valeur patrimoniale et de la fragilité des paysages naturels. Alliés à divers mouvements d'opinion opposés aux excès de l'industrialisation, ils favorisèrent l'émergence d'une législation sur la protection des monuments naturels et des sites.

Une première loi fut adoptée le 21 avril 1906, puis modifiée et complétée par la loi du 2 mai 1930, aujourd'hui codifiée au code de l'environnement ainsi qu'au code du patrimoine.

Cette législation s'intéresse aux monuments naturels et aux sites « dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général ». L'objectif est de conserver les caractéristiques du site en le préservant de toutes atteintes à l'esprit des lieux.

Les sites concernés sont des lieux dont le caractère exceptionnel justifie une protection de niveau national (site classé) ou local (site inscrit).

La nature des classements et des inscriptions a considérablement évolué avec le temps. Au début, ce sont des éléments remarquables, isolés et menacés de dégradation qui ont été principalement classés - rochers, cascades, fontaines, sources, grottes, arbres... - des points de vue ou belvédères et des châteaux avec leurs parcs.

Ensuite, les protections ont progressivement porté sur de plus vastes étendues : massifs, forêts, gorges,

vallées, caps, îles... comme le massif du Mont-Blanc, la forêt de Fontainebleau, les gorges du Tarn, le marais Poitevin ou encore l'île de Ré, couvrant plusieurs milliers, voire plusieurs dizaines de milliers d'hectares.

Sont également protégés, au titre de l'histoire, des lieux dont on souhaite conserver les vestiges ou la mémoire pour les événements qui s'y sont déroulés à l'instar du site d'Alésia, des sites du débarquement en Normandie ou du champ de bataille de Verdun.

9.4.2.1 Distinction site inscrit / site classé

Comme pour les monuments historiques, la loi sur la protection des sites prévoit deux niveaux de protection, l'inscription et le classement, qui peuvent être le cas échéant complémentaires.

Le site inscrit fait l'objet d'une surveillance plus légère, sous forme d'avis de l'architecte des Bâtiments de France sur les travaux qui y sont entrepris.

En site classé, tous les travaux susceptibles de modifier l'état ou l'aspect du site ne peuvent être réalisés qu'après autorisation spéciale de l'État.

Les parties naturelles des sites inscrits comme des sites classés sont présumées faire partie des espaces et paysages remarquables du littoral.

9.4.2.2 Bilan statistique des sites inscrits et classés

Chaque année, de nouveaux sites sont protégés ou font l'objet de modifications autorisées.

Au 1er janvier 2014, 107 ans après la première loi, le territoire national comptait près de 2 700 sites classés pour une superficie de 1 026 342 hectares et plus de 4 000 sites inscrits pour une superficie d'environ 1 500 000 hectares. Au total, ces protections concernent plus de 4 % du territoire national, dont 1,86 % pour les sites classés et 2,72 % pour les sites inscrits (Sources : Min. écologie, 2014).

La dernière liste actualisée des sites majeurs restant à classer, de novembre 2018, comporte encore 350 sites.

9.4.2.3 Politique d'inscription et de classement des sites

La politique menée par le ministère chargé des sites protégés porte :

Sur l'analyse et la réalisation d'un bilan des sites protégés depuis 1906, certains n'ayant jamais été délimités, d'autres ayant disparu par suite de faits de guerre ou de catastrophes naturelles par exemple. Cette analyse doit être effectuée dans chaque département afin de définir ou redéfinir si nécessaire des périmètres faisant la part de l'intérêt général de conservation ;

Sur la poursuite de la protection des sites en application de la loi du 2 mai 1930 ;

Sur la nécessité de rechercher des dispositifs financiers et techniques pour assurer la maîtrise de l'évolution ainsi que la gestion des sites protégés ;

Sur l'importance de développer une politique de communication, d'information et de promotion des actions engagées par l'État dans ce domaine.

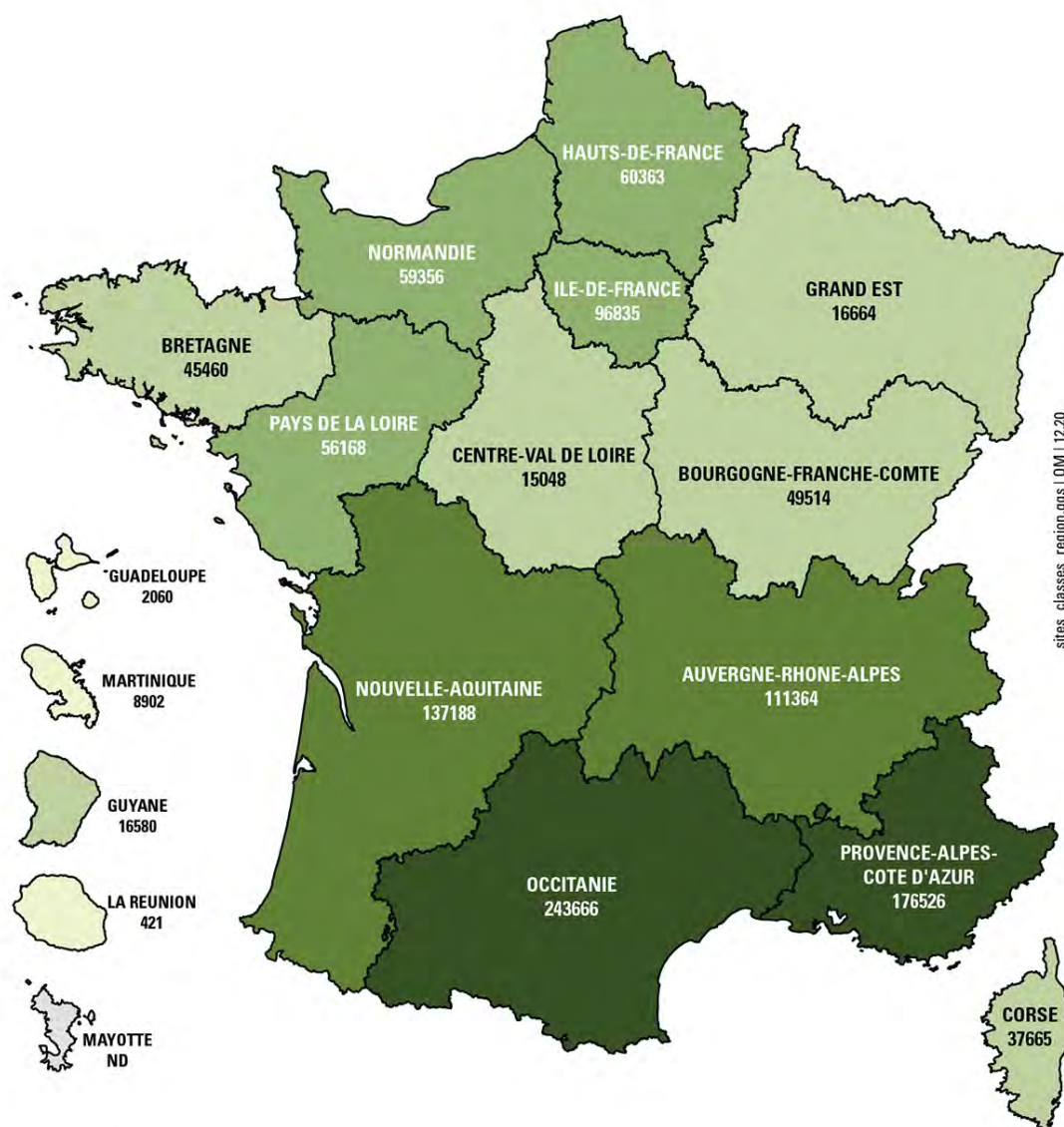
La loi biodiversité de 2016 a prévu une procédure de désinscription pour radier de l'inscription les sites les plus dégradés.

9.4.2.4 *Convention de gestion particulière aux sites et monuments naturels dépendant du domaine de l'État*

La gestion d'un site, inscrit ou classé, dépendant du domaine public de l'État, peut être confiée, en vue d'assurer sa conservation, sa protection ou sa mise en valeur, à des collectivités territoriales ou à des établissements publics, à des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, à des conservatoires régionaux d'espaces naturels agréés, ainsi qu'à des associations ou fondations reconnues d'utilité publique que leurs statuts habilitent à accomplir ces missions.

La convention précise notamment les obligations d'ordre technique incombant au gestionnaire, notamment en ce qui concerne l'entretien ou l'aménagement de l'immeuble et les travaux à réaliser. Le représentant du ministre de l'écologie contrôle l'exécution de ces obligations et approuve les programmes de travaux envisagés par le gestionnaire. Il approuve également les droits d'entrée et les droits d'usage perçus sur le public.

Superficie totale des sites classés au 31 décembre 2018 : 1 133 780 ha



Source : DGALN/DHUP/QV1
Cartographie : DGALN/SAGP/SDP/BCS

Figure 16 Les sites classés

9.4.3 Les Parcs naturels régionaux (protection contractuelle)

9.4.3.1 Généralités sur les parcs naturels régionaux

En 40 ans d'existence, les parcs naturels régionaux (PNR) ont su se faire reconnaître en tant qu'acteurs de premier plan dans la gestion de l'environnement et du patrimoine naturel de la France. Les parcs

démontrent que le respect et l'enrichissement de la biodiversité sont parfaitement compatibles avec le développement économique et social de leurs territoires. On dénombre 54 parcs naturels régionaux à ce jour, le dernier à avoir été créé est celui du Médoc créé par décret le 24 mai 2019. (liste et carte en annexe).

En 2017, les 52 parcs s'étendaient sur 8,7 millions d'hectares, soit 15 % du territoire national (métropole et outre-mer) et représentaient une grande diversité géographique. Cinquante parcs ont été créés en métropole et deux autres dans les départements d'outre-mer (Guyane et Martinique). Les trois quarts des PNR ont été créés durant les décennies 1968-1977 et 1995-2004. Le domaine biogéographique méditerranéen est proportionnellement le mieux couvert, avec 23 % de sa superficie classée en PNR, contre 9 % seulement pour le domaine atlantique.

Ils intéressent 23 régions (15 régions depuis la réforme territoriale), 70 départements, plus de 4 300 communes et 4 millions d'habitants vivent sur le territoire d'un parc, dont 72 000 exploitations agricoles et 320 000 entreprises. On dénombre également 2 000 agents à leur service.

La taille moyenne d'un parc est d'environ 1 600 km², ce qui représente à peu près le tiers d'un département. Ils comprennent en moyenne 80 communes. Leur taille est toutefois variable, allant de 2 communes (Camargue) à près de 200 communes (Ballons des Vosges), ainsi que leur surface, allant de 245 ha pour la Haute-Vallée de Chevreuse jusqu'à 6 110 ha pour la Guyane.

Les espaces naturels occupent près des trois quarts du territoire des parcs métropolitains : ils concentrent ainsi 21 % des forêts de métropole, 23 % des surfaces en eau, 25 % des milieux à végétation arbustive et/ou herbacée et 37 % des zones humides.

L'importance des surfaces en ZNIEFF (42 % de la surface des PNR) est le reflet de la richesse de la biodiversité abritée par les PNR ; près des trois quarts des parcs ont proportionnellement une surface plus importante que dans la région qui les abrite.

La superficie des aires protégées est elle aussi proportionnellement plus importante dans le réseau des parcs qu'ailleurs : ainsi, les PNR représentent, selon la nature de la protection, entre 11 et 50 % du total des surfaces d'aires protégées françaises, les réserves naturelles arrivant en tête, talonnées par les sites Ramsar.

Du fait de la richesse de leur patrimoine naturel et de leur démarche pour le préserver, les territoires couverts un PNR comprennent des surfaces importantes d'espaces protégés :

Plus de la moitié de la surface terrestre des réserves naturelles, les PNR en étant souvent les gestionnaires ;

Une surface trois fois plus élevée en arrêtés préfectoraux de biotope ;

18,9 % de la surface française terrestre en Natura 2000 (contre 12,41 % en France), les PNR étant les premiers opérateurs et animateurs de sites Natura 2000 en France ;

18 des 42 sites français reconnus internationalement par la convention de Ramsar pour la conservation des zones humides ;

9 des 13 réserves de biosphère françaises.

Les PNR abritent également de nombreuses espèces végétales et animales emblématiques. Mais cette biodiversité « remarquable » ne doit pas occulter l'importance de la biodiversité associée aux paysages du quotidien, qui joue un rôle essentiel pour le bon fonctionnement des écosystèmes.

Les territoires de Parcs, qui recèlent de nombreux « réservoirs de biodiversité » ainsi que d'importants « corridors écologiques », constituent par ailleurs une contribution majeure à la Trame verte et bleue,

outil d'aménagement du territoire qui vise à (re) constituer un réseau écologique cohérent à l'échelle du territoire national.

Sur la période 2000-2009, la pression de construction de logements neufs a été plus faible dans le réseau que dans le reste du territoire national. Conséquence logique, les terres artificialisées sont deux fois moins présentes qu'ailleurs et la dynamique d'artificialisation entre 2000 et 2006 y a été moins forte. Sur la période 2000-2009, la perte de terres agricoles a été en moyenne deux fois moins élevée que dans le reste de la France.

La diversification des activités agricoles (transformation des produits de la ferme, agritourisme...) et la pratique des circuits courts sont davantage développées. On peut également noter le poids important de l'économie touristique, avec une part de l'emploi touristique deux fois plus forte dans les communes de PNR. Enfin, le caractère rural et souvent montagnard des PNR explique fréquemment, mais pas toujours, les différences constatées entre les parcs et le reste du pays.

9.4.3.2 Objectifs d'un parc naturel régional

Les parcs naturels régionaux concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. A cette fin, ils ont vocation à être des territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel.

Le parc naturel régional a pour objet :

De protéger les paysages et le patrimoine naturel et culturel, notamment par une gestion adaptée ;

De contribuer à l'aménagement du territoire ;

De contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie ;

De contribuer à assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public ;

De réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines cités ci-dessus et de contribuer à des programmes de recherche.

La loi sur la biodiversité adoptée le 8 août 2016 a conforté les parcs dans leurs missions. 40 ans après la loi de Protection de la Nature de 1976, le texte ouvre une nouvelle page pour la protection de la nature en France et s'inscrit dans une relation renouvelée entre l'Homme et la Nature.

Sur les quelques 70 articles de cette loi, cinq concernent directement la politique des Parcs naturels régionaux. Ils portent sur la reconnaissance de leur rôle en matière de coordination des politiques publiques sur leur territoire. Ils confirment les Parcs dans un rôle de partenaire privilégié de l'État et des collectivités en matière de biodiversité et de paysage, renforcent les prérogatives des Parcs en matière d'affichage publicitaire mais aussi de préservation et de valorisation des paysages.

54 Parcs naturels régionaux de France

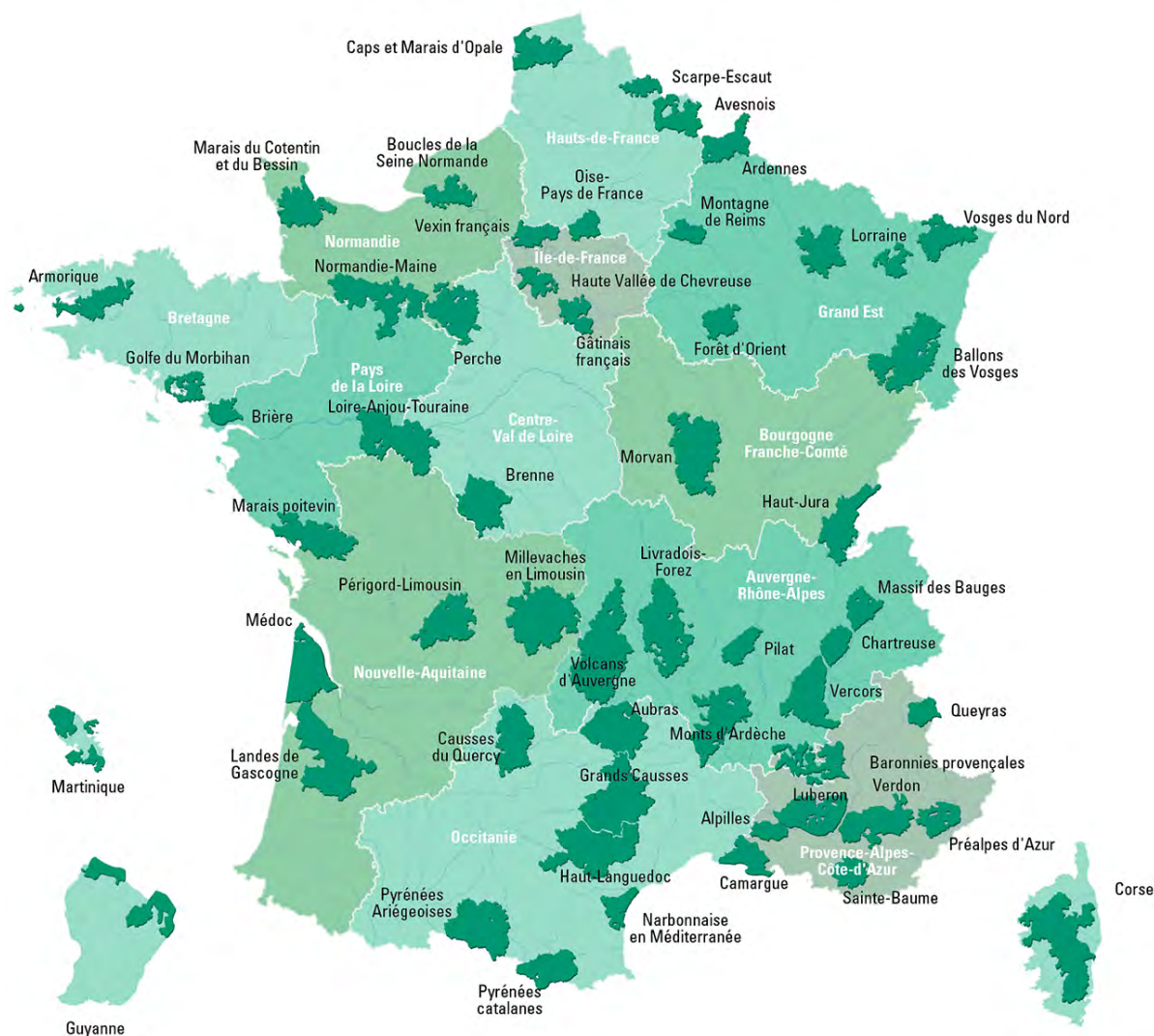


Figure 17 Les parcs naturel régionaux (source : fédération des parc naturels régionaux)

9.4.4 Les espaces naturels sensibles (la maîtrise foncière)

Les espaces naturels sensibles des départements (ENS) ont été créés par la loi du 18 juillet 1985 en remplacement des périmètres sensibles.

En 2006, l'Assemblée des départements de France a adopté la Charte des espaces naturels sensibles, afin d'assurer une cohérence des politiques départementales et de favoriser la mise en place de schémas départementaux des ENS. La charte²⁷⁹ précise certains éléments qui ne figuraient pas initialement dans le texte de loi mais qui en découlent logiquement.

En l'absence de définition précise donnée par le législateur, on peut considérer que les espaces naturels

²⁷⁹ http://www.departements.fr/wp-content/uploads/2016/11/ENS_2015V1_0.pdf

sensibles (ENS) sont ceux qui présentent un intérêt patrimonial important reconnu scientifiquement, soit parce qu'ils sont situés dans un site classé ou inscrit ou bien susceptible de l'être, soit parce qu'ils contiennent des milieux naturels intéressants ou bien des espèces protégées faunistiques ou floristiques. Ce patrimoine doit être préservé de toute intervention artificielle susceptible de le dégrader. Il importe notamment que soient maintenus les modes d'occupation et d'exploitation du sol ainsi que les pratiques culturelles traditionnelles qui ont contribué à façonner ce paysage et ces milieux naturels. En particulier, lorsqu'un changement d'utilisation intervient et qu'il est reconnu scientifiquement qu'il constitue une menace pour la qualité patrimoniale des lieux, il est souhaitable que le département s'efforce, après l'acquisition, de prendre les mesures nécessaires pour un retour à la situation antérieure.

La nature d'un ENS est précisée par chaque conseil départemental en fonction de ses caractéristiques territoriales et des critères adaptés qu'il se fixe. Généralement, les ENS sont des espaces susceptibles :

De présenter un fort intérêt ou une fonction biologique et/ou paysagère ;

D'être fragiles et/ou menacés et, de ce fait, devant être préservés ;

De faire l'objet de mesures de protection et de gestion ;

D'être des lieux de découverte des richesses naturelles.

Sur la base d'un état des lieux des richesses naturelles et paysagères du département, le conseil départemental détermine des critères relatifs à sa politique et établit un schéma départemental des ENS qui définit les objectifs et moyens d'intervention à court et long terme. La réalisation d'un schéma ne relève d'aucune obligation, mais du volontarisme du conseil départemental souhaitant disposer d'un outil structurant sa politique ENS. Ces schémas contiennent des axes stratégiques relatifs notamment aux priorités du conseil départemental en matière d'acquisition de terrains, à sa politique foncière, à la gestion des espaces, l'ouverture au public, etc.

Financement de la politique ENS par la part départementale de la TA : La taxe d'aménagement (TA), qui s'applique aux demandes d'autorisations déposées depuis le 1er mars 2012, s'est substituée à de nombreuses taxes d'urbanisme dont la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS). Le département peut instituer la part départementale de la TA pour financer la mise en œuvre de la politique de protection des espaces naturels sensibles ainsi que les dépenses qui y sont liées.



Figure 18 Les espaces naturels sensibles

9.4.5 Les zones humides (protection au titre de conventions et engagements européens ou internationaux)

Les zones humides, milieux de transition entre terre et eau, constituent des espaces très riches sur le plan de la biodiversité. 50 % des oiseaux dépendent des zones humides et 30 % des espèces végétales remarquables et menacées. De plus, elles présentent toute une série de fonctions utiles (régulation des crues, recharge des nappes et soutien d'étiage, protection des sols, épuration de l'eau) et constituent une importante valeur culturelle et touristique. On estime à environ 3 millions d'hectares la superficie totale des zones humides en France (Sources : MTE, site Internet).

La loi sur le développement des territoires ruraux prévoit que « la préservation et la gestion durable des zones humides sont d'intérêt général ». Tirant les conséquences de ce principe, elle précise que :

Les politiques nationales, régionales et locales d'aménagement des territoires ruraux et l'attribution des aides publiques devront tenir compte :

- Des difficultés particulières de conservation, d'exploitation et de gestion durable de ces espaces ;
- De leur contribution aux politiques de préservation de la diversité biologique, du paysage, de gestion des ressources en eau et de prévention des inondations notamment par une agriculture, un pastoralisme, une sylviculture, une chasse, une pêche et un tourisme adaptés ;

L'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements veillent, chacun en ce qui les concerne, à la cohérence des diverses politiques publiques sur ces territoires ;

L'État devra spécialement veiller à la prise en compte de cette cohérence dans les schémas d'aménagement et de gestion des eaux, comme cela est d'ailleurs prévu par les textes

9. 4. 5. 1 Évaluation économique des zones humides

Les zones humides rendent un grand nombre de services, mais elles sont menacées par les activités humaines qui en ont détruit les deux tiers sur trois décennies en métropole. C'est pourquoi la loi Grenelle 1 prévoit l'acquisition par la puissance publique de 20 000 ha de zones humides d'ici 2015 afin de les préserver.

L'évaluation économique des fonctions et services écologiques de ces zones permet de montrer que cette politique de préservation est justifiée au regard des bénéfices qu'elle procure à la société humaine.

Une première étude de 2010²⁸⁰, basée sur un examen bibliographique des études existantes en France et à l'étranger montre que, rapportés aux 20 000 ha à acquérir, les bénéfices correspondants s'élèveraient, en actualisant sur 50 ans, entre 400 et 1 400 M€. Ils sont largement supérieurs aux 200 à 300 M€ sur 50 ans de coût d'acquisition et d'entretien prévu par le Grenelle.

Trois nouvelles études sur la valeur économique des services rendus par les zones humides ont été publiées en 2011 et 2012²⁸¹. A la différence des travaux précédents, celle-ci a permis d'une part de prendre en compte l'ensemble des services rendus par les zones humides et, d'autre part, de conjuguer l'ensemble des méthodes de monétarisation existantes afin de retenir pour chaque service la plus

²⁸⁰ Commissariat général au développement durable (CGDD), Évaluation économique des services rendus par les zones humides, Études et documents n° 23, juin 2010.

²⁸¹ CGDD, Évaluation économique des services rendus par les zones humides, Le cas de la moyenne vallée de l'Oise, Études et documents n° 77, nov. 2012.

pertinente.

Ainsi, la valeur économique totale des services rendus par ces zones humides, par hectare et par an, s'établit dans une fourchette de 2 400 à 4 400 euros pour le PNR des marais du Cotentin et du Bessin, de 1 200 à 3 400 euros pour la moyenne vallée de l'Oise et de 1 300 à 6 700 euros pour la plaine alluviale de la Bassée. Ces résultats sont en moyenne deux fois supérieurs aux chiffres recensés par l'étude publiée en 2010. Les valeurs propres à chaque service rendu par les zones humides pourront servir de références et être intégrées dans des analyses coûts-bénéfices, notamment pour des projets d'aménagement en zone humide.

Par ailleurs, dans le cadre de l'étude, une enquête a été menée afin de mesurer le consentement à payer (CAP) des ménages pour les marais du Cotentin et du Bessin. Ainsi, celui-ci s'établit en moyenne à 39 euros par personne et par an. Sous certaines hypothèses, il a été possible d'estimer, à partir des consentements à payer des ménages, des valeurs de non-usage qui ont pu être sommées avec des valeurs d'usage estimées avec d'autres méthodes.

Une étude du WWF de 2012²⁸² estime que l'évaluation économique des écosystèmes d'eau douce apparaît comme une aide essentielle à la décision et comme un outil pédagogique permettant de prendre conscience de la grande valeur de ceux-ci. Même si, d'un côté, l'évaluation économique encourt le risque de réduire les écosystèmes d'eau douce à un simple bien marchand, l'étude démontre que d'un autre côté, l'absence de valeur monétaire peut rendre ces écosystèmes - en particulier les zones humides - insignifiants et sans valeur aux yeux des décideurs. L'étude conclut, au travers de deux exemples tirés de l'eau potable que la protection des services rendus par les écosystèmes (mise en herbe et couverts végétaux, pratique d'une agriculture raisonnée ou de l'agriculture biologique) est bien moins coûteuse (5 à 45 fois inférieures) que des solutions curatives (coûts de traitement des nitrates et des pesticides).

9.4.5.2 Cartographie des zones humides

Une carte des milieux potentiellement humides a été produite par Agro Campus Ouest et l'INRA en octobre 2014 à la demande du ministère de l'écologie dans le cadre de sa politique de préservation des zones humides.

Elle constitue une avancée majeure dans la mesure où auparavant, on ne disposait que d'une carte de zones d'humides d'importance majeure (réalisée à partir d'un panel représentatif de zones humides, annexe xx) ou d'une carte des milieux à composante humide basée seulement sur des images satellites Corine Land Cover, et sur le contour de ZNIEFF humides et d'habitats humides situés dans des sites Natura 2000.

Un « milieu humide » est défini par le Service d'administration nationale des données et référentiels sur l'eau (SANDRE) comme étant une portion du territoire, naturelle ou artificielle, caractérisée par la présence de l'eau. Un milieu humide peut être ou avoir été en eau, inondé ou gorgé d'eau de façon permanente ou temporaire. L'eau peut y être stagnante ou courante, douce, salée ou saumâtre.

La carte des milieux potentiellement humides modélise les enveloppes qui, selon les critères géomorphologiques et climatiques, sont susceptibles de contenir des zones humides au sens de l'arrêté du 24 juin 2008 modifié. Les enveloppes d'extension des milieux potentiellement humides sont représentées selon trois classes de probabilité (assez forte, forte et très forte) (annexe xx).

Ce travail permet de disposer d'une base cartographique homogène au niveau national, compatible

²⁸² WWF, Évaluation économique des écosystèmes d'eau douce : L'eau potable, Paris et Lons-le-Saunier, rapport, mars 2012.

avec une représentation graphique au 1/100 000, utile pour élaborer et piloter les politiques publiques qui concernent les milieux humides.

Typologie des zones humides d'importance majeure

- Littoral atlantique, de la Manche et de la Mer du Nord
- Littoral méditerranéen
- Vallées alluviales
- Plaines intérieures
- Massif à tourbières
- Massif à tourbières à délimiter

Réseau hydrographique

- Fleuve
- Rivière principale

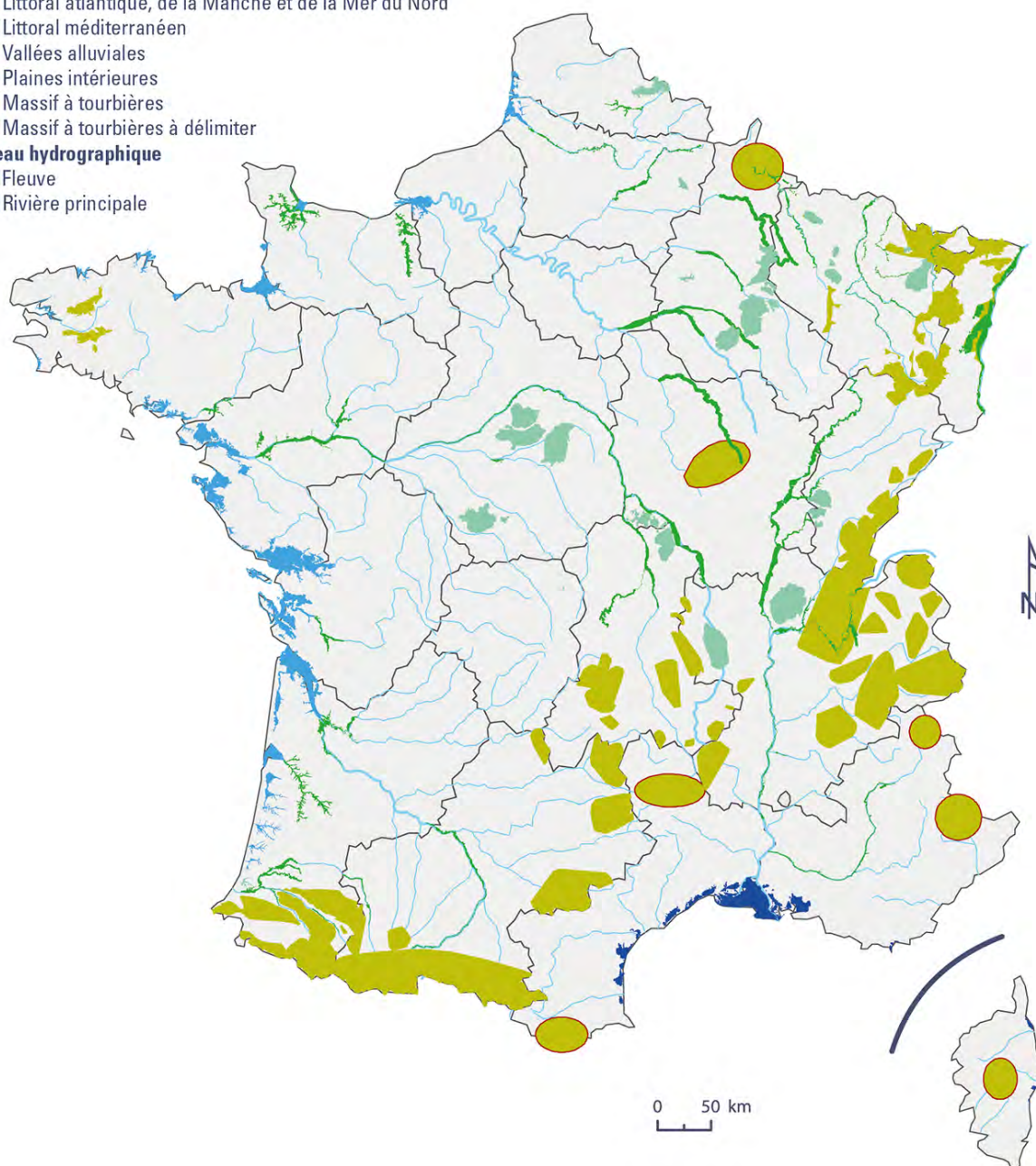


Figure 19 Les zones humides d'importance majeure (2009)

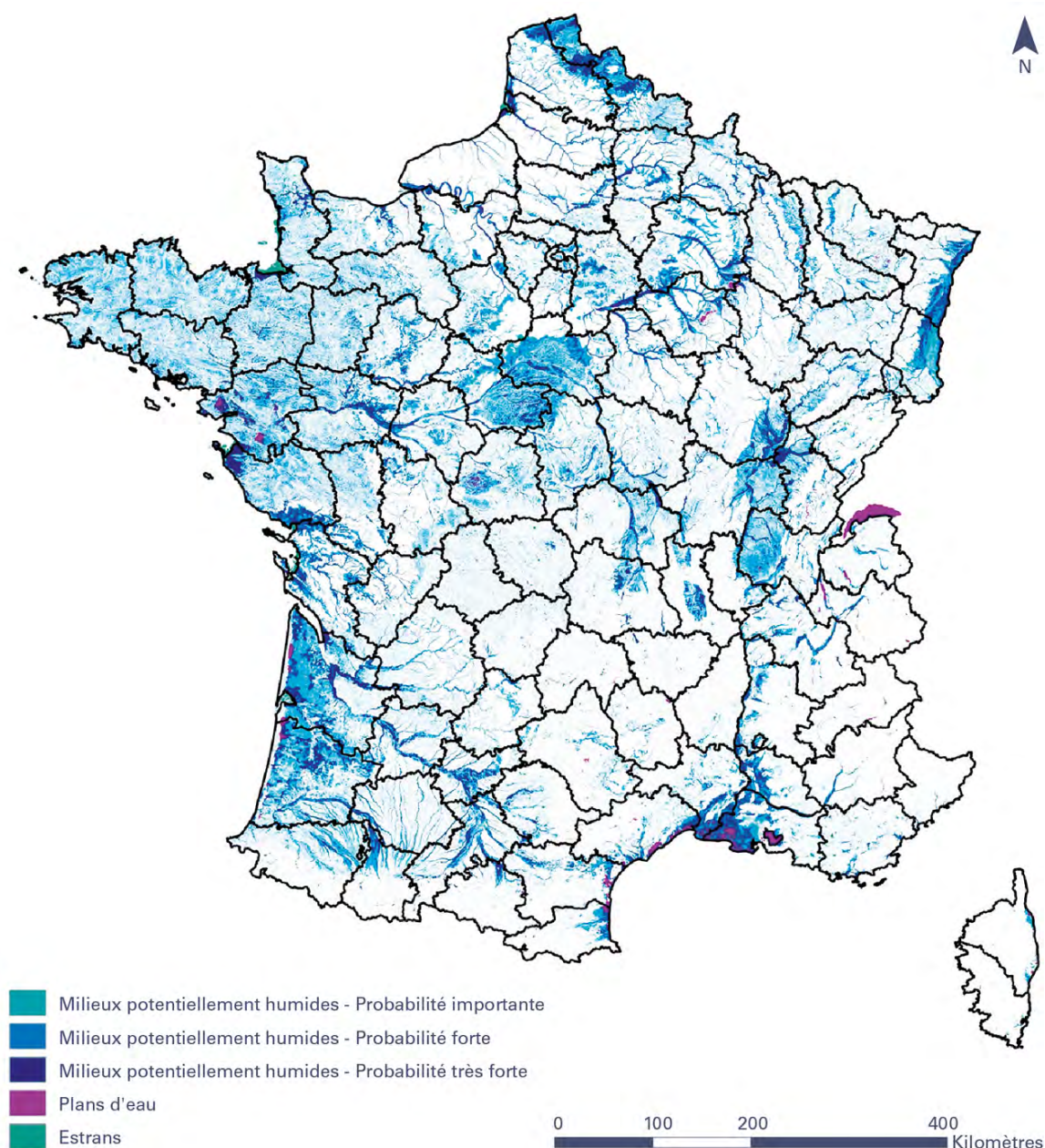


Figure 20 Les zones potentiellement humides

9.5 Les zones Natura 2000 (protection contractuelle)

Le constat de la disparition accélérée d'espèces animales ou végétales n'est pas nouveau. Les principales causes en sont la fragmentation des milieux (spécialement par les infrastructures routières) et leur altération (monocultures, urbanisation), la pollution des milieux (notamment par les pesticides), la surexploitation des espèces (principalement pour certains gibiers et poissons), le changement climatique et l'introduction d'espèces invasives.

Le rythme actuel de disparition des espèces est évalué comme étant entre cent et mille fois plus rapide

qu'en période « normale ». Or, la biodiversité est le réservoir duquel l'humanité tire toutes ses ressources. Cette dernière ne peut continuer à mettre en péril cette richesse sans se menacer elle-même.

Longtemps, les pouvoirs publics n'ont accordé d'importance, relative, qu'à la disparition d'espèces. L'approche par la biodiversité inclut, outre les espèces, les gènes et les écosystèmes. La protection de la biodiversité intègre également le recul des effectifs des espèces communes.

Les législations traditionnelles relatives aux espèces et aux aires protégées n'ont pas eu d'effet significatif sur la protection de la biodiversité, tant en raison de l'insuffisant contrôle de celles-ci (espèces protégées) que de leur approche sectorielle de « mise sous cloche » ignorant la réalité du fonctionnement des écosystèmes (réserves).

En 2001, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne se sont fixés comme objectifs de mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité d'ici 2010. Natura 2000 entre pleinement dans cet objectif, et ne se contente pas d'une approche strictement réglementaire et sectorielle. Le dispositif tente d'appréhender véritablement la biodiversité dans sa complexité, en intégrant également les activités humaines.

L'instrument usuellement dénommé « Natura 2000 » correspond à l'ensemble formé par deux directives européennes, l'une relative à la protection des oiseaux sauvages, refondue en 2010, l'autre relative à la protection des habitats naturels.

Chacune comporte deux volets indissociables : la protection des espèces, et la protection des habitats de ces espèces. Mais, tant pour les espèces que pour les habitats, le dispositif concernant les oiseaux se distingue assez nettement de celui concernant les autres espèces.

Toutefois, les deux directives ont en commun de créer un régime d'espèces protégées et d'instituer des espaces protégés, prenant la dénomination de zones de protection spéciales (ZPS) pour les oiseaux et de zones spéciales de conservation (ZSC) pour les autres espèces. Concernant la désignation des ZSC, chaque État membre fait part de ses propositions à la Commission européenne, sous la forme de pSIC (proposition de site d'importance communautaire). Après approbation par la Commission, le pSIC est inscrit comme site d'importance communautaire (SIC) pour l'Union européenne et est intégré au réseau Natura 2000. Un arrêté ministériel désigne ensuite le site comme ZSC. La désignation des ZPS relève d'une décision nationale, se traduisant par un arrêté ministériel, sans nécessiter un dialogue préalable avec la Commission européenne. L'ensemble de ces aires protégées, qui peuvent se recouper, constitue le réseau Natura 2000 (voir carte annexe 3).

Ce dispositif européen ambitieux vise à préserver des espèces protégées et à conserver des milieux tout en tenant compte des activités humaines et des pratiques qui ont permis de les sauvegarder jusqu'à ce jour.

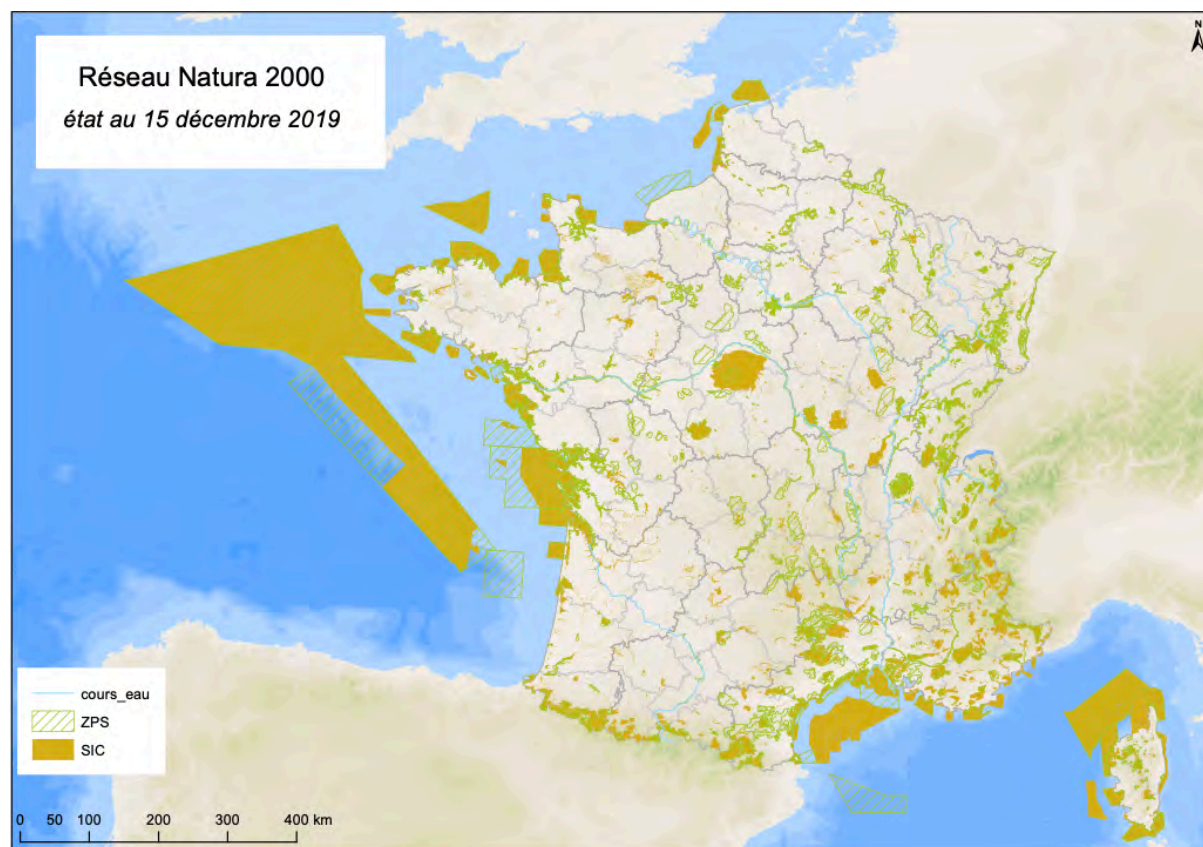


Figure 21 Le réseau Nature 2000 (source UMPS Patrinat 2006, - Paris, décembre 2019)

10 Aménités rurales et ingénierie territoriale

10.1 Le pilotage national de l'ingénierie territoriale publique

10.1.1 Qu'est-ce que l'ingénierie territoriale publique ?

L'ingénierie territoriale publique consiste à assister tous maîtres d'ouvrages ou maître d'œuvre dans la réalisation de leurs projets de gestion ou d'investissement en faveur des territoires ruraux et urbains.

L'objectif de cette assistance est principalement l'émergence de projets, réalisée au terme d'une expertise des services de l'État des conditions de leurs réalisations portant sur les domaines administratif (interprétation des lois et règlements, procédures administratives), juridique (dans la limite du droit administratif), technique (dimensionnement en rapport au respect de normes administratives) et financier (recherche des sources de financements potentielles et orientation préférentielle)

Cette ingénierie est ici qualifiée de publique dès lors qu'elle est apportée par les services de l'État placés sous l'autorité fonctionnelle des préfets de région ou de département ou par les établissements publics de l'État²⁸³.

Dans la limite de ces prestations, elle est apportée à titre gratuit au titre des missions de service public des services déconcentrés de l'État et de leurs ministères d'appartenance.

Cette ingénierie territoriale publique n'entre pas en concurrence avec l'ingénierie privée dans le sens où elle concerne uniquement des expertises administratives des services de l'État disponible également à la maîtrise d'œuvre privée.

10.1.2 L'ingénierie publique territoriale, une priorité

Dans le cadre de la politique de transformation de l'action publique, le Gouvernement a fait du renforcement de la présence de l'État dans les territoires une des priorités stratégiques de son action.

10.1.2.1 L'ANCT, acteur majeur de l'animation des territoires

La prise en compte des besoins en ingénierie des territoires s'est traduite par la création par le gouvernement d'un établissement public, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT : Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019).

L'action de l'agence vise prioritairement les territoires caractérisés par des contraintes géographiques, des difficultés démographiques, économiques, sociales, environnementales ou d'accès aux services publics.

Elle est chargée du conseil et du soutien des collectivités dans l'élaboration de leurs projets. Elle est à cet égard sensée devenir un acteur majeur au carrefour des politiques publiques et des transitions qui modifient les approches territoriales.

Elle conduit notamment des actions spécifiques à la prise en compte des spécificités des territoires de

²⁸³ L'ingénierie apportée par les collectivités territoriales et leurs structures est aussi une ingénierie publique : le propos est ici centré sur celle de l'État.

montagne en contribuant au développement, à la valorisation et à la protection de ceux-ci.

L'agence devra être en capacité de veiller à la prise en compte des aménités rurales (si elles devaient être retenues comme des facteurs de reconnaissance des territoires ruraux), tant dans le cadre de l'ingénierie de projets pour lesquels elle serait sollicitée que dans celui des contrats de cohésion territoriale qu'elles passeraient à l'avenir avec les collectivités dans le prolongement des contrats de ruralité.

10.1.2.2 LE MAA crée un réseau régional d'ingénieurs territoriaux

Autre exemple, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation a transcrit ces orientations en faisant des dynamiques territoriales et de la mobilisation des acteurs publics autour de ces dynamiques deux leviers essentiels de son plan de transformation ministériel (axes 5 et 6)²⁸⁴.

Concrètement, Il a souhaité, par exemple, aider à l'accompagnement de ces démarches en positionnant auprès des directrices et directeurs régionaux de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt des experts capables de faciliter l'ingénierie de projet et de mobiliser des partenaires d'horizons divers autour d'enjeux spécifiques répondant aux priorités des politiques publiques qu'il conduit. Ces postes peuvent être pérennes ou d'une durée déterminée.

10.1.2.3 L'allocation prioritaire de moyens en faveur des missions métiers des services déconcentrés de l'État

La réforme en cours portant sur l'administration territoriale de l'État (ATE) porte actuellement sur la réorganisation des services déconcentrés de l'État, et notamment sur la mise en place de secrétariats généraux communs.

Cette réforme majeure en termes d'efficience des moyens de l'État pourrait conduire, à très court terme, à la réalisation d'économies en termes d'emplois budgétaires. Les économies d'emplois ainsi réalisées au niveau des secrétariats généraux existants, pourraient être redéployées pour moitié sur les missions métiers prioritaires, l'autre moitié étant utilisée pour réaliser les réductions d'emplois assignées aux services déconcentrés²⁸⁵.

L'ingénierie territoriale publique étant considérée comme prioritaire par les acteurs locaux, les préfets de département et de région (Outre-Mer), ont l'opportunité de redéployer une partie de ces moyens sur ces missions d'ingénierie territoriale, comme le propose le ministère en charge de l'agriculture²⁸⁶.

²⁸⁴ Axe 5 : mobiliser les acteurs publics au service du développement des territoires – Axe 6 : Réformer le ministère et ses opérateurs

²⁸⁵ Cf circulaires de 2019 du ministère de l'intérieur portant sur l'organisation territoriale de l'État

²⁸⁶ Cf note de service annuelle portant sur l'allocation des moyens des services déconcentrés du MAA – Source service de la modernisation – sous-direction du pilotage des services.

10.2 Les territoires sont en demande d'ingénierie territoriale au plus près du terrain – exemples de problématiques

10.2.1 Coordonner l'agroécologie et le plan Eco Phyto dans sa nouvelle dimension

La DRAAF Bretagne est chargée de la déclinaison et de la coordination des politiques agricoles en matière d'agroécologie, sous l'autorité du préfet de région. Le plan EcoPhyto dans sa version II+ dispose d'une feuille de route validée en décembre 2019 et mobilise de nombreux acteurs. Si les partenaires techniques se sont très bien appropriés les enjeux, il convient désormais de réussir l'objectif d'amplification et de large diffusion des actions du plan (changement d'échelle).

En effet, les résultats seront particulièrement examinés en Bretagne où les enjeux sont élevés, dans un contexte de forte mobilisation des associations environnementales.

La DRAAF Normandie porte une demande équivalente

10.2.2 Accompagner le modèle agricole polyculture élevage

Le rapport n°18069 du CGAAER de janvier 2019 sur les zones intermédiaires fait le constat que « le modèle de spécialisation en grandes cultures n'est pas viable à moyen terme sur ces territoires peu productifs. Les exploitations en zones intermédiaires sont insuffisamment compétitives pour produire des « commodities » sur le marché mondial au regard de leurs coûts de production : il leur faut passer d'une agriculture essentiellement tournée vers le marché mondial à une agriculture plus territorialisée, valorisant l'espace, la main d'œuvre, les débouchés locaux ».

Paradoxalement, en Région Centre Val de Loire, le modèle de la polyculture-élevage, qui pourtant semble particulièrement bien adapté à ces territoires, y perd du terrain. Les diagnostics d'exploitation menés tout récemment chez les « sortants de ZDS » mettent en évidence un découragement profond des éleveurs et la volonté d'arrêter le métier. Le maintien de l'élevage dans les territoires fragiles de la région apparaît ainsi comme un vrai challenge. Plus largement, une diversification de l'agriculture et des activités rurales, dans le cadre de démarches territoriales, doit y être encouragée et accompagnée.

10.2.3 Accompagner l'élevage en Massif Central face au risque lié au changement climatique

La DRAAF Auvergne-Rhône-Alpes est chargée de la coordination des politiques agricole et forestière du Massif central, sous l'autorité du préfet de région, coordinateur pour le Massif. Ce dernier est le plus grand ensemble prairial de France et de l'UE et le plus vaste territoire d'élevage, menacé cependant par le changement climatique et une rentabilité faible des exploitations agricoles²⁸⁷.

10.2.4 Accompagner et coordonner les politiques de l'alimentation au niveau régional

Les DRAAF sont chargées de la déclinaison et de la coordination régionale de la politique nationale de l'alimentation, sous l'autorité du préfet de région.

²⁸⁷ Cf. rapport CGAAER de septembre 2019, Évolution de l'élevage dans le Massif central : synthèse des analyses et étude des conditions de sa pérennité - <https://agriculture.gouv.fr/evolution-de-lelevage-dans-le-massif-central>

Pour la DRAAF Normandie et la DRAAF Hauts de France, de nombreuses initiatives sont accompagnées depuis quelques années, en particulier dans le cadre de projets alimentaires territoriaux (PAT), outils dont de nombreuses collectivités/acteurs (agglomérations, PETR, PNR) se sont saisis.

Plus globalement, à la faveur de démarches de développement territorial qui s'inscrivent dans diverses procédures, dont les récents Contrats de transition écologique, la problématique de l'alimentation prend une place croissante avec notamment le souci d'améliorer la qualité et de ré-ancrer l'approvisionnement dans le local. Dans certains territoires à enjeux des Hauts de France, dotés de stratégies spécifiques (Engagement pour la reconversion du bassin minier, Pacte pour la réussite de l'Avesnois et de la Thiérache) en raison de problématiques aiguës en termes de lutte contre la pauvreté, la dimension de justice sociale prend une importance particulière.

L'intérêt de ces dynamiques est réaffirmé à travers l'objet de la vie quotidienne (OVQ) « Atteindre 50 % de produits de qualité et durables, dont 20 % de bio, dans la restauration collective », au cœur du plan de transformation du Ministère de l'agriculture, et dans une approche interministérielle.

Parallèlement, la Région Hauts de France a initié il y a deux ans un programme « Je mange local » qui vise à ce que les établissements scolaires s'approvisionnent localement, porté avec le département du Nord, l'association des maires du Nord et la Métropole Européenne de Lille (MEL). La DRAAF s'y est également associée dans l'objectif d'une mise en cohérence avec les objectifs fixés par le gouvernement. D'autres régions, comme la Nouvelle-Aquitaine, ont pris des initiatives comparables.

Le contexte régional est donc très favorable à la conduite d'actions, à condition que le foisonnement des initiatives soit mis au service d'une stratégie régionale d'ensemble, cohérente, permettant d'atteindre l'objectif en mobilisant les acteurs à différents niveaux. Cela suppose l'établissement d'une gouvernance ad hoc, au niveau régional et territorial.

10.2.5 Répondre au besoin d'État pour porter une politique de gestion de l'eau agricole auprès des principaux partenaires institutionnels dans un contexte de changement climatique

La DRAAF Provence Alpes Côte d'Azur dispose d'un service spécifique en charge de l'environnement et du développement durable des territoires (SREDDT) où sont suivis les principaux enjeux liés à l'eau en agriculture. Une chargée de mission suit plus particulièrement ce thème sur ses aspects qualitatifs et quantitatifs ainsi que la mise en œuvre de la convention Commission Exécutive de la Durance pour l'utilisation de la réserve agricole de Serre Ponçon.

A partir du 1er janvier, elle bénéficiera de l'appui d'un ingénieur expert, mis à disposition de la DRAAF pour 2020. L'objectif est d'étoffer une task force régionale que souhaite mettre en place la DRAAF en lien avec les DDT(M) et plus particulièrement celles qui disposent d'expertise dans ce domaine. Les DDT(M) des Bouches du Rhône et du Vaucluse disposant chacune d'un expert sur l'eau agricole pour leurs grands projets territoriaux y contribueront.

L'expertise sollicitée par le DRAAF PACA consiste, en s'appuyant sur le réseau d'experts en région, à développer une réelle « force de frappe » et à répondre au besoin d'État pour porter une politique de gestion de l'eau agricole auprès des principaux partenaires institutionnels (conseil régional, agence de l'eau, chambres d'agriculture, gestionnaires, AFB, ...), dans un contexte de changement climatique qui imposera une vision à long terme.

10.2.6 Une ingénierie territoriale pour quels objectifs opérationnels ?

Les attentes en matière d'ingénierie territoriale, exprimées par les territoires, montrent l'étendue des besoins. Les sollicitations immédiates, recensées en Juin et juillet 2020 via le réseau des directeurs régionaux de l'Agriculture portent principalement sur :

10.2.6.1 Orienter les politiques publiques régionales

Cet objectif opérationnel intéresse :

- Le conseil et l'orientation le cas échéant de l'action publique. Par exemple, l'ingénierie territoriale doit être force de proposition pour l'élaboration de la contribution régionale au plan stratégique national de la PAC post 2020.
- L'identification et la mise en œuvre de moyens visant à donner de la visibilité, à amplifier et à accélérer les politiques publiques agroécologiques auprès de tous les partenaires, tant professionnels qu'institutionnels.
- La recherche des solutions permettant de valoriser dans les meilleures conditions les pratiques agricoles ou forestières et les produits qui en sont issus en prenant en compte les attentes gouvernementales exprimées dans les projets de transformation ministériels (agroécologie, approvisionnement de proximité, reconquête de la qualité de l'eau sur les captages prioritaires, ...).
- L'adaptation des stratégies d'intervention et de mise en œuvre régionales des feuilles de route nationales, avec l'objectif d'une mobilisation maximale, d'une cohérence optimale et d'une meilleure articulation des différents programmes en vigueur (agroécologie, glyphosate, agriculture biologique, biomasse, forêt-bois, santé-environnement...). Il s'agit de dynamiser et mettre en synergie les partenaires concernés et démultiplier les effets des actions entreprises, et d'améliorer la performance et l'efficacité de l'action publique.
- L'identification et la promotion de propositions pour identifier et promouvoir les évolutions souhaitables des pratiques et des filières, y compris en matière de santé et de bien-être animal, pour améliorer la performance économique des exploitations.
- L'identification de trajectoires (filières, itinéraires techniques) les mieux à même de répondre aux problématiques dans les territoires les plus fragiles pour y créer de la valeur en sortant de la « course à l'agrandissement ».
- L'expertise de plans de filière et de réflexions stratégiques auprès des acteurs locaux comme les organisations professionnelles agricoles, les organismes de développement, les services et opérateurs, les centres de recherche et de formation initiale et supérieure.
- Le conseil des décideurs locaux pour développer une stratégie régionale sur l'eau agricole s'intégrant dans la politique de l'eau définie à l'échelle d'un bassin (exemple Rhône Méditerranée Corse).

10.2.6.2 Disposer d'une Ingénierie financière et de moyens

Cet objectif opérationnel intéresse :

- La recherche de moyens pour valoriser au mieux les pratiques et les produits des élevages, dans l'objectif d'améliorer le revenu des exploitants agricoles.
- La création de valeur à partir de la typicité des productions agricoles ou forestières, notamment d'élevage, en s'appuyant sur la recherche d'opportunités sur le marché intérieur et à l'exportation.

10.2.6.3 Accompagner le développement économique local

Cet objectif opérationnel intéresse :

- Le développement des productions locales de qualité : par exemple, au niveau des filières agricoles et agroalimentaires, rendre plus visibles et plus disponibles les potentialités d'approvisionnement local répondant aux critères de la loi EGALIM, avec une attention particulière aux entreprises ayant déjà atteint les niveaux 2 et HVE de la certification environnementale.
- L'identification et la mise en œuvre des moyens visant à donner de la visibilité, à amplifier et à accélérer la réalisation du plan régional de l'alimentation ; il s'agit par exemple de mobiliser tous les partenaires, tant professionnels qu'institutionnels ou politiques, de en particulier pour faciliter la réalisation de l'objectif « Atteindre 50 % de produits de qualité et durables, dont 20 % de bio, dans la restauration collective ». L'action peut porter sur la mise en cohérence des actions autour d'une stratégie partagée au niveau des territoires, en développant une relation privilégiée avec les sous-préfets afin de mutualiser les expériences, les outils et de favoriser les synergies.

10.2.6.4 Mettre en place un réseau d'expert

Cet objectif opérationnel intéresse :

- La contribution aux réflexions menées par les multiples partenaires afin que l'utilisation de l'eau en agriculture et les enjeux agricoles spécifiques à la région PACA soit intégrée dans les actions à engager à moyen terme.
- L'expertise pour l'élaboration d'un document de référence, état des lieux exhaustif des ressources en eau, des besoins actuels et futurs, poids des usages agricoles et propositions d'aménagements.
- La contribution à la définition des conditions de réussite des futurs aménagements à identifier sur un territoire (cas spécifique du projet Haut de Provence Rhodanienne, avec la mission conjointe CGAAER/CGEED attendue sur ce projet d'envergure à l'échelle de la région)

10.2.6.5 Capitaliser les retours d'expérience

Cet objectif opérationnel intéresse :

- La communication et les actions de terrain en lien avec les plans nationaux (Ecophyto 2+ et le PNA).

10.2.7 Quels sont les missions ponctuelles et les tâches les plus fréquemment sollicitées ?

L'ingénierie territoriale doit être très pragmatique et donner des résultats immédiats. Les missions et les tâches les plus fréquemment exprimées pour y parvenir sont :

- Identifier et hiérarchiser auprès des opérateurs économiques les chantiers qui constituent des sources de valeur
- Faciliter l'émergence de solutions adaptée
- Contribuer à résoudre les difficultés actuelles qui limitent le développement de la contractualisation commerciale

- Élaborer des propositions sur l'évolution de réseau (exemples : outils de transformation, comme des abattoirs) afin de concilier maillage territorial, compétitivité économique, et excellence sanitaire, en recherchant les synergies à développer.
- Identifier et hiérarchiser auprès des opérateurs économiques les chantiers prioritaires à conduire afin d'identifier les pistes de création de valeur dans ces territoires fragiles et faciliter l'émergence de solutions adaptées. Accompagner les acteurs économiques aval dans leurs démarches de valorisation et d'accès à de nouveaux marchés, y compris à l'export.
- Identifier les démarches de compétitivité par la qualité, la traçabilité, la certification environnementale, la valorisation énergétique etc.
- Identifier les principaux moyens de résilience vis-à-vis du changement climatique et proposer leur développement
- Encourager les sources de compétitivité hors coût par la qualité, la traçabilité, la certification environnementale, la valorisation énergétique, etc.
- Identifier les éléments nécessaires à une gouvernance inclusive, au niveau régional et territorial, conseiller le pilotage stratégique. Consolider et élargir les relations avec les différents acteurs concernés, notamment au niveau des élus territoriaux et du corps préfectoral
- Contribuer au suivi d'actions, identifier les freins éventuels et proposer des leviers pour les dépasser. Veiller à la mise en cohérence des moyens financiers et humains déployés. Assurer un reporting régulier.
- Promouvoir l'action et les outils (par tous moyens : visites dans les territoires, organisation de journées d'échanges) et contribuer à la communication sur l'action de l'État, en lien avec les partenaires.
- Renforcer le travail interservices.
- Appuyer la gouvernance par le conseil au pilotage stratégique de programmes :

Suivre l'état d'avancement des actions

Identifier les freins éventuels et les propositions de leviers,

Mettre en cohérence des moyens financiers et humains déployés dans les plans d'action et programmes.

Elaborer et suivre un plan de communication en partenariat avec les pilotes : par exemple, promouvoir les dispositifs GIEE, groupes DEPHY et « groupe 30 000 » au niveau des décideurs des filières et des entreprises agricoles et des collectivités

Promouvoir les objectifs du programme et mobiliser les réseaux d'acteurs à travers : organiser des réunions d'information sous la forme de colloque, de portes ouvertes et de rendez-vous individuels avec des entreprises sur les objectifs et la déclinaison de plans stratégiques, ainsi que des dispositifs d'accompagnement financier

Reporting : participer à l'élaboration d'indicateurs en région pour le suivi des différents plan stratégiques régionaux.

Rédiger des rapports et des documents de communication.

- Assurer une veille sur les actions mises en place dans les autres régions et participer aux réseaux d'échanges sur ces thèmes afin de valoriser les bonnes pratiques.

10.2.8 Quels sont les partenariats locaux à mobiliser ?

Comme il est décrit précédemment, les attentes d'ingénierie territoriale recensées en juin et juillet 2020 portent notamment sur une gouvernance dynamique, indispensable à l'émergence de projets à courts terme.

Les opérateurs les plus souvent cités pour y parvenir sont :

- Les opérateurs économiques de toute taille (interprofessions, sociétés privées ou coopératives de la production et de la transformation, opérateurs de la restauration collective, de l'approvisionnement (APROBIO), etc.).
- Les organisations professionnelles agricoles et forestières
- Les services de l'État compétents en matière de développement des territoires, (préfets, SGAR, DRAAF, DREAL, DDI), opérateurs de l'État (FranceAgriMer, INAO, ADEME, agences de l'eau, ARS, ...), administrations centrales ou encore les commissariats de massif.
- Les centres de recherche et d'enseignement (INRAE, EPLEFPA, Universités notamment).
- Les organismes de développement (comme les chambres consulaires)
- Les collectivités territoriales : conseils régionaux et départementaux, EPCI.
- D'autres acteurs des territoires : PNR, ...
- Les utilisateurs de l'eau et aménageurs (EDF, SCP, CNR, ASA, ...) et les Ingénieur Généraux de Bassin.

10.2.9 Quelles sont les compétences attendues au niveau des acteurs de l'ingénierie territoriale ?

Les compétences attendues au niveau des acteurs de l'ingénierie territoriale portent principalement sur :

10.2.9.1 Le Savoir

- Connaissance des productions et des filières agricoles et forestières intégrant les champs économiques, sanitaire et environnemental.
- Connaissance des institutions (dont les institutions de massif).
- Connaissance des dispositifs d'accompagnement de l'agriculture et en particulier des mécanismes de la politique agricole commune et des aides d'État ainsi que du grand plan d'investissement.
- Connaissance et de leur adaptabilité aux territoires fragiles, en particulier des filières d'élevage.
- Connaissance des institutions.
- Connaissance des politiques publiques du MAA et du MTE
- Connaissance des organisations publiques territoriales
- Connaissances réglementaires et agronomiques en protection des plantes

10.2.9.2 Le savoir faire

- Expérience du concret et du terrain
- Capacité de négociation et de construction de partenariats actifs.
- Capacité d'expertise et d'initiative.
- Travail en autonomie en mode projet.
- Créativité.
- Maîtrise des outils informatiques de base.

- Communiquer en public et avec les professionnels : argumenter et faire preuve de pédagogie et de persuasion
- Animation de réseaux

10.3 Faut-il une coordination nationale interministérielle pour faciliter les échanges d'expériences régionales ?

10.3.1 Une coordination nationale indispensable

La demande en matière d'ingénierie territoriale, si elle reste globalement homogène dans ses composantes et ses attentes, reste par nature spécifique à chaque territoire. L'hétérogénéité constatée des moyens des territoires pour s'offrir une ingénierie territoriale à hauteur de cette demande pose la question de la coordination de ces moyens au niveau central.

Faut-il que les ministères les plus en charge de ces missions d'aménagement des territoires (MCTRCT, MTE, MAA, MI) soient en mesure de dégager une force de frappe au niveau central (via le CGAAER, le CGEDD et l'IGA) pour animer ce réseau d'Ingénierie territoriale ? Au vu des attentes traduites dans des objectifs concrets et opérationnels, des missions et tâches précises, et des compétences bien identifiées, la coordination nationale pourrait utilement se concentrer sur l'objectif prioritaire de la cohérence interministérielle et l'efficience des moyens.

10.3.2 Les besoins spécifiques d'ingénierie territoriale pour une meilleure prise en compte des aménités rurales dans les politiques publiques

Les aménités rurales en étant retenues comme des facteurs de reconnaissance des territoires ruraux, l'ingénierie territoriale pourrait être en capacité de veiller à la prise en compte de celles-ci tant dans le cadre de l'ingénierie de projets pour lesquels elle serait sollicitée que dans celui de la contractualisation (contrats de cohésion de territoriale qu'elles passeraient à l'avenir avec les collectivités dans le prolongement des contrats de ruralité, paiements pour services environnementaux, ...)

Par exemple, avec le prisme de lecture « aménités rurale, vers une meilleure prise en compte dans les politiques publiques », l'action de coordination de l'ingénierie territoriale par les administrations centrales pourraient porter notamment sur :

- Mettre en place une plate-forme de données et d'expérimentations,
- Porter à connaissance les politiques publiques (État -Collectivités territoriales-agences) pour favoriser les démarches intégratrices des politiques publiques. Rapprocher les différentes politiques sectorielles des différentes administrations et améliorer la cohérence de celles-ci.
- Gérer un observatoire des aménités rurales pour alimenter le dispositif d'évaluation (piloter un bilan qualitatif des démarches, coordonner le suivi de travaux référents via des organismes travaillant sur les indicateurs, ...)
- La diffusion des retours d'expérience susceptible d'accélérer l'émergence de projet
- La mise à disposition de ces moyens au niveau des territoires les plus en nécessité d'accompagnement (enjeux territoriaux au regard des politiques publiques et priorités gouvernementales – i.e. relance crise dans ses dimensions santé, économique et environnementale) : par exemple transmettre à la demande de tous les territoires des outils méthodologiques, avec en particulier, la coordination et la mobilisation locale, à la demande des territoires, des moyens de l'ANCT, du CEREMA, des CAUE, de l'INRAE, etc., ...
- Sur le terrain de l'ingénierie financière, mettre à disposition en continu une veille et des alertes quant à la mobilisation des moyens financiers d'origine nationale ou locale.

10.3.3 Propositions d'organisation de la coordination nationale de l'ingénierie territoriale

Pour organiser cette ingénierie territoriale au plus près des territoires ruraux, plusieurs pistes de travail semblent possibles :

10.3.3.1 Un réseau d'ingénieurs territoriaux positionnés en Région

La coordination nationale pourrait être construite, puis s'appuyer, sur un réseau d'ingénieurs généraux territoriaux à l'instar de celui que le ministère en charge de l'agriculture est en train d'installer en DRAAF. Ce réseau pourrait s'appuyer sur les Conseils Généraux de l'Environnement et de l'Agriculture (CGAAER et CGEDD). Ce travail en réseau a le mérite de la souplesse et de la réactivité.

10.3.3.2 Renforcer le rôle de l'ANCT

« L'ANCT est un établissement public encore jeune. Elle doit consolider sa structure interne et mettre en place une organisation déconcentrée. Ses trois principaux axes d'intervention doivent s'articuler autour du déploiement des programmes nationaux d'appui, de la refonte des outils de contractualisation et de la création d'une offre d'accompagnement des collectivités. À ce titre, l'ANCT joue un rôle de « fabrique à projets », qui est central pour la ruralité. L'offre d'ingénierie de l'agence est indispensable pour les territoires ruraux. Je m'appuierai aussi sur l'ANCT pour mener à bon port l'Agenda rural que je compte d'ailleurs relancer en sollicitant la nomination de référents dans tous les ministères, mais aussi au sein des préfectures » Joël Giraud, secrétaire d'État chargé de la Ruralité ²⁸⁸.

L'État ne peut-être le seul à fédérer les initiatives, même au motif qu'il faut éviter, comme cela est le cas pour les démarches urbaines types « villes durables », la multiplication des actions qui génèrent des soutiens indifférenciés qui développent (où pourraient développer) des démarches concurrentes.

L'agence nationale de la cohésion des territoires dans le cadre de ses missions de conseil et soutien aux collectivités territoriales et de leurs groupements dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets doit intégrer la prise en compte des aménités par ses services.

La feuille de route de l'ANCT pour 2020 ²⁸⁹ expose ses interventions au service des territoires (programmes nationaux d'appui, pactes de cohésion territoriale et offre d'ingénierie sur mesure). Elle prévoit pour l'ingénierie, pour pallier si nécessaire un déficit local, d'activer des compétences internes, de mobiliser des ressources techniques de l'État, de recourir sur commande publique ou par subvention à des prestataires et de conventionner avec les principaux opérateurs de l'État dans les territoires. Elle mentionne la ruralité comme domaine d'action principal, avec les mesures de l'agenda rural et l'appui renforcé aux territoires fragiles.

Ce dispositif répond aux enjeux et sa montée en charge devrait montrer sa pertinence. Il répond à l'attente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales qui a proposé de « conforter ou favoriser l'émergence d'une offre d'ingénierie publique locale dans chaque département » et de « faire de l'ANCT le pivot de la mutualisation des ressources locales d'ingénierie » ²⁹⁰. La mission relève que les aménités rurales mériteraient de constituer une thématique à intégrer par les ressources d'ingénierie

²⁸⁸ Joël Giraud à l'occasion d'un Interview par l'ANCT du 3 septembre 2020 - <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/la-ruralite-nest-pas-un-bloc-homogene-L'Etat-doit-sadapter-ses-specificites-214>

²⁸⁹ Adoptée le 17 juin 2020, consultable en ligne à l'adresse : <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-06/Feuille%20de%20route%202020%20de%20l%27ANCT.pdf>

²⁹⁰ Rapport d'information de Mme Josiane COSTES et de M. Charles GUENE « Les collectivités et l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) au défi de l'ingénierie dans les territoires » - septembre 2020

mobilisées, en premier lieu à titre expérimental dans les territoires déjà identifiés comme particulièrement vulnérables ²⁹¹. Les services écosystémiques accélérateurs de la transition agroécologique pourraient en effet se révéler un facteur de redynamisation en répondant à des attentes des élus (en particulier au sein de l'Association des maires ruraux de France – AMRF -, et de l'Association des maires de France – AMF -).

A l'occasion de la réunion du comité local de cohésion territoriale, le délégué territorial de l'Agence présentera la place des aménités au sein des politiques publiques et dressera le bilan de la valorisation, restauration, préservation de celles-ci en lien avec les projets soutenus. Il alertera sur les menaces ou opportunités existantes dans son ressort géographique, le département. Ainsi, l'Agence s'appuyant sur ses délégués territoriaux, les préfets de département, et les services déconcentrés de l'État pourrait influencer en retour les politiques publiques pour qu'elles intègrent à la source les aménités.

Le délégué territorial de l'Agence devra également faciliter l'accès à l'information, aux guides des administrations ou agences relatifs aux aménités (guide sur les paiements des services environnementaux, démarche CTE, CTI, etc.) au moyen de la plateforme numérique évoquée précédemment. Via l'Institut de la ruralité durable, il pourra s'appuyer sur les outils cartographiques et plateformes collaboratives évoquées précédemment.

Cette place centrale de l'ANCT dans la structuration de l'ingénierie relative aux aménités n'exclut pas les moyens d'ingénierie dédiés à des objectifs propres aux ministères en charge de l'agriculture et de l'environnement, sur lesquels une coordination sera utile.

²⁹¹ Cf. à cet égard le rapport CGEDD CGAAER intitulé : L'approche paysagère accélératrice de la transition agroécologique – Février 2020-

11 COVID 19 – Les enseignements d’une crise sanitaire inédite

11.1 Le quatrième pilier du développement durable : la santé

11.1.1 L’origine du mal

A la faveur de la crise du Covid-19, se multiplient les analyses sur l’origine du mal – réchauffement climatique, perte de biodiversité, mondialisation sauvage, élevage intensif, transports massifs et les remèdes qui vont avec...

Dans leur quête pour déterminer l’origine du Coronavirus - Sars-CoV-2²⁹², étape essentielle pour éviter sa résurgence, les scientifiques ont acquis une quasi-certitude : tout est parti d’un animal.

- Première cause : la capture de la faune sauvage susmentionnée pour des raisons alimentaires, pharmaceutiques ou pour en faire des animaux de compagnie.
- Deuxième cause : la destruction des milieux naturels, à commencer par la déforestation²⁹³, La disparition de milieux naturels a le double effet de renforcer la densité humaine au contact de ces milieux et de déséquilibrer des écosystèmes qui constituent des « barrières naturelles » contre la propagation de ces virus.
- La troisième grande cause de développement de ces zoonoses : Les élevages intensifs sont pointés du doigt car ils nécessitent d’importantes quantités de soja dont la culture contribue à la déforestation au Brésil et en Argentine et qu’ils favorisent la transmission des virus et la surutilisation d’antibiotiques

11.1.2 LA Santé – One Health – le quatrième pilier du développement durable

Le premier enseignement à tirer de la crise sanitaire est la confirmation, par l’exemple, de la nécessité d’une approche intégrée de LA Santé, où santé humaine, santé animale/végétale et santé environnementale ne font plus qu’une.

Inventer une nouvelle relation au vivant demande sans doute encore un travail de construction collective pour devenir plus concret. La crise du Covid-19 témoigne cependant que les bouleversements majeurs sont de circonstance : ce sont nos mauvaises relations avec les pangolins – ou un autre animal sauvage – qui ont causé une paralysie brutale et inédite de l’économie mondiale : la crise sanitaire du Coronavirus se traduit, à cette heure, par un arrêt de 4 à 6 mois de l’économie mondiale, un effondrement de toutes les économies (en France un déficit public record à plus de 11 % du PIB qui recule de 11 %), des plans de relance sur 18 mois (110 milliards en France, 1000 milliards en Europe), et des incertitudes sur la conduite à tenir pour que cela ne se reproduise pas.

La santé, pilier invisible du développement durable, s’est donc révélée être la priorité, celle qui s’impose à tous : dans les faits, la santé, dans toutes ses dimensions humaine, animale, végétale et environnementale, reste bien la préoccupation première et absolue, non seulement des Français, mais aussi des gouvernements et de tous les acteurs (institutions, organisations non gouvernementales, monde associatif, ...). En témoignent le confinement mondial en lui-même, l’arrêt brutal et

²⁹² Gwenaél Vourc’h, directrice de recherche à l’INRAE et directrice adjointe de l’UMR Épidémiologie des maladies animales et zoonotiques

²⁹³ Le total des forêts dans le monde représente un peu plus de 4 milliards d’hectares, soit environ 31% des terres émergées de la planète. Depuis 1990, le monde a perdu 178 millions d’hectares de forêts, soit une superficie équivalente à la Libye

inimaginable de l'économie mondiale pour mettre en place les mesures sanitaires du confinement, les milliards d'euros mobilisés dans les plans de relance, les questionnements sur l'origine du mal, sur la santé humaine et animale pour éviter de nouvelles pandémies.

11.1.2.1 La dimension environnementale de LA Santé – Eco Health

L'Organisation mondiale de la Santé (OMS) estime que 23% des décès dans le monde et près du quart des pathologies chroniques peuvent être imputés à des facteurs environnementaux.

"Aujourd'hui, plus que jamais, la crise sanitaire provoquée par l'épidémie de Covid-19 doit nous inciter à mieux prendre en compte les effets de la dégradation de l'environnement sur notre santé"²⁹⁴

S'agissant de la dimension environnementale de la santé, nul ne conteste le besoin de dessiner une ligne d'horizon, traduisant une réelle politique de santé environnementale, de long terme et ambitieuse.

Pour cela, les synergies entre climat, environnement et santé doivent être renforcées²⁹⁵ : lutte plus intensive les pollutions, contre la déforestation importée, contre le commerce d'animaux sauvages, évolution des modes de transport, construction de modèles de production et de consommation qui soient, au long cours, générateurs de santé, amélioration nutritionnelle des régimes alimentaires, hiérarchisation des aménités urbaines et rurales, ...

11.1.2.2 La dimension agricole de LA Santé – Agri Health

Plus de 80 % des cas les plus graves parmi les victimes du Coronavirus sont liés à l'obésité, au surpoids, au diabète et aux pathologies consécutives à une mauvaise alimentation. Mais, la question de la santé du consommateur reste parfois controversée, du fait sans doute de travaux insuffisamment démonstratifs ou conclusifs sur ces notions qui ont ou pas un lien avec une alimentation de plus en plus riche ou déséquilibrée.

La question de la chimie en agriculture et de ses impacts sur la santé (travailleurs ou consommateurs) et sur la biodiversité est également sujet à controverses. L'échec du plan Ecophyto en France issu du Grenelle de l'environnement en 2007 doit permettre de rebondir.

Au niveau mondial, le zéro pesticide est une certainement une utopie mais doit rester une ligne d'horizon. La question majeure est d'accepter des baisses de rendement dans les zones où l'emploi de pesticides conduit à des rendements proches du potentiel agronomique maximum (France notamment) et d'augmenter les rendements dans les autres zones sans passer par la case pesticides (Afrique, Russie, Ukraine, zones équatoriales, ...)

Au-delà de la question évidente de la qualité des modes de production agricole et des produits agricoles, et de leur prix, se pose la question majeure de l'information et surtout l'éducation alimentaire. « *Il faut réapprendre aux enfants à manger comme on leur apprend à lire et à compter. L'éducation au goût devrait être obligatoire de 7 à 17 ans.* »²⁹⁶

11.1.2.3 Comment réussir à mettre en œuvre le concept One Health ?

En France, le manque de transversalité des systèmes de santé a été observé dans la gestion de la crise du Covid-19. Les laboratoires vétérinaires et les laboratoires publics de recherche ont notamment été

²⁹⁴ Sandrine Josso, députée de Loire-Atlantique

²⁹⁵ Recommandation n° 11 du Haut conseil pour le climat - rapport spécial sur la crise du Covid-19 et ses conséquences, avec 18 recommandations, publiées mardi 21 avril 2020

²⁹⁶ Olivier Roellinger, Chef cuisinier

sous-utilisés alors qu'ils disposaient d'importantes capacités pour effectuer des tests de dépistage²⁹⁷. « *Aucun vétérinaire ou écologue n'a fait partie du conseil scientifique*, remarque aussi Coralie Martin, *Il est normal de mettre en avant l'aspect médical pour faire face à la crise, mais pour la réflexion globale un médecin ne peut pas tout faire* ».

Il est donc reconnu l'urgence de mettre en place un système mondial d'alerte précoce pour parvenir à détecter et arrêter les maladies avant qu'elles ne deviennent des pandémies « *Nous devons collaborer comme nous ne l'avons jamais fait jusqu'à présent. Pour faire face aux pandémies, nous devons travailler ensemble, du village reculé aux institutions mondiales, à travers les frontières mais aussi à travers les disciplines.* » « *Nous devons nous concentrer sur la détection précoce, en particulier sur les animaux, avant que l'homme ne devienne l'espèce sentinelle – le canari dans la mine de charbon qui nous alerte d'un danger* », précise Jimmy Smith directeur général de l'ILRI²⁹⁸.

« La crise sanitaire de la Covid-19 a également démontré l'importance de renforcer la prévention et la surveillance des zoonoses, ce qui nécessite une coopération sans faille entre l'OIE, l'OMS et la FAO pour proposer des recommandations en vue de réduire les risques » Julien Denormandie²⁹⁹.

Inventer une nouvelle relation au vivant demande sans doute encore un travail de construction collective pour devenir plus concret. La crise du Covid-19 témoigne cependant que les bouleversements majeurs sont de circonstance.

« La question, c'est comment va-t-on réussir à mettre en œuvre ce concept One Health. Que proposer pour que ça avance ? Cela va demander de la réflexion, en espérant que ça ne fasse pas pschitt ». Si la manière de faire de la recherche doit évoluer, la politique doit aussi se faire différemment³⁰⁰. « Si on veut arrêter l'élevage intensif par exemple, il va falloir que le ministère de l'agriculture parle à celui de la santé. Ce serait déjà un progrès » estime Delphine Destoumieux-Garzon directrice de recherches au CNRS et chercheuse au laboratoire Interactions hôtes pathogènes environnements.

11.1.2.4 La santé, quatrième pilier du développement durable

Dans une analyse publiée en mai 2020 dans la revue *Environmental research letters*, des chercheurs pointent par exemple la « fragilité » des connaissances sur les liens entre forêts, déforestation et maladies infectieuses émergentes et l'importance de les approfondir « en prenant mieux en compte les composantes environnementales mais aussi anthropo-sociologiques, économiques et politiques ». Car au-delà des aspects sanitaires ou environnementaux, One Health intègre bien d'autres dimensions : économique mais aussi sociale, culturelle, éthique... « On ne peut pas prendre des mesures sans prendre en compte par exemple la relation entre les populations et les animaux au sein d'une communauté », explique Coralie Martin, chercheuse en parasitologie à l'Inserm et au Muséum national d'histoire naturelle.

²⁹⁷ Le Monde – 24 Aout 2020 - L'approche « One Health », un outil pour prévenir les prochaines pandémies

²⁹⁸ ILRI: International Livestock Research Institute. Les recherches de l'ILRI visent à améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle grâce à une production et un accès accrus aux aliments d'origine animale; stimuler le développement économique et la réduction de la pauvreté grâce à l'amélioration des chaînes de valeur de l'élevage et à une productivité accrue; l'amélioration de la santé humaine grâce à un meilleur accès aux aliments d'origine animale et à une réduction du fardeau des maladies zoonotiques et d'origine alimentaire; et la gestion de l'adaptation des systèmes d'élevage au changement climatique et l'atténuation de l'impact du bétail sur l'environnement

²⁹⁹ Déclaration du ministre de l'agriculture français au cours de la réunion ministérielle agricole du G20 du 12 septembre 2020

³⁰⁰ Le Monde – 24 Aout 2020 - L'approche « One Health », un outil pour prévenir les prochaines pandémies

11.2 Les enseignements d'une crise sanitaire inédite – volet environnement

11.2.1 Les réflexions et remises en cause soulevées pendant la crise

11.2.1.1 Les consensus, affichés

Les programmes de relance doivent être en phase avec des politiques ambitieuses pour faire face au changement climatique et à la dégradation de l'environnement. C'est la seule façon de mener une action « triplement gagnante », qui profite à la fois aux populations, à la planète et à la prospérité.

Nul ne conteste qu'« améliorer la qualité de l'air, de l'eau et de l'assainissement, la biodiversité et la gestion des déchets peut contribuer à réduire la vulnérabilité des populations aux pandémies et, en même temps, renforcer la résilience à d'autres risques, y compris des risques liés au climat »³⁰¹.

11.2.1.2 Ce qui fait débat

- **La pandémie doit-elle faire oublier le réchauffement climatique ?**

Les experts de l'ONU, du Climat (GIEC) de la biodiversité (IPBES) fixe 3 objectifs majeurs : le maintien de la biodiversité, limiter le changement climatique, garantir la sécurité alimentaire.

L'urgence climatique est une priorité partagée, conduisant tous les secteurs d'activités à réclamer des accompagnements de toutes nature afin de mettre en œuvre les transformations de leurs secteurs respectifs et de se conformer aux objectifs de l'accord de Paris signé en 2015 par 195 pays.

L'accord de Paris a fixé l'objectif de contenir le réchauffement de la planète en-dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels. Selon le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), si les émissions de gaz à effet de serre se poursuivent au rythme actuel, le thermomètre pourrait grimper de 3,4 à 3,9°C d'ici la fin du siècle. Même si les États signataires de l'accord de Paris respectent leurs engagements, le mercure montera de 3,2°C. L'accord de Paris prévoit une révision des engagements des États en 2020. Pour l'instant, seuls 10 d'entre eux l'ont fait.

Le Pacte vert, feuille de route pour faire de l'Europe un continent neutre en carbone d'ici le milieu du siècle, avait été dévoilé le 11 décembre 2019.

Son principal pilier, la loi Climat sur la neutralité climatique d'ici 2050, a été mise sur la table début mars 2020. Cette ambition est soutenue par l'ensemble des États membres (sauf la Pologne qui a obtenu d'être laissée de côté dans un premier temps). Mais la discussion à 27 avait été difficile, et les divisions se sont rouvertes avec la crise économique engendrée par la pandémie.

Mais des grands patrons jusqu'au ministre de l'Économie, les appels à "verdir" l'économie se multiplient, un concert inédit qui devra encore se concrétiser dans le plan de relance du gouvernement attendu à l'automne.

Le président de la République a donné le cap le 14 juin 2020 : la reprise passera par « un pacte productif et écologique » : travailler et produire davantage et réconcilier production et climat.

- **Conditionner les aides publiques**

L'accompagnement économique pour la relance donne une priorité incontestable et partagée à l'emploi.

³⁰¹ OCDE : Une reprise verte et inclusive est possible, et c'est maintenant qu'il faut agir publication du 22 avril 2020

Subordonner les aides budgétaires et incitations fiscales aux collectivités et entreprises à l'adoption explicite de plans d'investissement et de perspectives compatibles avec la trajectoire bas-carbone reste un sujet qui divise patronat et écologistes : cette conditionnalité fait débat non pas dans son principe mais davantage dans la définition, l'étendue et les modalités d'application.

Le monde de l'entreprise l'a bien compris et les initiatives des grands groupes industriels comme de la distribution pour soutenir des projets liés au changement climatique se multiplient spontanément : restauration des paysages, reforestation, fixation du carbone, protection de la faune, préservation de l'eau.

Par exemple le groupe Unilever compte atteindre la neutralité carbone en 2039 soit 11 ans avant la date limite fixée par les accords de Paris, et met 1 milliard d'euros sur la table pour accompagner des projets en ce sens.

La valorisation des aménités rurales, en recherche d'accompagnements financiers d'ordre publics et privés est un axe de réflexion à approfondir. Il s'agit de promouvoir, sur le mode incitatif et non réglementaire, des partenariats concrets, performants et aux résultats mesurables au regard d'objectifs prioritaires et limités en nombre.

- **L'émergence de nouvelles attentes urbaines et rurales**

La crise du Coronavirus et le confinement de mi-mars à mi-juin 2020 ont conduit à des changements incontournables de comportements, contraints ou plus volontaristes. Réflexions métaphysiques, véritables remises en cause, nouvelles habitudes résilientes ? Cette période inédite a profondément modifié les rapports avec le travail, le logement et le transport et a révélé les limites des logements dans lesquels ils étaient confinés, l'absence d'un extérieur notamment, et a renforcé l'envie de vivre au vert, loin de la ville et de son tumulte.

Il est trop tôt pour apprécier et en tirer des enseignements. Il n'est cependant pas inutile de s'interroger sur l'importance d'une réflexion nouvelle sur la notion d'aménités urbaines ou rurales, sans bien sûr les opposer.

11.2.2 Une relance verte mais avec quels moyens financiers ?

11.2.2.1 Dans l'immédiat des mesures conjoncturelles - Le plan gouvernemental de relance

A mi-juin 2020, les plus de 460 milliards d'euros de soutien public déployés face à la crise intègrent très peu de contraintes ou de contreparties écologiques. Chronologiquement, la première des priorités est de sauver entreprises et emplois.

Les aides aux secteurs aéronautique et automobile ont été conditionnées à des engagements environnementaux. Des primes à l'achat de véhicules électriques sont en place, ainsi qu'une réduction des vols intérieurs ou des investissements dans l'avion à hydrogène.

11.2.2.2 La nécessité de canaliser et arbitrer les priorités à financer

L'investissement dans les questions environnementales ne fait plus débat. La crise du coronavirus et l'annonce des plans de relance calibrés en milliards d'euros, conduit à une multitude de sollicitations, où chacun, sans ordre ni méthode, revendique le soutien public.

Par exemple, Après 9 mois de travaux, la Convention citoyenne pour le climat a demandé l'introduction de la lutte contre le réchauffement climatique dans la Constitution et la création d'un crime d'"écocide" par référendum, renvoyant l'exécutif et le Parlement à leurs "responsabilités" pour l'application de 150 autres mesures, non prioritaires. A noter que les grandes actions de la convention (logement, bâtiment, énergie, agriculture, consommation, travail) vont dans le sens de propositions déjà exprimées, les

mesures plus détaillées nécessitant arbitrages politique et financier.

Or, les plans de relance au niveau national et communautaires ne sont pas appropriés à une action de long terme, indispensable pour redresser durablement la situation environnementale et ancrer de nouveaux comportements autofinancés.

S'agissant des outils financiers existants les plus couramment sollicités (dans le sens demande d'abondements), il convient de noter principalement :

- **La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) :** Orienter le financement supplémentaire des collectivités vers des investissements au service de la transition écologique et sociale, en cohérence avec les PCAET et SRADDET.
- **La dotation globale de fonctionnement (DGF) :** au-delà de son rehaussement, est posée la question de la prise en compte de critères au service de la transition écologique et sociale, et notamment le financement des aménités rurales productrices de services écosystémiques.
- **Les contrats de transition écologique (CTE) :** ces outils sont parfaitement adaptés pour relancer et accélérer la transition écologique en mettant en œuvre des dispositifs financiers exceptionnels et d'ampleur.
- S'appuyant sur les dispositifs financiers existants, **l'établissement de « primes à l'investissement aux collectivités »** pour transformer les pratiques en cours dans la restauration collective (scolaire, médicosocial, de la santé, etc.) pour atteindre au minimum les objectifs de la loi alimentation. Il s'agit d'orienter la commande publique vers des produits plus locaux et durables.
- Dans son objectif de soutenir les États membres en matière d'investissement et de réforme, la Commission prévoit un renforcement de 15 milliards d'euros pour le **Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)** afin d'aider les zones rurales à effectuer les changements structurels nécessaires conformément au pacte vert pour l'Europe et à réaliser les objectifs ambitieux conformément à la nouvelle stratégie en faveur de la biodiversité et à celle dite "de la ferme à la table".
- La France teste une nouvelle formule prévue par la plan biodiversité de 2018, les paiements pour services environnementaux (PSE), destinés à soutenir les agriculteurs adoptant des pratiques plus environnementales. Les 6 **Agences de l'eau et Eau de Paris** vont débloquent 150 M€ entre 2020 et 2024. Le principe n'est pas nouveau, mais jusqu'à présent il passait par la mesure agroenvironnementale et climatique (MAEC) qui se révèle inadaptée dans le sens où elle porte sur des obligations de moyens et pas de résultats. De nombreux contrats sont en cours de signature (AE Seine Normandie, Eau de Paris, ...). Il reste à intégrer ce dispositif dans la nouvelle PAC et mesurer dans le temps son efficacité.

11.2.2.3 Les pistes de travail

Sans préjudice des questions relatives au financement (possible ou souhaitable), de la priorisation et du calendrier de mise en œuvre, de nombreuses pistes de travail sont évoquées par tous les acteurs publics et privés. Ce document ne recense que les principales, exprimées dans la période du 17 mars au 22 juin 2020.

- **Repenser l'aménagement du territoire**

La crise du COVID 19 a été l'occasion de reconnaître le rôle central de la ruralité dans

l'aménagement des territoires, qui passe par le développement des services publics de proximité (éducation, santé...), des commerces de proximité et d'un réseau fonctionnel de télécommunications.

La décentralisation des activités et le rééquilibrage économique entre territoires, en lien avec des infrastructures de transport repensées, sont nécessaires pour redynamiser les campagnes.

- Pour les territoires ruraux : proposer une offre adaptée de services écosystémiques et économiques en misant sur la complémentarité ville - campagne

Avoir un meilleur équilibre vie entre personnelle et vie professionnelle, avoir une meilleure qualité de vie, telle peut être les principales résolutions des Français depuis la fin du confinement. Ces notions subjectives renvoient à la question d'agréments et de services écosystémiques, en un mot d'aménités.

La crise du coronavirus rebat les cartes des critères pris en compte pour envisager ce changement de vie. Ce constat doit conduire à repenser l'aménagement des territoires ruraux qui peuvent proposer des arguments recentrés sur les besoins redéfinis par la crise en matière de services économiques et écosystémiques. Ces critères sont les suivants :

- i. Le dynamisme économique et l'emploi (taux de chômage, l'évolution du nombre d'emplois, postes à pourvoir dans les filières d'excellence ou à haute technologie, dans l'industrie, dans les pme/pmi, dans l'agro-industrie et la sylviculture, ...),
- ii. Le prix de l'immobilier (location ou achat),
- iii. La couverture numérique (fibre optique),
- iv. Le temps de transports domicile - travail,
- v. La localisation géographique (« centrale »),
- vi. Le niveau des écoles,
- vii. L'urbanisme (part des maisons dans le total des logements dans l'unité urbaine, taille réduite des agglomérations),
- viii. L'indice climat (soit l'ensoleillement),
- ix. La pollution (qualité de l'air source),
- x. Et tout simplement le souhait de changer de Région et de vie avec un nouvel équilibre salaire / qualité de vie / pouvoir d'achat

Autant d'éléments qui permettent de joindre l'utile à l'agrément.

- Pour les territoires urbains : la densification urbaine en question

Incontestablement, la pandémie interroge sur la densité urbaine, le partage de l'espace, la place de la nature.

L'épidémie de COVID 19 a souligné les limites des grandes métropoles et renforcé l'attractivité des zones rurales et conduit les spécialistes de l'urbanisme à s'interroger : combien de résidents d'Ile de France ont rejoint une zone rurale en période de confinement ? 1 million ? Est-ce un appel à la reconnaissance de la meilleure qualité de vie dans les zones rurales ?

Assurément, cette période inédite a profondément modifié les rapports avec le travail et le logement : les entreprises et les administrations ont dû adopter le télétravail dès le 17 mars 2020 et ont pu constater que la productivité pouvait être au rendez-vous.

Les salariés ont eu aussi pu se rendre compte à quel point ils y gagnaient en qualité de vie. Fini le stress des transports et découverte d'une nouvelle (meilleure ?) organisation familiale ?

Cette période de confinement a également pu révéler les limites des logements dans lesquels les Français étaient confinés, l'absence d'un extérieur notamment, et a renforcé l'envie de vivre au vert, loin de la ville et de son tumulte.

La pratique du télétravail pourrait profiter aux zones rurales et bouleverser les codes de l'urbanisme : la période actuelle pourrait donc remettre en cause la densification urbaine, vision dominante de la loi SRU « *qui a permis de lutter contre l'étalement urbain, avec l'ambition de préserver les terres agricoles, la mixité sociale ainsi que la proximité des logements avec les emplois, les commerces et les équipements publics* »,³⁰²

- Pour tous les territoires : miser sur le numérique et développer le haut débit

Aujourd'hui composante majeure des problématiques d'urbanisme, de transport et d'emploi (cf. télétravail), le développement du numérique en zone rurale comme urbaine est perçu comme un enjeu de premier ordre.

Le développement des infrastructures et des pratiques numériques constitue un levier incontournable pour imaginer des solutions innovantes d'accès aux services dans l'ensemble des territoires.

- L'administration de l'État : l'ingénierie territoriale à réinventer

S'agissant de l'administration de l'État, il est évoqué la question récurrente des moyens de l'action publique qui doivent être situés dans les territoires, hormis certaines fonctions de stratégie et de pilotage. En question notamment, l'ingénierie territoriale nécessaire aux territoires ruraux les plus isolés qui, de fait, sont éloignés des opportunités de développement et de leurs financements.

- **Investir davantage dans la protection et la restauration des espaces**

Deux propositions au niveau européen :

- Le green deal ou pacte vert

Depuis fin 2019, l'Union européenne est dotée d'un programme écologique ambitieux. Intitulé « Pacte vert », il comporte des objectifs précis en matière de biodiversité et vise à rendre l'UE climatiquement neutre pour 2050.

Chaque secteur y est pris en compte pour accélérer la transition écologique. Le « Green New Deal » européen a été présenté par la Commission européenne pour la première fois en décembre 2019. Concrètement, il se décline en un ensemble d'initiatives politiques visant à développer la stratégie du continent en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030. Une des grandes priorités de ce plan majeur en faveur de l'environnement est aussi de protéger les ressources naturelles fragiles de notre planète.

A horizon 2050, il s'agit enfin et surtout de pouvoir rendre l'Union européenne climatiquement neutre.

- La stratégie européenne sur la biodiversité

Pour parvenir à ce résultat à moyen terme, la Commission européenne a fixé des mesures précises pour chaque secteur. L'objectif : les accompagner pour accélérer leur reconversion. L'économie circulaire, l'utilisation durable des ressources et la transformation des systèmes alimentaires sont ainsi étudiés.

- i. L'Union Européenne a publié le 20 mai 2020 sa stratégie « biodiversité » à l'horizon 2030, annoncée dans le cadre du « Pacte vert ». Trois actions majeures sont proposées :

³⁰² Danièle Vergonier, présidente du CAUE de l'Aveyron, conseillère départementale et présidente d'Aveyron Habitat – Midi Libre 9 juin 2020

- ii. Un objectif de protection de 30% des zones terrestres et des espaces marins de l'Union dont un tiers sous protection stricte (y compris les forêts primaires), objectif assorti d'un sous-objectif visant à ramener au moins 10% des terres agricoles à des paysages plus variés, à haute diversité biologique. L'Union européenne envisage aussi d'étendre l'agriculture biologique et de réduire de 50% l'utilisation des pesticides.
- iii. Un « Plan européen de restauration de la nature pour s'engager à ce qu'aucune des espèces protégées dans le cadre des directives Nature ne soit en voie de détérioration, et qu'au moins 30% d'entre elles aient atteint ce statut ou soient en voie d'amélioration (par exemple en rétablissant 25 000 kilomètres de cours d'eau).
- iv. Sur les forêts, la stratégie renvoie à la stratégie à venir sur les forêts mais annonce d'ores et déjà un objectif de 3 milliards d'arbres plantés d'ici à 2030, et le développement par la Commission d'un système d'information sur les forêts en Europe

Il s'agit d'objectifs ambitieux qui demanderont des investissements importants dans chaque secteur concerné. Ainsi, pour garantir la réussite de ce « Pacte vert », dessiner les contours d'une Europe plus verte et atteindre la neutralité carbone à la date fixée, la Commission européenne a prévu de débloquer 20 milliards d'euros par an.

Parallèlement, la ministre de la transition écologique, Elisabeth Borne lance un appel à projet le 22 mai 2020 doté de 4 M€ pour la restauration des écosystèmes à l'occasion de la journée mondiale de la biodiversité.

Enfin, il est largement plébiscité à l'issue du confinement de renforcer la protection des espaces naturels et leur capacité d'accueillir le public. La crise sanitaire actuelle montre, en effet, l'importance de disposer "d'espaces naturels fonctionnels, diversifiés, continus et sur une grande échelle.

• Economiser l'énergie et développer les énergies décarbonnées

Cinq actions proposées :

○ La rénovation des bâtiments

Les bâtiments représentent 45 % de la consommation d'énergie nationale et génère 18% des émissions de gaz à effet de serre.

La reconstruction écologique passera par la rénovation thermique des bâtiments, créatrice d'emplois : un plan pour la rénovation globale des bâtiments 500 000 logements à rénover d'ici 2050. Les outils sollicités sont principalement des prêts à taux zéro et le remplacement des aides forfaitaires par des aides proportionnelles aux résultats en matière d'économie d'énergie.

○ La création d'une filière batterie made in Europe

Le besoin mondial en la matière est estimé à 400 GWH par an à l'horizon 2025 (source Boston Consulting Group) soit 10 usines géantes sur le continent européen.

Mémo : pour une voiture la batterie représente 35 % du prix final.

L'enjeu de la création d'une filière batterie en Europe concerne la souveraineté technologique, et un marché potentiel de 250 Milliards d'euros d'ici 2025 et 2 à 3 millions d'emplois directs et indirects.

Une usine française doit voir le jour en Charente en 2022 (5 milliards d'euros

d'investissement)

- Le soutien à l'électrification des véhicules

Les véhicules individuels représentent 50 % des émissions dues au transport (29 % des émissions françaises en 2018). La loi prévoit la fin de la vente des véhicules légers thermiques en 2040.

- L'accélération du développement du vélo

Globalement l'objectif gouvernemental traduit dans la stratégie nationale bas carbone est de passer d'une part modale en nombre de déplacements en 2018 de 3 % à 12 % en 2030 puis 15 % en 2050

Plusieurs axes de travail sont évoqués ou suggérés :

- i. Investir dans les infrastructures type pistes cyclables (1,6 milliards d'euros d'ici 2050) : certaines villes ont aménagé temporairement des pistes cyclables pour faciliter la distanciation sociale pendant le confinement. Pour soutenir les collectivités dans cette démarche, le MTES leur propose un soutien technique et financier via le "Le fonds de dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).
- ii. Augmenter le fond vélo de 50 à 200 M€/an
- iii. Rendre obligatoire et de revoir à la hausse la prime de mobilité durable pour les trajets domicile travail (vélo ou covoiturage).
- iv. Faciliter la pratique du vélo à la sortie du confinement : le ministère de la Transition écologique et solidaire a mobilisé un fonds de 20 millions d'euros comprenant le financement d'un forfait de 50 euros pour la remise en état d'un vélo au sein d'un réseau référencé de réparateurs.

- La relocalisation de la production d'énergie renouvelables

La production de panneau solaire est localisée en Chine (70 %). Le mouvement de délocalisation a permis de diviser par dix le prix des panneaux en 10 ans. La France a prévu de quintupler sa capacité installée de panneaux solaires en 10 ans. Cet objectif doit permettre de soutenir l'implantation d'usines de fabrication de lingots de silicium en France.

Concernant l'éolien en mer, 2 usines Général Electric sont en activité. Une usine Siemens Gamesa doit être construite au Havre en 2020.

- **Développer le transport durable par le fret ferroviaire**

Le fret se décompose en 9% de fret marchandise et 91 % pour les camions.

Sans que ce soit nouveau, le sous-investissement massif dans la maintenance du réseau ferroviaire interroge fortement du fait de la problématique du transport soulevée lors de période de confinement (télétravail, logistique, approvisionnement).

Il est reconnu la nécessité de travailler à un objectif de doublement du fret ferroviaire d'ici 2030, nécessitant des besoins d'investissement de 4 milliards d'euros sur 10 ans avec un retour sur les externalités positives estimées à 9 milliards.

- **Mener une réflexion de fond sur l'organisation du télétravail**

Le recours plus fréquent au télétravail et aux téléconférences, par exemple, pourrait diminuer l'utilisation des transports, qui représentent les deux tiers de la demande mondiale en pétrole.

Le télétravail forcé en période de confinement pose la question d'une réflexion de fond sur le sujet, indissociable des stratégies à ajuster en matière de logement, de transport et de

numérique.

- **Développer la recherche, l'innovation**

La principale piste de travail concerne le développement de la filière hydrogène qui est reconnu comme devant être encouragée.

Le plan gouvernemental prévoit de soutenir l'hydrogène vert, technologie d'avenir pour les transports volumineux, l'industrie et le stockage d'énergie. Un appel à projet franco-allemand est dans les tuyaux, alors que les Allemands viennent d'annoncer un plan de 9 milliards.

- **Rechercher des financements privés à canaliser sur des projets priorités**

Deux actions proposées :

- Encourager les grandes entreprises à soutenir financièrement des investissements ou l'exploitation des aménités rurales

La reconnaissance et le financement des aménités rurales est un chantier nouveau à investir afin de consolider les services écosystémiques d'auto-entretien, de prélèvement ou d'extraction, de régulation et culturels procurés par ces aménités.

« Les investisseurs ont conscience que la performance économique ne suffit plus, qu'elle dépend de la capacité à valoriser et pérenniser un écosystème »³⁰³.

Nombre d'entreprises envisagent désormais de soutenir des initiatives en ce sens. Il convient de les encourager, notamment via la démarche de « société à mission ».

La notion de "société à mission" a été introduite par la loi Pacte sur la croissance promulguée en 2019 : elle permet à une entreprise commerciale d'intégrer dans ses statuts des objectifs sociaux et environnementaux auxquels elle consacrera des moyens et un suivi. Le décret d'application a été publié en janvier 2020. Après entre autres Yves Rocher, la Maif et Unilever (1 milliard d'euros), Danone prévoit « un plan d'investissement de 2 milliards d'euros sur 2020 – 2022 : recyclage des emballages, développement du fret ferroviaire, projets de reforestation à travers le fonds Livelihoods, encouragement à une agriculture régénératrice qui réintroduit de la biodiversité et du CO2 dans le sol là où ils ont été épuisés par l'agriculture intensive. Nous encourageons un système vertueux en finançant des conversions de fermes »

« Il faut que ce que l'on prend et ce que l'on rend à la nature ait un bilan positif. C'est la force de l'écosystème qui va assurer de la valeur pour tous »³⁰⁴.

- Investir dans la transition écologique des TPE et PME

Pour mettre l'écologie au cœur de l'économie, il est indispensable d'aider les petites et moyennes entreprises de tous secteurs à se verdier, depuis le diagnostic de leur situation jusqu'à l'aide au financement.

Pour économiser énergie et matières premières et privilégier des machines moins gourmandes, le gouvernement a présenté le 5 juin 2020 un plan pour accélérer la transition écologique des TPE et PME, avec notamment de nouvelles capacités de prêt accordées par Bpi France.

Ce plan, contient une dizaine de mesures, chiffrées à 250 M€, dont 135 M€ de capacité de prêts pour des économies d'énergie ouvert par Bpi France (qui proposait jusqu'ici un prêt "éco-énergie" et avec l'Ademe un accélérateur de transition énergétique pour des PME

³⁰³ Pierre Tégner analyste financier chez Oddo BHF - Challenge 25 juin 2020 n°660

³⁰⁴ Cécille Cabanis directrice générale des finances Groupe Danone – Challenge 25 juin 2020 n°660

déjà avancées sur le sujet) et 100 M€ supplémentaires pour des prêts plus larges concernant des investissements verts de tous types, par exemple installation de bornes à vélos ou changement de machines.

- **Sensibiliser et mobiliser sur une préservation constructive de la biodiversité**

Il n'est pas compris et acquis qu'encourager les producteurs d'aménités, génératrices de services d'auto-entretien et de régulation, permet de prévenir l'apparition d'épidémies comme celle du COVID-19.

Parce que ces notions, souvent perçues comme illisibles, ne se décrètent pas, un temps est nécessaire avant que chacun s'en persuade, avant que des comportements résilients viennent spontanément en réponse à ce constat de plus en plus partagés.

La crise du Coronavirus peut, en cela, être un événement positivement majeur.

En attendant et plus concrètement, afin de mieux gérer les écosystèmes, l'heure est certainement à l'intensification de la sensibilisation, de l'éducation et de la mobilisation volontaire pour agir pour la biodiversité.

A noter que la France organisera le 11 janvier 2021 sommet mondial sur la biodiversité (One Planet Summit) à Marseille, pendant le Congrès mondial de la nature.

11.3 Les enseignements d'une crise sanitaire inédite – volet agriculture et forêt ?

11.3.1 Les réflexions et remises en cause soulevées pendant la crise

11.3.1.1 Les consensus

La mission identifie les consensus suivants :

- **La souveraineté alimentaire**

Le coronavirus replace l'agriculture en première ligne : l'irruption du coronavirus est venue rappeler l'importance de la dimension productive de l'agriculture, et de l'enjeu de la souveraineté alimentaire.

L'électrochoc du coronavirus a focalisé l'attention sur l'acte de production agricole, à commencer par le travail des agriculteurs. Faire le lien entre l'activité dans les élevages ou dans les parcelles et des supermarchés bien achalandés n'allait plus de soi.

"Il nous faudra rebâtir une indépendance agricole, sanitaire, industrielle et technologique française", a plaidé Emmanuel Macron dans son allocution du 13 avril 2020. « Nous devons en reprendre le contrôle » ... « Ce que révèle cette pandémie, c'est qu'il est des biens et des services qui doivent être placés en dehors des lois du marché. Déléguer notre alimentation, notre protection, notre capacité à soigner notre cadre de vie au fond à d'autres est une folie. »

- **Vers une crise alimentaire au niveau mondial ?**

La crise sanitaire ne va-t-elle pas se doubler d'une crise alimentaire mondiale ?

Au-delà de la désorganisation de toutes les chaînes logistiques, qui retarde de parfois plusieurs semaines les échanges alimentaires sur la planète, le repli de quelques-unes des 10 puissances qui fournissent, à elles seules, 30 % de ces exportations mondiales agricoles est inquiétant.

Pendant la crise du COVID, près de 100 pays ont mis en place des restrictions aux exportations alimentaires, et ce chacun pour soi met en péril des zones entières.

En France et en Europe, les choses se sont globalement bien passées mais dans certaines régions du monde, le risque de pénurie perdure, et ce même avant la crise actuelle, notamment pour certains pays d'Afrique.

Ce constat pose la question, pour l'Europe et la France en particulier, d'avoir la capacité de produire de l'alimentation et de contribuer à la sécurité alimentaire mondiale, tout en préservant la sienne.

11.3.1.2 *Ce qui fait débat*

- **La pandémie doit-elle faire oublier le verdissement de la PAC**

Les préoccupations liées à l'environnement, au climat et à l'alimentation font l'unanimité et ne font plus débat en tant que telles. Dans tous les milieux, ces questions infusent et se diffusent. Les questions portent sur les moyens à y consacrer, sur le prix à payer et sur la temporalité.

La ligne d'horizon dessinée par le Président de la République :

- La reprise passera par « un pacte productif et écologique ».

Le président de la République a donné le cap le 14 juin 2020 : travailler et produire davantage et réconcilier production et climat.

- Si le coronavirus a contraint le pays (et le monde) à faire passer la santé avant l'économie, le président a bien l'intention, « tout en continuant à protéger les plus fragiles » de concentrer une grande partie de l'énergie collective à une relance par le travail et l'augmentation de la production, et ce pour « ne pas dépendre des autres ».
- La grande leçon de la crise est assurément la nécessité pour la France de reconquérir « une indépendance technologique, industrielle et agricole », ce que le président a baptisé le 22 juin 2020 de « pacte productif » qui a vocation à « éviter les licenciements quand les faillites et les plans sociaux vont se multiplier, préserver un maximum d'emplois, travailler la recherche, l'attractivité, la consolidation et « la relocalisation quand celle-ci se justifie ».

Les négociations au sein de l'Europe donnent une idée de la guerre de tranchées qui se prépare dans les travées du Parlement européen. La Commission veut verdir la Politique agricole commune (PAC). Les propositions réjouissent tous ceux qui se mobilisent pour l'environnement. Ce Green deal doté de 15 milliards d'euros veut accélérer les conversions en bio pour atteindre 25 % des surfaces contre 7,5 % aujourd'hui ; s'y ajoutent l'ambition de réduire l'utilisation et des risques des pesticides de moitié d'ici 10 ans ainsi que la mise en place d'un étiquetage nutritionnel obligatoire, une meilleure prise en compte de la biodiversité.

La bataille s'annonce cette fois plus incertaine pour les tenants du statu quo : pour la première fois, le Parlement européen dispose d'une forte représentation écologiste. Ses députés vont faire de cette réforme l'emblème du nouveau monde qu'ils appellent de leurs vœux.

Mais, la crise du coronavirus a rappelé l'importance d'une agriculture nourricière qui reste fragile. La politique agricole est aussi une politique économique. Elle a permis à l'Europe de devenir le premier exportateur mondial de produits agricoles transformés.

Quelque chose ne va pas pourtant dans ce Green deal. Car les aides directes versées à l'agriculture dans le cadre de la Politique agricole commune devraient à nouveau baisser. Pour changer, il faut en avoir les moyens. Disposer du revenu nécessaire.

La seule certitude à ce jour est que certaines exploitations ont montré qu'elles pouvaient non seulement réduire leur utilisation de produits phytosanitaires, mais aussi gagner en performance en s'appuyant sur l'agriculture de conservation des sols, et sur de nouveaux

itinéraires agronomiques... C'est cela qu'il faudra favoriser. Car au-delà des postures, sur le terrain, les agriculteurs sont nombreux à innover.

- **La remise en cause des flux d'approvisionnement et des chaînes logistiques**

« La logistique et le transport ont donné des sueurs froides » Didier Guillaume, ministre de l'Agriculture³⁰⁵.

Les vulnérabilités des flux d'approvisionnement en produits agricoles est un des enseignements majeurs de cette crise sanitaire.

Les difficultés actuelles au niveau du transport et le renforcement des mesures aux frontières ont fortement compromis la mobilité des travailleurs agricoles, des aliments, et des produits comme les engrais et les pesticides.

La France a été préservée de la pénurie grâce à la richesse de sa production agricole et agroalimentaire. Mais "La France a recours massivement à l'importation de produits agricoles et alimentaires dont une partie importante pourrait être produite sur son territoire"³⁰⁶, ce qui pose la question de la relocalisation.

Mais la crise met en lumière à quel point les chaînes d'approvisionnement sont devenues complexes. « Le scénario probable pour les prochaines années semble ainsi être une intensification de la mondialisation des supply chains (chaînes logistiques). Avec la dépression économique qui vient, la pression sur les prix risque de s'accroître et de conduire les firmes à localiser toujours plus d'activités de leurs chaînes dans les zones à bas coûts. » ³⁰⁷

Dans ce contexte du renforcement probable de la mondialisation des chaînes logistiques, l'enseignement majeur à tirer de la crise doit conduire en premier lieu à une diversification de l'approvisionnement et à une meilleure anticipation et gestion des stocks.

- **L'autonomie de notre agriculture et l'indissociable question de la balance commerciale**

Certains tirent la sonnette d'alarme depuis plusieurs années sur la question du poids croissant des importations et donc de l'autonomie alimentaire de la France. Rapports et tribunes se sont accumulés au fil des ans pour souligner la dimension stratégique et géopolitique de l'agriculture, pointant souvent du doigt le délaissement dont ce secteur faisait l'objet : PAC détricotée, agriculture pénalisée dans les accords de libre-échange...

La France importe de nombreux biens agricoles et composants nécessaires à la production agricole : les carburants, la majeure partie des engrais, une part importante des matières actives composant les produits, de nombreuses machines agricoles ou d'éléments qui les composent. La question de la main d'œuvre saisonnière en provenance de l'étranger est un point de dépendance qui a pris une dimension singulière pendant la crise sanitaire (fruits et légumes notamment)

Ce sont des points de fragilité, car des ruptures d'approvisionnement ou des surenchères de prix sont possibles.

A noter, parmi ces produits importés, la question du soja qui exacerbe les passions du fait de son incidence sur la déforestation, une des causes du réchauffement climatique et des pandémies liées au rapprochement de l'homme et de la nature. La France est en effet très dépendante de l'étranger pour l'alimentation des animaux en protéines (principalement le soja).

A l'inverse, en matière d'exportation, nous sommes de grands exportateurs de semences, de vins et spiritueux, de céréales et de produits laitiers, de sucre. Ces exportations sont

³⁰⁵ Didier Guillaume, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation – Interviews presse mai et juin 2020

³⁰⁶ Didier Guillaume, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation – Interviews presse mai et juin 2020

³⁰⁷ Aurélien Rouquet, professeur de logistique et supply chain, Neoma Business School – La Tribune 20 juin 2020

importantes d'un point de vue géopolitique.

Au final, quelques jours de confinement ont suffi à radicalement modifier les postures : l'agriculture et l'alimentaire ont été immédiatement classés parmi les secteurs prioritaires non concernés par les restrictions. De nombreuses voix se sont élevées pour évoquer le caractère « stratégique » de l'agriculture traduite notamment par des appels à "planifier" l'agriculture. À ce titre, les discussions autour de la nouvelle PAC, annoncée pour 2021, constitueront un exercice à ne pas rater.

- **Le boom des circuits courts en agriculture et du @commerce**

La crise du coronavirus semble avoir accéléré de manière spectaculaire les mutations déjà en cours dans le secteur de la distribution.

Le commerce en ligne est devenu incontournable à la faveur du confinement.

L'alimentaire a été très dynamique. De nouvelles formes de circuits courts ont émergé. Après la fermeture des marchés et de la restauration, les producteurs en circuits courts se sont très vite réorganisés en proposant des livraisons en points retraits ou à domicile.

Se sont également créés des groupements d'achat informels entre voisins pour se mettre en relation avec des producteurs. Les plateformes de commercialisation ont foisonné.

Il est également observé une clientèle qui progresse dans les classes moyennes, chez les ouvriers et les employés, très sensibles à la défense de l'emploi local, chez les jeunes aussi.

- **De nouveaux comportements sociaux dont la résilience interpelle**

Du fait que la France importe surtout des produits peu chers, le comportement alimentaire du consommateur pose questions : faut-il initier une politique pour construire une acceptation à payer davantage sous certaines conditions ? Faut-il modifier les habitudes alimentaires pour davantage consommer en fonction de nos productions ? Faut-il respecter la saisonnalité mais aussi manger davantage de viande bovine mâle par exemple. Faut-il revoir la stratégie monocentrée sur la montée en gamme, et tout ceci sur fond de malbouffe ?

La crise sanitaire est marquée par de nouveaux comportements sociaux et l'accentuation de pratiques émergentes, comme la consommation locale, les circuits courts et les solidarités. Semaine après semaine de confinement, la tendance se renforce : les Français sont nombreux à consommer local et à faire leurs courses alimentaires en ligne. Les experts sont persuadés que cela laissera des traces une fois les restrictions levées... A condition de soigner l'accessibilité et les délais de livraison.

Mais, « les nouvelles pratiques du consommateur vont-elles survivre au Coronavirus » ?³⁰⁸ 57% des Français considèrent que beaucoup de choses vont changer dans leur mode de vie après le confinement, les 43% restants envisageant plutôt cette période comme une simple parenthèse³⁰⁹.

Des enseignes spécialisées dans le bio ont vu leurs chiffres d'affaires augmenter de 40% pendant le confinement et leur activité en ligne être multipliée par cinq. Depuis le déconfinement, l'activité a ralenti.

« Les grades enseignes ont ouvert grand leurs portes aux agriculteurs français. Mais depuis le déconfinement, les bonnes vieilles habitudes reprennent le dessus avec des fruits et légumes venus de très loin, au grand dam de la ferme France »³¹⁰.

La plupart des consommateurs européens sont prêts à changer leurs habitudes en faveur d'une

³⁰⁸ Catherine Darrot, sociologue au CNRS

³⁰⁹ Selon une enquête de l'Observatoire Cetelem (mai 2020),

³¹⁰ Géraldine Meignan Journal Marianne Rubrique « événement » 5 juin 2020

alimentation plus durable, mais le pouvoir d'achat et un choix limité freinent cette évolution³¹¹ : pour la plupart des consommateurs, le principal obstacle au changement est le prix, mais aussi le manque de connaissance, l'information peu claire et des choix restreints. Il s'agit en effet de mieux penser l'impact de ses propres modes de consommation.

11.3.2 Une relance agricole avec quels moyens financiers ?

11.3.2.1 Dans l'immédiat des mesures conjoncturelles

De nombreuses mesures ont été ou vont être mises en œuvre pour soutenir les secteurs les plus touchés par les conséquences économiques du Covid-19, au niveau national (dispositifs fiscaux, sociaux, bancaires, assurantiels, aide à la main-d'œuvre, ...) et niveau communautaire, avec notamment les aides au stockage privé. Les plans de soutiens, sectoriels sont en cours et s'inscrivent dans le plan global de relance de l'économie.

11.3.2.2 Le chantier de la souveraineté alimentaire passe-t-il par une remise à plat de la PAC ?

L'enjeu majeur touche à l'articulation de la politique agricole européenne et le pacte vert (green deal).

- **La stratégie européenne de la « ferme à la fourchette »**

« Si la crise du Covid nous a appris une chose (...) c'est qu'il faut recalibrer notre rapport à la nature, nous devons être plus résistants, nous assurer que la façon dont nous vivons, produisons, consommons, est durable" Frans Timmermans vice-président exécutif de la Commission.

L'Union Européenne a publié le 20 mai 2020 sa stratégie de la « ferme à la fourchette » à l'horizon 2030. La commission met l'accent notamment sur :

- Des engagements des États membres pour refléter l'ambition du Pacte vert européen dans l'élaboration de leur plan stratégique pour la PAC
- Un encouragement à l'agriculture biologique pour atteindre 25 % des surfaces agricoles, un objectif de diminution de l'utilisation et du risque des pesticides de 50% en 2030, de l'utilisation des antibiotiques de 50% en 2030, et de l'utilisation des fertilisants de 20% en 2030.
- Le changement climatique fait émerger de nouvelles menaces pour la santé des végétaux. La Commission renforcera la surveillance sur le territoire UE et la vigilance sur les importations.
- Garantir la sécurité alimentaire : la Commission développera des plans d'urgence pour garantir l'approvisionnement et la sécurité alimentaire face aux crises, incluant un mécanisme de réponse coordonné avec les États membres.
- Un renforcement de l'information au consommateur pour lui permettre d'effectuer des choix durables, notamment via un code européen de pratiques responsables, l'étiquetage du bien-être animal, l'étiquetage frontal nutritionnel, l'étiquetage de l'origine, le développement d'un schéma d'étiquetage de la durabilité et des critères minimum de durabilité à prendre en compte dans les marchés publics

³¹¹ étude publiée le 3 juin 2020 par le Bureau européen des unions de consommateurs (Beuc)

- L'incitation fiscale sera explorée pour favoriser les choix durables et sains par le consommateur, notamment via des taux de TVA ciblés.
- La lutte contre les fraudes alimentaires.
- La lutte contre le gaspillage alimentaire.
- La recherche et l'innovation seront des facteurs clés pour accélérer la transition vers des systèmes alimentaires durables. L'accent sera notamment mis sur les sources alternatives de protéines (d'origine végétale, marine, insecte, ...), la santé des sols, l'agroécologie.
- Enfin, l'objectif de la Commission sera aussi d'inclure des chapitres ambitieux sur la durabilité dans les accords bilatéraux commerciaux de l'UE. La politique commerciale de l'UE devra permettre d'obtenir des engagements ambitieux des pays tiers sur des priorités européennes comme le bien-être animal, l'utilisation des pesticides et la lutte contre la résistance aux antimicrobiens.

Mais l'application de cette stratégie dépendra étroitement des contenus de la future PAC, en cours de négociation. C'est en effet dans ce cadre que seront alloués les moyens nécessaires à la transition.

- **La difficile négociation du budget de la PAC 2021 - 2027**

« Ce sont souvent les gouvernements européens qui résistent aux mesures proposées par Bruxelles pour protéger le climat, et c'est d'abord sur eux que les militants écologistes doivent faire pression » a déclaré le 22 mai 2020 Frans Timmermans, vice-président de la Commission européenne.

Dans son premier projet de budget de la PAC pour la période 2021-2027, la Commission européenne avait prévu un budget de 365 milliards d'euros pour la PAC, en baisse de 5% selon ses estimations par rapport aux sommes allouées dans le budget 2013-2020 pour une Union de 28 membres avec le Royaume-Uni, important contributeur.

Dans sa nouvelle proposition, l'exécutif bruxellois propose une rallonge de 26,4 milliards d'euros

Le projet de budget pluriannuel de l'UE est de 1.100 milliards d'euros et la PAC représente donc un tiers des allocations. Les États membres doivent engager dans les semaines qui viennent leurs négociations sur le futur budget pluriannuel de l'UE, à l'aune de cette nouvelle proposition de la Commission. Les discussions s'annoncent difficiles.

- **Vers une compatibilité de la future PAC et du green deal (pacte vert)**

La Commission a publié le 20 mai 2020, en complément des stratégies « Biodiversité » et « De la ferme à la table », un document de travail concernant la compatibilité entre la Politique agricole commune et le Pacte vert européen. Il conclut que la future PAC est tout à fait compatible avec le Pacte vert européen, sous certaines conditions.

Ce document conditionne cette compatibilité au maintien de nombre d'éléments clefs dans la proposition de la Commission relative à la PAC, notamment :

- La clause de non régression environnementale
- Une conditionnalité renforcée : la rotation des cultures, la protection des sols, le maintien des prairies permanentes, la protection des zones humides et des tourbières, les directives Natura 2000 et la nécessité de protéger les éléments paysagers existants ou de consacrer une zone de chaque exploitation à des éléments "non productifs".

- Des éco-régimes obligatoires pour les états membres au sein du premier pilier de la PAC constitueront un nouvel outil majeur pour soutenir l'agriculture de précision, l'agriculture biologique, l'agroécologie et l'agroforesterie. L'introduction d'un pourcentage minimum de dépenses en faveur des éco-régimes par les États membres sera un point de vigilance pour la Commission.
- Le maintien d'un minimum de dépenses en faveur de l'environnement et du climat sur le deuxième pilier :
 - i. Les mesures agroenvironnementales et climatiques pluriannuelles du second pilier de la PAC constitueront un éventail large et diversifié d'opérations conçues par les États membres pour répondre aux besoins
 - ii. Le budget minimum de dépenses alloué à ces mesures (30 % du Feader sans les aides compensatoires aux handicaps naturels et spécifiques) sera une garantie essentielle pour assurer des ressources adéquates à ces interventions encourageant des pratiques agricoles durables.
- Des interventions sectorielles pourront être mises en place dans des nouveaux secteurs :
 - i. Les organisations de producteurs permettent aux producteurs de renforcer leur position dans la chaîne d'approvisionnement ainsi que leur résistance aux défis économiques, environnementaux et climatiques, et d'agir collectivement pour améliorer la durabilité de leur chaîne d'approvisionnement. Les États membres peuvent décider d'utiliser jusqu'à 3 % de leur allocation pour les paiements directs pour ces interventions dans les nouveaux secteurs.
 - ii. La directive sur les pratiques commerciales déloyales, qui doit être transposée par les États membres d'ici 2021
 - iii. Le cas des programmes sectoriels pour les fruits et légumes, où un taux de 20 % minimum de dépenses pour l'environnement et le climat est proposé, présente également un intérêt particulier pour les objectifs du Pacte vert européen.

11.3.3 Les pistes de travail

11.3.3.1 Engager une concertation au niveau européen sur la souveraineté alimentaire

Dans un premier temps, Le ministre de l'Agriculture, Didier Guillaume, a annoncé, le 18 juin 2020, une conférence sur la souveraineté alimentaire "à l'échelle européenne", organisée à Paris lors de la rentrée prochaine, avec des ministres européens, les représentants des organisations agricoles françaises et européennes, les représentants des ONG et de la société civile.

"Nous voulons travailler avec nos voisins européens, parce que la souveraineté alimentaire ne peut pas se faire pays par pays (...) elle doit se faire à l'échelle européenne, et c'est à l'échelle européenne que nous regarderons comment nous pouvons avancer. On a encore besoin d'échanges, la France ne sera jamais indépendante dans toutes les productions", a précisé le ministre, faisant un distinguo entre indépendance et souveraineté alimentaire.

11.3.3.2 Traiter le sujet de la distorsion de concurrence dans les accords bilatéraux

Nombreux sont ceux qui revendiquent, au niveau national comme européen, un traitement différencié des questions agricoles dans les négociations commerciales internationales et un moratoire sur les tractations en cours pour les accords commerciaux avec des importations non conformes aux normes françaises

Le ministre de l'Agriculture négocie en ce sens : « Oui, tout à fait. Le gouvernement souhaite inscrire

l'exception agricole dans les négociations internationales. Le président de la République l'a indiqué. On ne peut pas échanger l'agriculture avec des voitures, des avions ou des fusées. Ça n'a plus de sens. Demain, il y aura toujours des échanges internationaux car le commerce doit se poursuivre au niveau mondial. Mais l'agriculture, la sécurité et la qualité alimentaire doivent être sanctuarisées. Ce n'est pas un secteur comme les autres ».

Les positions les plus extrêmes appellent à lutter contre tout libre échange, considérant que le dogme du libre-échange est profondément incompatible avec la relocalisation, la diversification et la transition des systèmes agricoles et alimentaires.

Pour les plus modérés, il faut exiger à minima des mesures miroirs dans toutes les réglementations liées à l'agriculture et l'alimentation : la réglementation européenne doit imposer les mêmes règles de production pour les denrées agricoles produites dans l'UE et pour celles qui sont importées.

De manière unanime, les syndicats agricoles soutiennent que, pour atteindre cette souveraineté alimentaire, il faut stopper toutes les pratiques de dumping qui encouragent le moins-disant économique, social et écologique et empêchent toute relocalisation durable. Il faut mettre en place des dispositifs de compensation pour effacer le déficit de compétitivité induit par ces écarts de normes

Pour le gouvernement, le ministre de l'agriculture prévient qu' « il s'agit avant tout de conforter les accords bilatéraux pour sécuriser les échanges dans les deux sens : on ne va pas vivre en autarcie, on a des filières qui vont continuer à exporter, le vin, les céréales notamment et, du coup, on va importer un peu. L'heure est à réguler organiser la mondialisation. On ne pourra pas manger que français, mais il faut des échanges régulés »³¹².

Pour la grande distribution, « ce n'est pas ça le sujet », la vraie réponse se trouve dans la commercialisation de proximité : « Aujourd'hui, le sujet c'est de constater que la mise en place de ces circuits courts, de ces drives, de ces Amap, mettent au jour une agilité et l'inventivité incroyable de nos territoires. C'est dans ce sens-là aussi, pour soutenir ce besoin de proximité »³¹³.

11.3.3.3 Favoriser une production et une consommation française

Pour favoriser l'approvisionnement en produits agricoles français, plusieurs pistes de travail sont évoquées :

- **Simplifier les procédures d'appel d'offres** et accroître la part de production française au sein de la restauration hors domicile
- **Conduire une politique volontariste de montée en puissance des projets alimentaires territoriaux (PAT)** pour favoriser l'approvisionnement local,
- Etudier les possibilités de mise en œuvre et les effets **de l'application d'une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les produits agricoles et alimentaires produits à l'extérieur du territoire national** proportionnel au nombre de kilomètres parcourus.
- **Imposer un taux de références alimentaires locales** au sein des références alimentaires de la grande distribution.
- **Améliorer l'information des consommateurs**, promouvoir la traçabilité des produits en

³¹² Entretien La France Agricole – 3 juin 2020

³¹³ Serge Papin, ancien PDG de Système U

rendant obligatoire l'affichage de l'origine des matières premières et ingrédients

- **Renforcer la transparence de l'information du consommateur** sur les produits agricoles et alimentaires.

11.3.3.4 Relocaliser de façon réaliste, diversifier les fournisseurs et mieux gérer les stocks

Si la crise a mis un coup d'arrêt au commerce international et perturbé les chaînes de production de nombreux secteurs industriels, une relocalisation massive des usines paraît une quête impossible.

Au-delà des sujets de hausse des coûts de production ou de disponibilité de main d'œuvre compétente, un nouveau processus de production locale serait toujours dépendant de la fourniture de matières premières, qui reste très contraint par leur localisation.

Par ailleurs, les pays se sont spécialisés, développant compétences et capacités de production dans certains secteurs qui seront difficiles à transposer rapidement dans les pays de relocalisation.

Une des options plus réaliste pourrait être une plus grande diversification des fournisseurs de la part des grands donneurs d'ordres et une meilleure anticipation et gestion des stocks.

L'étiquetage de l'origine est enfin une piste intéressante à creuser pour que la concurrence et la responsabilité du consommateur puissent infléchir par l'aval un système à forte inertie, dans le contexte d'une mondialisation difficilement réversible des chaînes logistiques.

11.3.3.5 Adapter nos systèmes de productions pour gagner en autonomie sur les productions prioritaires comme les protéines végétales

Chacun reconnaît la priorité d'identifier avec discernement les secteurs concernés par l'objectif d'autonomie alimentaire. A ce stade, sont concernés prioritairement :

- **Celui des protéines** dans les 10 ans qui viennent, la France doit tendre vers l'autonomie protéique en France et donc changer de modèle. Autonomie actuelle : 50 %. Objectif atteignable 65 % en 10 ans selon la profession. A terme, il faudrait être en autonomie totale.
- **Sur les intrants**, l'agriculture française doit également être plus autonome et gagner en indépendance par exemple pour les produits phytosanitaires, et cela commence à l'échelle de l'exploitation agricole.
- **Il faudra aussi être plus indépendant en volailles et pour les fruits et légumes également**, notre indépendance est absolument indispensable.

Gagner en autonomie conduit inévitablement à produire autrement et cela va avoir des conséquences énormes sur notre système de production. Il s'agit donc de lancer la réflexion sur les nouveaux modèles agricoles.

En ce sens, l'exemple du plan protéines végétales, qualifier d'ultra prioritaire, est démonstratif. En effet, pour le plan protéines, plusieurs pistes peuvent être envisagées : mieux valoriser les prairies, promouvoir la production de luzerne, de lupins, de soja, de pois, de féverole, de céréales et d'oléagineux sur la ferme pour la consommation des animaux, maintenir des dispositifs d'aides à la production de protéagineux et renforcer les utilisations de biocarburants pour les utilisations non routières (chauffage) pour développer les coproduits (tourteaux) utilisable en alimentation animale.

Quelles que soient les solutions mises en œuvre, le développement de la production de protéines végétales conduira à diversifier les rotations des cultures et développer l'agroécologie. Mais les infrastructures, la logistique et la commercialisation ne sont pas adaptées et prêtes à relever le challenge : la seule structuration de la filière nécessite un besoin d'investissement de 50 M€/an pendant 3 ans.

Enfin, tester de nouvelles variétés nécessite d'investir dans la recherche et le développement, comme par exemple pour le lupin blanc qui offre de nouvelles perspectives. Les graines de cette légumineuse contiennent une teneur brute en protéines de 30 à 40 % contre 15 à 20 % pour les autres légumineuses (pois, lentilles, pois chiches, ...)³¹⁴

11.3.3.6 Sécuriser l'autonomie alimentaire par une meilleure maîtrise des organismes nuisibles

Depuis Napoléon la France cherche à maintenir son autonomie alimentaire.

Criquets en Afrique en 2020, menace de la peste porcine, nouveaux organismes nuisibles en production végétale sans solution de traitement, ... : les crises alimentaires récurrentes posent la question de la résilience de l'agriculture face aux aléas climatiques (sécheresses) et aux invasions d'organismes nuisibles, sachant que ces deux phénomènes ne sont pas indépendants.

Les organismes nuisibles peuvent donc à tout moment remettre en cause la souveraineté alimentaire et aucun pays n'en est à l'abri. Par exemple, en France, récemment, les sucriers ont alerté le ministre de l'agriculture le 27 mai 2020 sur une baisse de 30 à 40 % des rendements de betteraves en France à cause de pucerons qui prolifèrent à la faveur des chaleurs précoces du printemps 2020. De telles chutes de rendements sont susceptibles de remettre en cause l'autonomie alimentaire de la France en sucre et alcools.

Dans le domaine végétal, la question des produits phytosanitaires conduit à de très fréquentes polémiques et incompréhensions : l'objectif de baisser de 50 % l'utilisation des produits phytosanitaires est-il compatible avec la sécurisation de nos approvisionnements ? Cette préoccupation est revenue au premier plan avec la crise du Covid-19.

Dans ce monde d'après, y aura-t-il encore à faire avec les pesticides ? Pour le ministre de l'agriculture « c'est une question essentielle à laquelle on doit répondre à la fois de façon rationnelle, scientifique et par rapport à des attentes de la société que l'on ne peut pas balayer d'un revers de main. Il faut faire très attention à ne pas opposer l'urbain et le rural, l'agriculture et le reste de la société. Ça n'a jamais été autant d'actualité.

On a beau être dans le Covid, il y a quand même eu des associations, des citoyens qui sont allés au tribunal demander des distances plus élevées pour les ZNT. Le débat ne s'est donc pas arrêté. L'objectif de quitter la dépendance aux produits phytosanitaires est indispensable et irréversible. C'est la trajectoire de tous les pays de l'Europe, y compris les moins vertueux »³¹⁵.

A la question de la profession agricole sur les traitements autorisés limités et peu efficaces, et sur la dépendance à certains produits comme le glyphosate, le ministre précise que « l'objectif de la France c'est de sortir du glyphosate et en finir avec la dépendance à tous les produits phytopharmaceutiques. Demain, il faudra utiliser moins de pesticides et les diminuer par deux d'ici 2025. Les choses sont claires, c'est l'horizon » ... « Il faut donc travailler à développer les alternatives viables. Et on mise

³¹⁴ Benjamin Peret laboratoire biochimie et physiologie moléculaire des plantes du CNRS – INRAE - SUP Agro - Université de Montpellier

³¹⁵ Didier Guillaume, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation – Interviews presse 20 avril 2020

beaucoup sur la recherche sur les pratiques agraires et la transition agroécologique. »

11.3.3.7 Rendre plus attractif le travail saisonnier

Le confinement généralisé au niveau mondial a mis en évidence la dépendance des agricultures européennes à la main d'œuvre étrangère dont la productivité et le coût permettent de préserver un niveau de compétitivité de plus en plus difficile à tenir.

La proposition de piste de travail principale relevé à ce jour, au-delà des questions de logement, à rendre plus attractif le travail saisonnier, en permettant aux travailleurs de cumuler le revenu de solidarité active (RSA) et un emploi saisonnier dans une exploitation, et de réfléchir au renforcement de leur protection sociale.

11.3.3.8 Proposer une nouvelle réforme foncière : le foncier, clé du développement de l'économie agricole, des territoires, de l'agroécologie et de l'autonomie alimentaire

Dix organisations, dont des ONG et des organismes professionnels agricoles, ont appelé le 22 juin 2020 le gouvernement à "respecter ses engagements" en inscrivant à l'agenda parlementaire un projet de loi foncière destiné notamment à favoriser l'installation de jeunes agriculteurs et le développement de l'agroécologie. Cet appel survient plus de dix jours après une déclaration de Didier Guillaume, ministre de l'Agriculture, évoquant un "probable" coup d'arrêt à l'élaboration d'une loi foncière. Evoquant le vote par la Convention citoyenne pour le climat de mesures pour répondre à "la lutte contre l'artificialisation des sols et celle de l'installation des agriculteurs en agroécologie", les dix organisations exhortent le gouvernement à inscrire ce texte à l'agenda législatif 2021.

Ce plaidoyer est soutenu par tous les milieux agricoles et écologiques qui s'accordent à dire qu'il faut repenser l'aménagement alimentaire du territoire : le foncier est la clé du développement de l'économie agricole, des territoires, de l'agroécologie et de l'autonomie alimentaire.

Chacun considère que le renouvellement des générations doit être accentué par une politique fondée notamment sur une réforme foncière pour l'agriculture.

11.3.3.9 Améliorer la compétitivité des exploitations agricoles et les revenus agricoles

« Pour avoir une agriculture diversifiée, il faut aussi que les agriculteurs puissent mieux vivre de leur travail. Or aujourd'hui, ils n'en vivent pas »³¹⁶.

Depuis 2011, les importations en provenance des pays voisins ont bondi de 24 %. Les produits agricoles français ne peuvent plus rivaliser sur la qualité standard en raison des coûts de production. Les facteurs de compétitivités sont multiples : le coût du travail, la rigidité administrative, la fiscalité, les charges sociales, les normes environnementales, le plafonnement de la taille des élevages, la matériel utilisé, la façon de travailler, la stratégie commerciale entre signe officiel de qualité et produits d'entrée de gamme ...

Les fermes sont-elles trop petites ? La modernisation ne souffre-t-elle pas d'un manque d'investissement ?

Les priorités identifiées pour améliorer la compétitivité de l'agriculture sont principalement :

- **Favoriser la structuration de certaines filières agricoles** (dont bovin viande) en nommant un délégué interministériel. « En raison de l'absence de structuration, il n'y a aucune

³¹⁶ Didier Guillaume, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation – Interviews presse 20 avril 2020

contractualisation sur la base des coûts de production. Et aucune organisation de producteurs, au final, ne pèse suffisamment face à Bigard et aux autres industriels du secteur pour défendre ses prix »³¹⁷.

- **Supprimer les distorsions de concurrence** sanitaires, environnementales et sociales entre la France, l'Europe et les pays tiers :
 - Instaurer un principe d'équivalence des normes avec les pays tiers pour le secteur alimentaire : sanitaire, phytosanitaire, bien-être animal, OGM et conditions sociales, en en faisant un préalable aux négociations des accords bilatéraux.
 - Compenser les différentiels de compétitivité liés aux règles pesant sur la production française vs Europe : évaluer l'impact des sur-transpositions françaises de réglementations de l'UE et mettre en place des mesures de compensation tant que les règles ne sont pas harmonisées.
 - Lutter contre le dumping social et fiscal à l'intérieur de l'UE en uniformisant la mise en application de la directive Travailleurs détachés dans les filières agroalimentaires et la directive TVA dans les exploitations agricoles.
 - Réorienter la politique agricole commune (PAC) en passant d'aides attribuées en fonction des surfaces à des aides proportionnelles au travail agricole (pour tenir compte de l'augmentation de la charge de travail lors du passage de pratiques conventionnelles à des pratiques agroécologiques).
- **Œuvrer pour une meilleure répartition de la valeur** entre les différents maillons de la chaîne et mettre en lumière les éventuels abus survenus pendant la crise. Il est essentiel d'éviter la constitution d'une forme de position dominante ou la reprise d'une guerre des prix, préjudiciable aux fournisseurs et destructrice de valeur.

« C'est indispensable, ça va dans le droit fil de la loi EGalim votée en 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable. On ne peut pas dire aujourd'hui qu'elle porte encore tous ses fruits, mais les états généraux de l'alimentation ont ouvert des coins, dans la prise en compte du prix de revient, du prix de production. Ça ne va pas assez loin, mais les choses avancent. La question de la répartition de la valeur est fondamentale pour la poursuite de cette concorde nationale entre tous les acteurs de la filière alimentation. Par ordonnance, on a relevé de 10 % pour que les GMS ne puissent pas vendre les produits d'appel en dessous du prix de revient, et se rattraper du coup sur les autres produits. La clé, notre combat, c'est que la répartition de la valeur dans toute la chaîne soit mieux faite, que les consommateurs payent le juste prix, que les distributeurs soient justement rémunérés, et que ça retourne dans les cours des fermes. Je suis opposé à un prix garanti car si l'on accorde un prix minimum pour la viande bovine, ensuite, d'autres productions le demanderont. Et dans ce cas, nous changerons de système économique. Je ne pense donc pas que le prix garanti soit la bonne réponse »³¹⁸.

- Pour le syndicalisme agricole³¹⁹, **le droit au revenu agricole se construit par :**
 - Des outils de régulation des marchés garantissant un maintien des prix au-dessus des coûts de production. L'organisation commune des marchés de la PAC doit être refondée

³¹⁷ Tribune de Jean-Baptiste Moreau, député - Journal l'opinion – 2 mai 2020

³¹⁸ Didier Guillaume, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation – Interviews presse 20 avril 2020

³¹⁹ JA et Confédération Paysanne – dans leurs plans de relance diffusé en Mai 2020

en ce sens et basée sur une politique de prévention des crises, et non de gestion des crises.

- Un arbitrage public des relations commerciales pour permettre une répartition équitable et transparente de la valeur ajoutée dans les filières alimentaires et une couverture obligatoire des coûts de revient des producteurs agricoles.

11.3.3.10 Organiser la solidarité alimentaire face à l'inexorable hausse des prix due au verdissement de l'agriculture

L'orientation générale de l'agriculture européenne et nationale (augmentation des surfaces en bio, baisse de 50% de l'usage des pesticides et 20% celui des engrais, etc., ...) actent, au moins dans les intentions, un recentrage sur les marchés intérieurs, synonyme de plus de qualitatif et inévitablement d'une hausse des prix des produits.

Et cette hausse de prix devra être supportée par le consommateur, sauf à tolérer des importations de produits plus compétitifs et moins qualitatifs.

La France compte 4,4 millions de bénéficiaires de l'aide alimentaire. Et la crise sanitaire actuelle va accentuer les difficultés économiques et sociales de beaucoup d'Européens avec des pouvoirs d'achat qui risquent de baisser.

Le chantier à venir est donc gigantesque. La crise sanitaire aura probablement été une bonne chose pour relégitimer la PAC auprès d'un grand nombre, mais les arbitrages politiques à venir risquent d'être très compliqués.

11.3.3.11 Donner une priorité à la valeur nutritionnelle des aliments

« S'il y a bien un domaine dans lequel les Français confinés se sont investis, c'est l'alimentation. Celle-ci est devenue une nouvelle priorité³²⁰. « Situé au premier niveau de la pyramide de Maslow, qui hiérarchise nos besoins, se nourrir est devenu un objectif vital, alors que nous l'atteignons sans jamais y penser jusque-là »³²¹.

En réponse à la problématique de santé et agriculture (Agri Health), dont l'obésité, le diabète et la mal bouffe, il est proposé de :

- **Taxer (sur le modèle de la taxe Soda) les aliments présentant une « mauvaise qualité nutritionnelle »** et de pousser l'industrie agroalimentaire à concevoir des plats moins sucrés, salés et gras.
- **Financer des actions d'éducation nutritionnelle** ou pour distribuer des chèques « alimentation saine », sur le modèle du chèque « énergie ».
- **Communiquer aux parents des conseils nutritionnels concrets** pour chaque moment de consommation et indiquant le Nutri-Score de 114 aliments destinés aux enfants.

11.3.3.12 Investir davantage dans la gestion des risques en agriculture

Malgré des subventions pour inciter à s'assurer, seulement "30% des surfaces viticoles et 26% des surfaces de grandes cultures sont couvertes par un contrat multirisques climatique.

³²⁰ 60 millions de consommateurs – septembre 2020 n° 561 – alimentation et santé – Patricia Chairopoulos

³²¹ Sandrine Doppler Consultante en transition alimentaire et innovation - 60 millions de consommateurs – septembre 2020 n° 561

L'ensemble du monde agricole concède que, face au changement climatique, donner une dimension résiliente à l'agriculture passe par un système assurantiel mutualisé plus efficace.

Le ministre l'agriculture reconnaît que « le système actuel est d'un autre temps, nous devons le moderniser. Aujourd'hui, le Fonds national de gestion des risques agricoles (FNGRA) ne peut plus assumer des besoins qui deviennent de plus en plus importants, et tous les agriculteurs n'arrivent pas à s'assurer. Il faut trouver une solution qui mêle à la fois des aides publiques et du privé.

Il faut que ce système assurantiel soit généralisé, mutualisé, le plus large possible et incitatif d'un point de vue financier. Mais il ne sera pas obligatoire. Je suis très à l'aise sur ce point car j'ai toujours été favorable à ce que l'assurance soit obligatoire. Mais cette option ne fait pas consensus et n'est pas portée par les grands syndicats agricoles. Je travaille donc sur un compromis pour que le dossier avance. Nous travaillons aussi beaucoup sur la prévention. Je souhaite qu'un exploitant agricole soit davantage aidé s'il fait de la prévention et moins s'il n'en fait pas »³²².

Le Sénat a adopté le 24 juin 2020 à l'unanimité une proposition de résolution non contraignante visant à développer l'assurance-récolte au sein des fermes françaises. La résolution plaide notamment pour "encourager la simplification des contrats d'assurance-récolte et promouvoir leur adaptation aux cultures et aux territoires" et "saisir les opportunités offertes par le règlement européen dit +règlement Omnibus+ pour baisser le seuil de déclenchement du niveau des pertes de rendement de 30% à 20% et pour porter le taux de subvention de 65% à 70%". Elle préconise également "une politique ambitieuse de prévention pour inciter les agriculteurs à recourir davantage à l'irrigation, au drainage, à la mise en œuvre de retenues d'eau collinaires et à la pose de filets paragrêles".

11.3.3.13 Concentrer les efforts financiers sur les fondamentaux susceptibles d'accélérer la transition écologique des systèmes agricoles

Pour répondre à l'objectif unanimement partagé d'accélérer la transition écologique et sociale des systèmes agricoles afin de protéger la biodiversité, le climat et les agriculteurs, de nombreuses pistes de travail sont proposées, au nombre desquelles :

- **Rendre l'agriculture plus innovante, moderne, de précision en utilisant le numérique.** Il s'agit notamment de développer des programmes de recherche sur la robotisation et l'innovation génétique au service des pratiques agronomiques plus résilientes
- **Augmenter les soutiens publics pour développer les circuits courts**
- **Relocaliser des filières longues** (abattoirs et commerces de proximité, approvisionnement local et bio de la restauration collective...),
- **Réduire l'utilisation des pesticides** (avec harmonisation des normes phytosanitaires) et engrais de synthèse, tout comme la dépendance aux énergies fossiles et aux antibiotiques...
- **Développer voire généraliser les garanties d'origine**
- **Diversifier davantage les productions par l'agroécologie**

La mise en place de ces nouveaux modèles nécessite des moyens financiers adaptés.

La nouvelle PAC 2021 – 2027 est l'occasion de mettre le « verdissement » de la PAC au bénéfice des

³²² Didier Guillaume, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation – Interviews presse 20 avril 2020

filières et des territoires, notamment en rémunérant par des crédits de la PAC les services écosystémiques rendus par les exploitations agricoles au travers de l'ecoscheme (gestion et épuration de l'eau, projets de label bas-carbone, amélioration de la biodiversité...).

Parallèlement à la définition de ces moyens, il convient de mettre en cohérence les grandes stratégies européennes (de la ferme à la table, stratégie Biodiversité, Green Deal...) et les mesures de la future PAC.

11.3.3.14 Généraliser l'agroécologie en s'appuyant sur la formation, la recherche et l'innovation

L'agroécologie une approche systémique qui tente de comprendre comment les pratiques agricoles modifient, simplifient et fragilisent éventuellement les écosystèmes, mais aussi les entretient et les préserve. L'agroécologie tente de proposer des solutions pour les faire fonctionner sans trop simplifier, ni trop fragiliser. Pour être efficace, il faut d'abord bien connaître le fonctionnement de l'écosystème dans sa globalité. Un projet agroécologique est fondé, entre autres principes, sur l'abandon des pesticides et des engrais de synthèse, et le redéploiement de prairies extensives et d'infrastructures paysagères permettrait une prise en charge cohérente de ces enjeux.

« L'objectif de l'agriculture française est de réaliser pleinement sa transition agroécologique Et la transition agroécologique ne pourra faire vivre les agriculteurs que s'il y a de la compétitivité »³²³.

« Il n'y a pas à avoir peur du Green Deal. Au contraire, il va permettre de relever les standards des pays de l'Est et du Sud »³²⁴.

Pour les professionnels agricoles, il n'est pas question d'opposer les modèles agricoles, d'opposer transition agroécologique, productivité, compétitivité et économie. Les entreprises agricoles sont des entreprises économiques : la compétitivité et la performance environnementale passe par une meilleure formation, plus de recherche et plus d'innovation.

Pour les chercheurs, l'élevage intensif et son corollaire, la déforestation, pourraient être remplacés par une agriculture durable : une Europe 100 % agroécologique pourrait nourrir ses citoyens en 2050, estimait en 2018 une étude de l'Iddri, quand d'autres chercheurs comme l'agronome Marc Dufumier ou l'Agence des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO) assurent que le monde entier pourrait vivre de l'agroécologie.

11.3.3.15 Répondre aux besoins croissants par des innovations technologiques

Dans les 30 prochaines années, l'offre doit augmenter d'environ 50 % pour répondre aux besoins d'une population plus riche et croissante, alors que l'empreinte carbone du système doit être réduite de moitié.

« Une nouvelle révolution de production est nécessaire à tous niveaux, des serres à haute technologie près des villes aux robots de cueillette des fruits. Cela va nécessiter toute l'agilité et l'ingéniosité que les marchés peuvent rassembler, ainsi que d'énormes sommes de capitaux privés »³²⁵.

L'avenir des exploitations européennes passe par l'agriculture de précision : à travers toute l'Europe, l'agriculture tente de tirer profit des nouvelles technologies afin de mieux produire et d'assurer un meilleur revenu aux exploitants (caméra multi-spectrale, station météo intelligente, électro-conductivité des sols, capteurs capables de reconnaître les fréquences émises par les insectes, nez

³²³ Didier Guillaume, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation – Interviews presse 20 avril 2020

³²⁴ Agra Presse 15 juin 2020 N° 146

³²⁵ The Economist. Publié par le nouvel économiste le 15 mai 2020.

numériques, lutte biologique pour réduire l'emploi de produits phytosanitaires de synthèse, ...).

On estime que le marché mondial de l'agriculture de précision va doubler pour dépasser 16 milliards d'euros d'ici 2025.

Dans le cadre du PEI (partenariat européen d'innovation) "agriculture productive et durable" et en application de la mesure 16-coopération du PDR, les Conseils régionaux lancent des appels à projets visant à soutenir des projets pilotes, multi-acteurs, pouvant se traduire par la mise en place de Groupes opérationnels (GO) du PEI, avec une perspective de mise en réseau régional, national et européen. A signaler dans ce cadre de nombreux projets innovants, à encourager³²⁶.

11.3.3.16 Dynamiser la vente de proximité et le commerce en ligne (y compris circuits courts)

Le commerce en ligne est devenu incontournable à la faveur du confinement. Pendant le confinement, les hypermarchés des périphéries ont été boudés au bénéfice des enseignes plus petites, et de proximité. A ce stade, on peut observer une accentuation des fragmentations, avec deux grandes parties de la population qui s'éloignent : ceux qui veulent moins mais mieux consommer, ceux qui veulent que les choses rentrent dans l'ordre et que cela puisse recommencer comme avant.

L'enjeu des mois à venir sera pour les distributeurs de garder cette clientèle nouvellement acquise, car le lien est encore fragile.

Tous secteurs d'activité confondus, les points de vente physiques devront, sans doute plus encore qu'avant la crise sanitaire, surprendre les consommateurs pour les convaincre de venir régulièrement.

11.3.3.17 Encourager le consommateur à adopter ses d'achats en cohérence avec les exigences d'une agriculture plus durable

Le Green deal européen amorce un virage vers une agriculture plus protectrice des sols et de la biodiversité et moins utilisatrice de pesticides. Mais ces objectifs ne serviront à rien si on ne donne pas aux agriculteurs les moyens de mieux vivre dignement de la vente de leurs productions, et au final de concilier activité économique et transition agroécologique.

Si un nouveau modèle agricole implique des modifications profondes du modèle de production, il n'implique pas moins des modifications équivalentes au niveau du comportement des consommateurs.

En cause, par exemple, une alimentation variée et équilibrée, la réduction de l'apport des protéines animales au profit des protéines végétales, l'achat au juste prix de produits de saison, la priorité aux produits locaux,

Cette transformation en profondeur implique aussi un effort de compréhension de part et d'autre, pour les agriculteurs comme pour les consommateurs.

L'émergence de nouveaux comportements pendant la crise sanitaire du COVID pose la question de la résilience du comportement du consommateur³²⁷. Par exemple, s'agissant des attentes sur la qualité

³²⁶ Voir par exemple dans l'appel à projet PEI de la Région Haut de France « le développement d'un cadre référentiel Infrastructures agroécologiques permettant d'amplifier l'accompagnement des agriculteurs vers la transition », ou encore « la validation des innovations applicables et opérationnelles en partenariat avec les filières agroalimentaires de la région Hauts de France pour accompagner les exploitations vers le HVE »

³²⁷ Service de la Statistique et de la Prospective du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation – Notes et études socio-économiques – n° 47 Juillet 2020 - Des comportements alimentaires déclarés aux comportements alimentaires réels : mesurer et comprendre les écarts pour améliorer l'action publique

des produits (critère santé), le localisme, le made in France et les circuits courts : feu de paille ou tendance durable ? Tout va aussi dépendre principalement des producteurs et de leur capacité à continuer la livraison.

La contractualisation gagnante de l'achat local est assurément une voie à explorer davantage : 50 % du maïs américain est employé pour fabriquer de l'éthanol, 60 % des productions céréalières européennes part dans l'alimentation animale : les grands équilibres nécessitent de coordonner les stratégies agricoles dans leur ensemble, biocarburant, élevage, valeur nutritionnelle, segmentation, cahier des charges environnemental. Mais ils laissent une place à une contractualisation de l'achat local qui doit conduire à une nouvelle organisation du travail à la ferme, sans doute à réinventer à la lumière des retours d'expérience du confinement.

11.3.4 Le plan gouvernemental de relance du 3 septembre 2020

Le plan de relance présenté le 3 septembre 2020 par le Premier ministre donne les priorités d'action immédiates, à mettre en œuvre sur les deux prochaines années.

11.3.4.1 100 milliards supplémentaires

Le plan de relance de 100 milliards d'euros sur deux ans, détaillé par le Premier ministre le 3 septembre 2020, comporte quatre grands volets pour accélérer la reprise et la transformation de l'économie française :

- **Souveraineté économique (40 milliards) pour l'industrie**

Ce montant intègre notamment la baisse des impôts de production de 20 milliards d'euros sur deux ans, 3 milliards d'euros de soutien aux fonds propres des entreprises mises en difficulté par la crise, et 1 milliard d'euros consacré au financement d'appels à projets pour les industriels qui souhaiteraient relocaliser certaines productions.

- **Transition écologique (30 milliards)**

Trois secteurs "prioritaires" : la rénovation énergétique, les transports et l'énergie :

- "Plusieurs milliards" seraient ainsi affectés au bâtiment et à la rénovation thermique, et des "montants significatifs et inégalés" pour le vélo.
- Le rail bénéficiera du plan, notamment le fret ferroviaire, les petites lignes de train ou les trains de nuit.
- Au moment où la sécheresse touche une partie des agriculteurs, l'adaptation de nos cultures aux changements climatiques sera aussi soutenue via le plan de relance,

- **Compétences (environ 20 milliards)**

Le gouvernement prévoit donc d'investir environ 20 milliards d'euros pour soutenir les compétences.

Ce volet intégrera notamment les 6,5 milliards d'euros de mesures de soutien à l'emploi des jeunes déjà détaillées fin juillet. Il comprend par exemple l'aide pour toute embauche d'un jeune de moins de 25 ans pour un contrat de trois mois minimum, les primes pour l'embauche de jeunes en alternance, les contrats d'insertion ou le service civique étendu.

- **Solidarité (environ 20 milliards)**

Doté également d'environ 20 milliards d'euros, ce pilier du plan de relance regroupe par exemple les futures aides à la dépendance, aux territoires, ainsi que des mesures de stimulation de l'intéressement dans les entreprises. Surtout, il contient les 6 milliards d'euros "de soutien supplémentaire en investissement" dans le système de santé dévoilés le 15 juillet 2020 par le chef du gouvernement

Le chef de l'État a affirmé que "ce n'est pas le contribuable français" qui "paiera" le plan de relance. Il s'agit, a-t-il expliqué, de "pouvoir, au niveau européen, lever un impôt sur les grandes entreprises et les acteurs internationaux qui ne jouent pas le jeu de nos politiques". A la taxe sur le plastique, "une première ressource propre", il souhaite que s'ajoute "une taxe numérique pour les grands acteurs internationaux du numérique qui aujourd'hui ne payent pas d'impôts". La deuxième piste est l'installation d'un "mécanisme carbone aux frontières", a-t-il ajouté en citant l'exemple de l'acier importé en Europe. "Lorsque nous importons de l'acier qui vient du bout du monde, qui est fait dans des conditions beaucoup moins vertueuses (qu'en Europe), il faut pouvoir mettre à nos frontières une taxe qui évite une concurrence déloyale" de "cet acier qui viendrait d'Inde, de Chine ou d'ailleurs".

11.3.4.2 Le plan de relance du 3 septembre 2020 : focus agriculture

L'agriculture française aura sa part du plan de relance, avec une dotation spécifique de 1,2 milliard d'euros pour redonner un peu de compétitivité à un secteur qui a souffert lui aussi pendant la crise sanitaire, et le préparer aux enjeux climatiques de demain.

« La crise de la Covid-19 a permis de rapprocher les Français de ceux qui les nourrissent pour leur permettre d'avoir accès à une alimentation saine, sûre, durable et de qualité, gage de leur santé. Les Français le disent : ils souhaitent pouvoir se nourrir avec des produits frais, locaux, respectueux de l'environnement et du bien-être animal. Face aux aléas climatiques qui se multiplient, s'adapter à l'urgence écologique est une question d'indépendance. Le plan de relance permet d'accompagner les agriculteurs, qui sont déjà nombreux à avoir entamé cette transition et les entreprises agroalimentaires, vers un modèle plus durable, respectueux de l'environnement et économiquement robuste » ³²⁸.

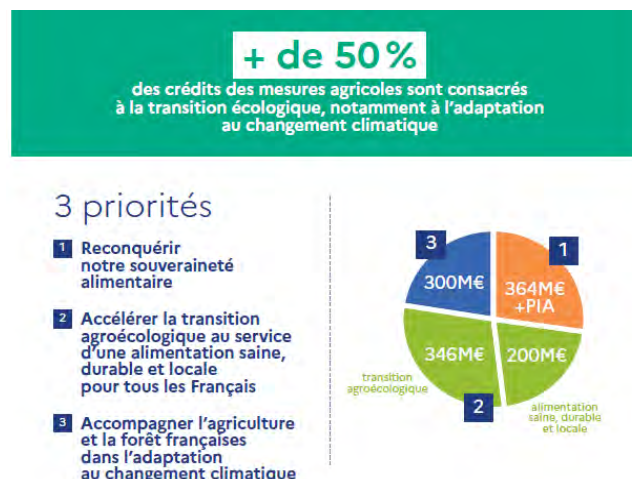


Figure 22 : Les priorités du plan de relance pour l'agriculture (1)

Le plan prévoit :

³²⁸ Julien Denormandie, Ministre de l'agriculture et de l'alimentation lors de la conférence de presse de présentation du plan de relance - volet agricole - le 3 septembre 2020

- **En première priorité 364 millions d'euros : reconquérir notre souveraineté alimentaire**
 - 100 millions d'euros dédiés à un plan protéines végétales : bâtir notre souveraineté alimentaire passe par une mesure essentielle : le plan protéines végétales (qui sera complétée par des crédits du PIA), afin de diminuer fortement l'importation des protéines destinées à l'élevage.
 - 10 millions d'euros pour une "campagne grand public" pour faire connaître les besoins en recrutement de l'agriculture et l'agroalimentaire, afin de favoriser la relève du monde paysan, alors que 50% des chefs d'exploitation partiront en retraite dans les 10 prochaines années.
 - 250 millions d'euros pour la "modernisation des abattoirs" et la "biosécurité en élevage", et un plan pour "l'accueil des animaux abandonnés et en fin de vie", pour satisfaire les exigences grandissantes des consommateurs français sur le bien-être animal.
- **Deuxième priorité, 545 millions d'euros pour "l'accélération de la transition agroécologique" :**
 - 345 millions d'euros pour le volet agricole : La transition écologique de notre agriculture a été amorcée depuis plusieurs années et les agriculteurs sont les acteurs de cette transformation. Pour les accompagner, le plan de relance prévoit de :
 - i. Amplifier la vague de conversion vers le bio et la certification Haute Valeur Environnementale (HVE) via le maintien du crédit d'impôt bio et la création d'un crédit d'impôt HVE, un renforcement du fonds Avenir bio, une aide à la structuration de ces filières et un bon « bilan carbone » pour les jeunes agriculteurs pour faciliter leur installation.
 - ii. Miser sur l'innovation pour réduire l'usage des produits phytosanitaires via une prime à la conversion des agroéquipements afin de permettre aux agriculteurs d'investir dans des outils plus sobres en ressources, tout en rendant l'agriculture française plus moderne et compétitive et plus rémunératrice pour l'agriculteur. Les entreprises d'agroéquipements qui les conçoivent et les fabriquent bénéficieront aussi d'un accélérateur pour développer de tels agroéquipements.
 - iii. Pour favoriser la biodiversité autour des cultures, un programme « plantons des haies ! » soutiendra les agriculteurs qui souhaitent favoriser la biodiversité autour de leurs cultures et reconstituer les haies bocagères.
 - 200 millions d'euros "pour le volet alimentation", pour donner à tous les Français accès à une alimentation saine, durable et locale,
 - i. Un plan de soutien aux cantines scolaires des petites communes leur permettra de s'équiper et de former leur personnel afin de pouvoir proposer des repas issus d'un approvisionnement frais et local. Enfin les territoires doivent être moteurs pour développer cette alimentation locale, durable et saine en créant ces passerelles entre agriculteurs et consommateurs. Les Projets alimentaires territoriaux (PAT) visent à soutenir de telles initiatives : création de circuits courts, lutte contre le gaspillage, pratiques exemplaires, filières locales. L'objectif est fixé d'au moins un PAT par département d'ici 2022.
 - ii. Via l'opération « 1000 restaurants durables », 1000 restaurants seront aidés à développer ou à adapter des activités de restauration durable.
 - iii. Pour soutenir l'accès à ces produits aux ménages les plus modestes, l'initiative « Jardins partagés » accélérera leur développement.

- iv. Dans la même perspective, l'opération « Paniers fraîcheurs » soutiendra les acteurs (groupements d'achat ou de coopératives de consommateurs, de magasins de producteurs, d'associations...) engagés dans le développement de l'accès à des produits locaux des plus modestes et concitoyens isolés.
- **Troisième et dernière priorité, 300 millions d'euros pour adapter l'agriculture et la forêt françaises au changement climatique**
 - 100 millions d'euros pour soutenir notamment "la recherche de semences plus résistantes", ou face à la grêle ou au gel, "une aide aux investissements de protection face aux aléas climatiques". Face aux sécheresses, les agriculteurs ont besoin d'être accompagnés dans les investissements nécessaires, notamment dans la gestion de la ressource. Autre clé, la diversification des cultures nécessitent d'en assurer les débouchés. C'est pourquoi le plan de relance soutiendra ainsi la structuration de filières, via des appels à projets de Bpi France
 - 200 millions d'euros pour la forêt dont 150 millions d'euros pour un "grand plan de reboisement", avec pour objectif de "planter 50 millions d'arbres". Cette mesure s'accompagnera d'un fonds bois, d'un renforcement des dispositifs de soutien aux filières bois et filières graines et plants et du développement de la couverture LIDAR HD, un outil basé sur la technologie laser permettant de cartographier la forêt française pour mieux la gérer et en prévenir les risques.

3 priorités Mesures du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation		Objectif cible montant en millions d'€
Reconquérir notre souveraineté alimentaire	Plan protéines végétales	100
	Campagne grand public sur les métiers et formations de l'agriculture et l'agroalimentaire	10
	Formation à la négociation collective des organisations de producteurs	4
	Plan de modernisation des abattoirs	130
	Pacte « bio-sécurité – bien-être animal » en élevage	100
	Plan de soutien à l'accueil des animaux abandonnés et en fin de vie	20
Accélérer la transition agroécologique au service d'une alimentation saine, durable et locale pour tous les Français	Crédit d'impôt pour la certification HVE (création)	76
	« Bon bilan carbone »	10
	Plan de structuration des filières agricoles et alimentaires & Renforcement du Fonds Avenir Bio	60
	Prime à la conversion des agroéquipements	135
	Accélérateur pour les entreprises d'agroéquipement et de biocontrôle	15
	Programme « Plantons des haies ! »	50
	Plan de soutien aux cantines scolaires des petites communes	50
	Partenariat État/collectivité au service des projets d'Alimentation Territoriaux (amplification)	80
	Opération « 1000 restaurants durables »	10
	Initiative « Jardins partagés »	30
	Opération « paniers fraîcheur »	30
Accompagner l'agriculture et la forêt françaises dans l'adaptation au changement climatique	Aide aux investissements de protection face aux aléas climatiques	100
	Plan de reboisement des forêts françaises et de soutien à la filière bois	200

Figure 23 : Les priorités du plan de relance pour l'agriculture (2)

Ces mesures dédiées à l'agriculture l'alimentation et la forêt, d'un budget de 1,2 milliard d'euros, s'ajoutent aux autres mesures portées par le Gouvernement et dont les secteurs agricoles et agro-alimentaires bénéficieront pleinement :

Autres mesures du plan interministériel ouvertes aux acteurs de l'agriculture et l'agroalimentaire

Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance / Bpifrance	Appel à projets « Soutien aux investissements et modernisation des secteurs critiques »
	Renforcement des fonds propres des TPE/PME et ETI
Ministère de la Transition écologique	Rénovation des bâtiments (notamment d'enseignement et des TPE/PME)
	Décarbonation de l'industrie
Ministère de la Mer	Renforcer les filières de la pêche et de l'aquaculture pour une meilleure résilience et souveraineté de la France
Secrétariat général pour l'Investissement	Investir dans les technologies d'avenir (PIA)
Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion	Aides à l'embauche des jeunes de moins de 26 ans et des personnes handicapées
	Formation des jeunes sur les secteurs stratégiques et porteurs
	Maintien de l'emploi et des compétences : activité partielle de longue durée et FNE – Formation
	Renforcer les compétences des actifs et transformer la formation professionnelle

Figure 24 : Autres mesures du plan interministériel ouvertes aux acteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire

12 Lexique

- **Autonomie ou indépendance agricole, alimentaire**

L'autonomie alimentaire est une notion technique qui s'applique au niveau d'une unité de consommation pouvant être une exploitation agricole, un territoire, un pays, un ensemble de pays.

Possibilité pour une unité de production (exploitation agricole, territoire, pays, ensemble de pays) de s'administrer librement dans un cadre déterminé et à générer des revenus suffisants pour répondre aux besoins.

Elle pose aussi la question de la dépendance à la logistique et au transport, à l'énergie et aux matières premières, à la main d'œuvre saisonnière d'origine étrangère ainsi qu'aux technologies et aux data.

- **Autosuffisance agricole, alimentaire**

Situation d'un territoire dont la production couvre les besoins agricoles et alimentaires de la population (aliments variés assurant durablement sa nourriture)

Elle peut se traduire par un ratio : taux d'autosuffisance (production intérieure du produit ou du groupe de produits / consommation intérieure du produit ou du groupe de produits).

- **Biens et services écosystémiques**³²⁹

« Les biens et services écosystémiques désignent l'utilisation durable par l'homme des fonctions écologiques de certains écosystèmes, à travers des usages et une réglementation qui les encadre. Les bouquets de biens et de services écosystémiques désignent des ensembles de biens et de services écosystémiques qui sont régulièrement observés ensemble dans le temps et/ou dans l'espace. »

- **Biodiversité**³³⁰

« La biodiversité (ou diversité biologique) est définie comme la variabilité des organismes vivants, de toute origine, y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie. Cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes. (Convention sur la Diversité Biologique, 1992, article 2) »

- **Ecosystème**³³¹

« Un écosystème désigne un complexe dynamique de populations végétales, animales et de micro-organismes (biocénose), associées à leur milieu non-vivant (biotope) et interagissant en tant qu'unité fonctionnelle. »

- **Fonctions écologiques**³³²

« Les fonctions écologiques désignent les phénomènes propres à un écosystème et qui résultent de la combinaison de son état, des structures et des processus écologiques et qui se déroulent avec ou sans la présence de l'Homme. L'état d'un écosystème désigne sa condition physique, chimique et biologique à un moment donné. Sa structure correspond à la nature des entités biotiques et abiotiques qui le composent ainsi que les relations qui existent entre ces entités. Un processus écologique désigne une suite d'opérations ou d'événements ayant lieu au sein d'un écosystème ».

- **Patrimoine naturel**³³³

« Le patrimoine naturel désigne, dans le cadre de l'Efese, les éléments des écosystèmes faisant l'objet d'une reconnaissance sociale à dimension identitaire ou spirituelle marquée ».

- **Relocalisation des productions**

Retour au sein d'un territoire d'une activité de production, ainsi que des activités de production de matières premières et d'intrants ou de services (main d'œuvre, logistique) qui lui sont nécessaires.

³²⁹ EFESÉ l'essentiel du cadre conceptuel – Théma – Juin 2016

³³⁰ EFESÉ l'essentiel du cadre conceptuel – Théma – Juin 2016

³³¹ EFESÉ l'essentiel du cadre conceptuel – Théma – Juin 2016

³³² EFESÉ l'essentiel du cadre conceptuel – Théma – Juin 2016

³³³ EFESÉ l'essentiel du cadre conceptuel – Théma – Juin 2016

Pour la relocalisation comme pour la sécurité alimentaire, le périmètre du territoire envisagé introduit la notion de distance dans les paramètres de l'accessibilité aux produits et aux intrants.

Du point de vue de l'entreprise, la relocalisation peut se définir comme le rapatriement dans le périmètre économique d'origine (UE, pays d'origine) de tout ou partie d'une activité de production de biens ou de services précédemment délocalisée dans un pays tiers à faibles coûts salariaux. La relocalisation de tout ou partie de la chaîne d'approvisionnement vise à réduire la dépendance de l'entreprise vis-à-vis de fournisseurs externes (asiatiques notamment).

Du point de vue des territoires, la relocalisation économique désigne un changement d'implantation géographique de tout ou partie des activités d'une entreprise, conduisant à rapprocher les lieux de production des lieux de consommation. Elle vise alors à dynamiser l'emploi local et à réduire l'empreinte carbone des activités.

La relocalisation conduit à une réorganisation de la « chaîne de valeur », dans le but de la sécuriser. La chaîne de valeur est l'ensemble des étapes par lesquelles des entreprises en interrelations économiques (par exemple au sein d'une filière) mettent leurs activités de production, de transformation et de commercialisation en adéquation avec les demandes des consommateurs, chaque entreprise cherchant à optimiser son positionnement pour en tirer un avantage concurrentiel.

La mondialisation, en décomposant les processus de fabrication en fonction des avantages respectifs que procurent les différents pays, a fragmenté les chaînes de valeur.

« Activité relocalisée » et « circuit court » ne sont pas des notions synonymes : la relocalisation réduit les distances géographiques, le circuit court réduit le nombre d'acteurs de la chaîne de valeur (certains auteurs parlent de circuits courts de proximité et de circuits courts éloignés : ex. un producteur breton approvisionnant directement un restaurant parisien).

- **Sécurité alimentaire**

" La sécurité alimentaire est assurée lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, la possibilité physique, sociale et économique de se procurer une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins et préférences alimentaires pour mener une vie saine et active".³³⁴

La sécurité alimentaire repose sur 4 piliers :

- *l'accès (capacité de produire sa propre alimentation et donc de disposer des moyens de le faire, ou capacité d'acheter sa nourriture et donc de disposer d'un pouvoir d'achat suffisant pour le faire, infrastructures disponibles...),*
- *la disponibilité (quantités suffisantes d'aliments qu'ils proviennent de la production intérieure, de stocks, d'importation ou d'aides...),*
- *l'utilisation (des aliments et des régimes alimentaires, d'un point de vue nutritionnel, sanitaire mais aussi socio-culturel...),*
- *la stabilité (des capacités d'accès et donc des prix et du pouvoir d'achat, des disponibilités et de la qualité des aliments et des régimes alimentaires, des infrastructures, du climat et du régime politique...).*

Il convient de distinguer sécurité alimentaire et sécurité sanitaire des aliments (en anglais food safety). La sécurité sanitaire des aliments garantit l'innocuité, l'hygiène et la salubrité des produits alimentaires. Elle constitue l'une des composantes de la sécurité alimentaire.

- **Souveraineté agricole, alimentaire, forestière**

Capacité, en général d'un pays, à maîtriser l'approvisionnement agricole, alimentaire ou forestier des populations et des industries du pays, par ses propres productions ou par l'importation.

La souveraineté alimentaire relève du droit des pays à définir leur propre politique agricole et alimentaire.

³³⁴ La Banque mondiale et FAO

Cette notion a été développée et présentée pour la première fois par Via Campesina lors du Sommet mondial de l'alimentation (1996) et a été ensuite précisée et adoptée par plus de 400 ONG sous la formulation suivante : "La souveraineté alimentaire est le droit des peuples, des communautés et des pays de définir, dans les domaines de l'agriculture, du travail, de la pêche, de l'alimentation et de la gestion forestière, des politiques écologiquement, socialement, économiquement et culturellement adaptées à leur situation unique. Elle comprend le droit à l'alimentation et à la production d'aliments, ce qui signifie que tous les peuples ont le droit à des aliments sûrs, nutritifs et culturellement appropriés et aux moyens de les produire et qu'ils doivent avoir la capacité de subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs sociétés. La souveraineté alimentaire est le droit des pays de définir leur propre politique agricole et alimentaire, de protéger et réglementer leur production et leurs échanges agricoles avec un objectif de développement durable et de déterminer leur degré d'autonomie alimentaire, dans des conditions de travail et de rémunération décentes."

Au-delà de la sécurité alimentaire, qui concerne la quantité d'aliments disponibles, la souveraineté alimentaire accorde une importance particulière aux conditions sociales et environnementales de production des aliments.

Elle vise un accès plus équitable aux terres cultivables par les paysans et prône des techniques agricoles qui favorisent leur autonomie.

