



Obligation réelle environnementale (ORE)

Propositions pour optimiser l'outil

Note à l'attention de la mission IGEDD

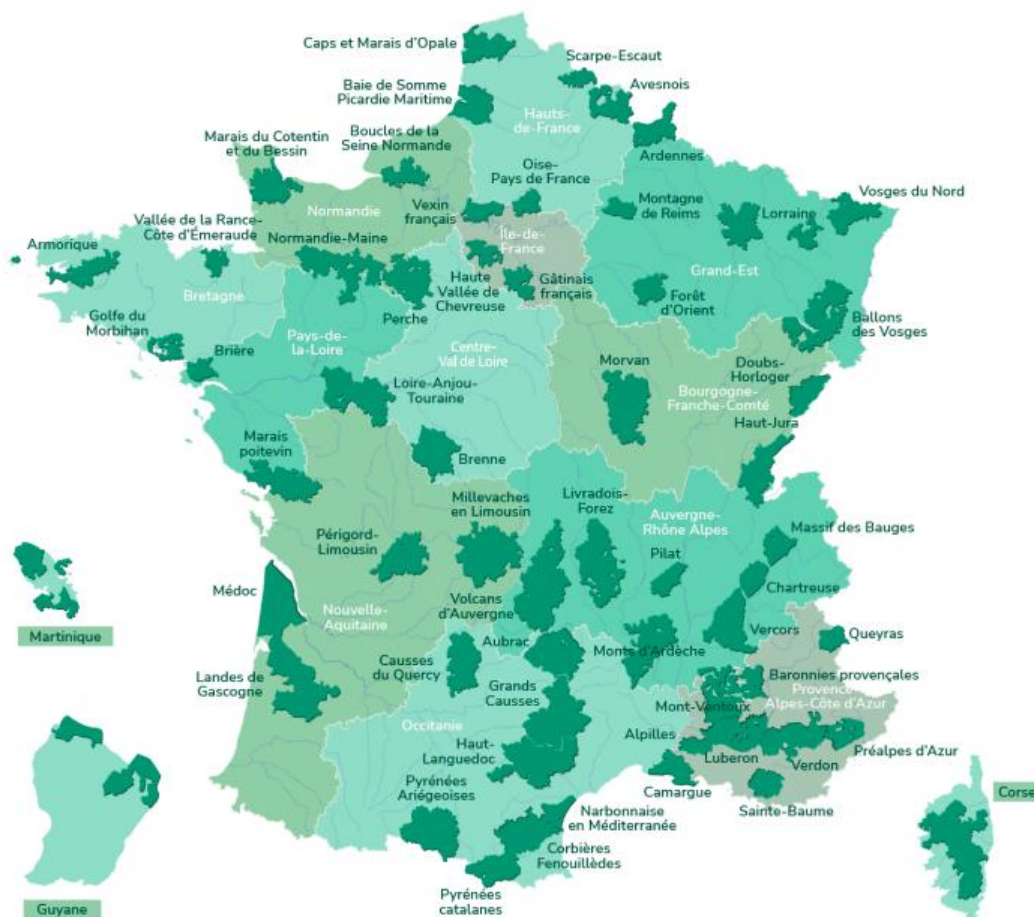
Contexte : Une mission sur « la valorisation et l'optimisation des outils fonciers pour la protection et la restauration de la biodiversité » a été confiée à l'IGEDD le 4 novembre 2024. Cette mission se focalise sur l'outil ORE. Le réseau des PNR a été sollicité pour une audition le 16 avril 2025.

Dans un [rapport publié en janvier 2021](#), le Gouvernement proposait déjà des pistes pour renforcer l'attractivité de l'outil, quatre ans après sa création (loi « biodiversité » du 8 août 2016).

Le dernier acte administratif concernant les ORE est leur possible reconnaissance en zones de protection forte (ZPF), au cas par cas ([décret du 12 avril 2022](#) ; instruction technique en attente).

Depuis fin 2016, les territoires classés PNR (59) se sont emparés de l'outil. **Selon les territoires, les PNR se positionnent en tant que cocontractants et/ou promoteurs de l'outil mettant en relation les propriétaires et de possibles partenaires cocontractants (CEN...)¹.**

Les 59 parcs naturels régionaux de France



¹ 37 PNR (sur 48 PNR ayant répondu) indiquent se positionner en tant que cocontractants et/ou en tant que promoteurs de l'outil mettant en relation les propriétaires et de possibles partenaires cocontractants (CEN...). Les raisons pour lesquelles 11 PNR ne se positionnent ni en tant que cocontractants (actuels ou futurs), ni en tant que promoteurs de l'outil mettant en relation les propriétaires et de possibles cocontractants ont été identifiées : PNR récent et/ou peu actif sur la question du foncier, sujet non abordé sur le territoire, manque de temps, absence de propriétaires s'étant manifestés, etc.

Le recensement effectué par la FPNRF, au printemps 2025, indique que **15 des 59 syndicats mixtes de PNR ont signé des ORE (27²)** et que plusieurs projets sont en cours. Il s'agit majoritairement d'ORE Patrimoniales³ et de quelques ORE Compensatoires.

6 présidents de PNR ont authentifié une 12^e d'ORE (sur les 27).

À ces chiffres doivent être ajoutées les ORE signées en territoire PNR sans que les syndicats mixtes de PNR soient signataires. Les syndicats mixtes de PNR n'ont qu'une information partielle sur le sujet.

Pour la rédaction d'ORE, les PNR bénéficient de l'appui de la Fédération des Conservatoires d'espaces naturels et disposent d'un espace interne contenant les contacts des agents PNR ayant une expérience des ORE, des présentations d'ORE effectuées par des PNR, etc.

Les PNR ont identifié les principaux freins suivants à l'utilisation de l'outil⁴.

- Promotion absente ou faible de l'outil par des réseaux influents de la gestion de l'espace⁵ ;
- Manque de temps disponible dans les équipes des PNR et de leurs partenaires, pour se former à l'outil, pour motiver des propriétaires à signer des ORE puis pour suivre les engagements pris. La signature d'ORE, dans les PNR, est parfois liée à une démarche initiale des propriétaires mais est surtout liée au travail d'animation (foncière, etc.) réalisé par différentes structures (PNR, associations, collectivités...). Une connaissance du futur cocontractant par les propriétaires et du temps pour établir une relation de confiance propriétaire/futur cocontractant sont un préalable important. Les PNR ayant cocontracté plusieurs ORE indiquent qu'un temps conséquent a été consacré à la signature de la 1^{ère} ORE. Ce temps diminue fortement pour les ORE suivantes ;
- Manque de communication sur l'outil auprès des propriétaires lors de démarches d'animation territoriale⁶ ;
- Absence de motivation des agriculteurs disposant de baux ruraux⁷ ;
- Absence de motivation des propriétaires et/ou de leurs descendants : hostilité à toute forme de « contrainte » et/ou crainte d'une perte de valeur du terrain, voire de ne pas réussir à le vendre ;
- Attractivité insuffisante des dispositifs fiscaux incitatifs ; montant des frais de notaire ;
- Difficultés à utiliser la possibilité, lorsqu'elle est justifiée, d'une contrepartie financière des propriétaires, ou montant jugé trop faible ;
- Difficulté pour trouver des notaires qui connaissent l'outil et acceptent de rédiger l'acte ;
- Absence de cas de jurisprudence en cas de contentieux.

Le manque de communication concerne aussi bien les structures représentantes d'élus et de collectivités, qui perçoivent trop souvent l'ORE comme « un outil du milieu associatif », et n'identifient pas qu'elles peuvent s'en saisir, que les médias grand public (hors médias environnementaux) et les services déconcentrés de l'État. Les fédérations de pêcheurs pourraient également être sollicitées pour faire connaître l'outil.

Seuls ¼ des PNR considèrent qu'en territoire PNR, la possibilité, pour un propriétaire, de trouver un cocontractant est un frein. Dans certaines régions, les structures locales ne souhaitent être cocontractantes que pour des terrains abritant un patrimoine naturel remarquable. Pour ces cas, une implication plus forte des collectivités et/ou de certaines structures nationales serait à étudier.

² Les CEN, par exemple, sont cosignataires de 93 ORE. CEN et PNR sont parfois signataires d'une même ORE.

³ Le terme « ORE Patrimoniale » est utilisé, mais l'outil est utilisable quelle que soit la valeur écologique du terrain.

⁴ Enquête FPNRF mars-avril 2025 : 48 réponses PNR. Un (seul) PNR ne constate pas de freins actuellement.

⁵ Structures représentant la propriété rurale, les collectivités territoriales, le monde agricole et/ou forestier et/ou cynégétique, etc.

⁶ Exemples : Plans alimentaires territoriaux, Chartes forestières de territoires, SAGE, Atlas de la biodiversité communale (Un ABC comprend notamment un plan d'actions), PLU (élaboration ou révision), etc.

⁷ Les propriétaires ne peuvent pas signer d'ORE si les agriculteurs formulent un avis motivé négatif.

Les ORE **ne remplacent pas mais complètent les autres outils de protection** de la nature et des paysages⁸. Un des motifs de l'inscription de l'ORE dans la loi était d'avoir une alternative à l'**acquisition foncière** afin de réduire le coût de la protection.

La plupart des structures associatives potentiellement cocontractantes d'ORE préfèrent l'acquisition foncière, qui permet de gérer l'espace avec plus de latitude. L'ORE est considérée comme une alternative lorsque les propriétaires ne souhaitent pas vendre. C'est rarement un calcul coût/bénéfice entre les deux options qui fait pencher pour l'une des deux.

Les ORE ne peuvent pas remplacer les acquisitions foncières lorsqu'il s'agit de la mise en place de dynamiques de récupération des biens vacants et sans maître au bénéfice des communes.

Pour une collectivité territoriale qui acquiert du foncier pour une destination autre que son artificialisation, une ORE peut permettre de sécuriser la destination des parcelles sur du moyen/long terme (au-delà du mandat électif) et de définir des objectifs de préservation/gestion.

Certaines structures sont évaluées plus au nombre d'hectares qu'elles acquièrent qu'au nombre d'hectares dont elles assurent la préservation via des outils contractuels comme les ORE.

Même si le coût pour la puissance publique est plus élevé, il est généralement plus facile de trouver un financement pour l'acquisition d'un site que pour mettre en place une ORE.

Le coût de l'ORE est très variable selon son contenu. « Une ORE vs acquisition foncière n'engage pas de frais » est un message à manier avec beaucoup de précautions, et ne peut pas être un message général, car il est inexact lorsque l'ORE prévoit des travaux, un suivi (temps agent), etc.

Pour la mise en œuvre de la TVB, l'acquisition foncière est souvent privilégiée dans les réservoirs de biodiversité, et l'ORE pourrait être davantage utilisée sur les corridors écologiques.

L'acquisition foncière n'est pas/peu envisageable pour préserver des éléments d'une parcelle agricole (mare, réseau de haies...). L'ORE prend alors tout son sens. Il en est de même, par exemple, pour des ORE visant le maintien d'un secteur agricole en agriculture biologique ou l'absence de coupes rases en forêt

Une ORE n'a pas vocation à se substituer, par exemple, à une **protection réglementaire liée au Code de l'urbanisme**. Un permis de construire peut être délivré, même si le projet d'aménagement contrevient à une ORE, y compris si la collectivité qui délivre le permis est cocontractante.

Concernant l'**articulation entre ORE et bail rural à clauses environnementales (BRE)**, l'évolution proposée par la FCEN est nécessaire, à savoir élargir le périmètre de conclusion des BRE aux aires d'alimentation en eau potable⁹.

Le **prêt à usages**, également transmissible d'héritiers en héritiers sous certaines conditions, est aussi un outil intéressant. Une comparaison juridique des deux dispositifs serait utile à faire pour juger de la pertinence de l'un ou de l'autre selon les cas.

Quelle est l'utilisation de la possibilité d'une contrepartie financière des propriétaires dans les ORE existantes ? Quelles structures financent d'ores et déjà cette contrepartie ? Cette contrepartie, qui est à manier avec précaution, pose des questions de modalités de versement et de remboursement en cas de non-respect des obligations. **Un juste traitement du sujet ne peut passer que par du cas par cas, avec une confiance accordée aux animateurs locaux.**

Une majorité des PNR s'accorde sur le fait qu'une contrepartie financière des propriétaires se justifie dans les deux cas suivants :

- Lorsque l'ORE comprend des obligations de faire ;
- Lorsque ce que contient l'ORE fait baisser le revenu du propriétaire/la valeur du terrain.

⁸ Arrêtés préfectoraux de protection, PSE/MAEC de la PAC, PSE proposés par les agences de l'eau, bail rural environnemental, convention de gestion, contrat Natura 2000, prescriptions dans le règlement d'un PLU(i), etc.

⁹ En effet, le Code de l'urbanisme prévoit qu'en cas de cession d'un terrain acquis par une collectivité à la suite de la mise en œuvre du droit de préemption de surface agricole sur un territoire délimité en tout ou partie dans l'aire d'alimentation de captages, soit conclue une ORE préservant la ressource en eau, via un BRE.

Les PNR sont partagés sur la justification « uniquement si l'ORE est qualitative/ambitieuse ».

Ils considèrent non adaptée la justification suivante : « uniquement si le terrain concerné comprend un patrimoine naturel remarquable ».

Les ORE étant des contrats de droit privé, les PNR s'interrogent sur l'inégalité, actuelle et à venir, des montants des contreparties financières. Une piste pourrait être que les structures représentantes des principaux cocontractants s'accordent sur une charte définissant des principes.

Une manière indirecte de verser une contrepartie financière est de mettre en place un PSE (paiement pour services environnementaux).

Une piste à creuser, complémentaire ou alternative à une contrepartie financière, qui pourrait être testée dans les PNR, serait qu'un terrain disposant d'une ORE bénéficie (simplification administrative) de **formalités allégées pour certains travaux à faible impact écologique** (exemple : vidange de petits étangs). Un groupe de travail pourrait être créé sur le sujet.

Des dispositifs fiscaux et financiers incitatifs existent, prévus dans la loi de 2016 ou introduits chaque année dans les lois de finances à partir de 2021 (à la suite du rapport du Gouvernement) :

- Pas de droits d'enregistrement ni de taxe de publicité foncière = **effet non significatif** ;
- Exonération de la contribution de sécurité immobilière versée au bureau des hypothèques. Le montant de la contribution, qui s'ajoute aux frais de notaires, s'élève à 0,10% du prix de revente ou au minimum à 15€ = **manque de données sur l'effet de cette mesure**.
- Possibilité pour les communes et les EPCI d'exonérer les propriétaires de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB) = **possibilité peu utilisée en territoire PNR, soit par méconnaissance, soit par volonté de ne pas subir une perte de recette fiscale**.

Ainsi, l'incitation fiscale actuelle est quasi inexistante. Le rapport de janvier 2021 proposait d'autres pistes fiscales, non mises en œuvre mais importantes à étudier à nouveau :

- Exonération de droits de mutation à titre gratuit, sur le modèle des bois et forêts présentant une garantie de gestion durable, qui sont exonérées à concurrence de 75 % de leur valeur ;
- Rendre les travaux de restauration et de gros entretien, effectués par le propriétaire, déductibles de plein droit des revenus fonciers, sous certaines conditions ;
- Faire de l'exonération de TFNB (parts communale et intercommunale) la règle, pour les propriétés ayant un intérêt écologique et dont l'ORE est suffisamment « qualitative », tout en donnant au bloc communal la possibilité de ne pas exonérer.

La mesure complémentaire suivante serait à étudier également :

- Des crédits d'impôt pour les travaux de mise en œuvre des ORE (idem travaux forestiers).

Pour les petites communes rurales, l'État devrait compenser la perte de recette fiscale liée à l'exonération de la TFNB, [comme elle existe pour les zones humides](#).

La question reste posée d'écoconditionner, ou non, les incitations fiscales à la valeur écologique du terrain et à l'ambition des obligations, entre pertinence et pragmatisme¹⁰. Une « incitation fiscale de principe » pour toute ORE n'aurait pas de sens. De l'analyse de comparaison internationale décrite dans le rapport de 2021, il ressort que les mesures fiscales, dans les autres pays, ne sont octroyées qu'à l'issue d'une procédure d'agrément préalable ou de contrôle a posteriori des ORE.

¹⁰ Les PNR n'ont pas été interrogés sur la pertinence d'écoconditionner les incitations fiscales. Ils l'ont été sur la pertinence d'une écoconditionnalité pour l'utilisation éventuelle de contreparties financières (voir plus haut).

Si le plus important consiste, d'une part, à augmenter la communication sur l'outil lors de démarches d'animation territoriales (ABC, SAGE, PAT, CFT, PLU...), d'autre part, à rendre l'outil plus attractif fiscalement, et, enfin, à augmenter le financement de l'animation¹¹, on peut aussi souhaiter des évolutions dans trois autres domaines :

- **Le suivi et la connaissance des ORE.** Un suivi des ORE est possible grâce à l'outil mis en place en juillet 2022 afin que les services de la publicité foncière renseignent la signature d'ORE au moment de leur enregistrement. Cependant, un rappel à ces services est nécessaire, car toutes les ORE ne sont pas recensées. De plus, la liste des informations renseignées doit être complétée par la superficie, la durée et la liste du ou des cocontractant(s), car les informations renseignées à ce jour sont partielles (date de signature, commune, nature patrimoniale ou compensatoire) ;
- **La sécurisation de l'outil.** Il conviendrait de sécuriser juridiquement la possibilité, pour les collectivités territoriales et leurs groupements (ce qui inclut les syndicats mixtes de PNR), d'authentifier des ORE, en ajoutant l'ORE dans la liste des actes authentifiables par les collectivités territoriales et leurs groupements (modification du Code général des collectivités territoriales et de celui de la propriété des personnes publiques) ;
- Le rajout des ORE dans la liste des informations figurant dans le **porter à connaissance de l'État** lors de la réalisation ou de la modification d'un document d'urbanisme.

Certains acteurs proposent une **exonération de la taxe sur les plus-values immobilières**, mais l'effet risque de ne pas être significatif (concerne surtout les terrains devenant urbanisables).

Comme le propose le Cerema, **l'ORE pourrait être davantage utilisée comme outil** :

- De pérennisation des mesures d'évitement et de réduction, qui sont souvent vite oubliées au profit des mesures compensatoires, dans les projets d'aménagement ;
- À disposition des collectivités pour la mise en place de la Trame verte et bleue (et autres couleurs : brune, noire...), sur des parcelles de particuliers intersectant les trames.

Lorsque les communes couvertes par une aire protégée sont éligibles à la **dotations « aménités rurales »** (90% des 5 000 communes en PNR, par exemple), la dotation pourrait favoriser la contrepartie financière des propriétaires (si la commune ou l'intercommunalité est cocontractante) et/ou faciliter l'exonération de la TFNB de leurs terrains. La reconnaissance des ORE comme ZPF, perçue par certains acteurs comme un potentiel frein, sera un levier pour les communes rurales éligibles à la dotation, puisqu'elle contribuera à l'augmentation de son montant.

Des **crédits/certificats biodiversité** (au sens global du terme, non limité au seul cadre « SNCRR » fixé par l'État) sont déjà utilisés ou le seront sans doute en contrepartie financière des propriétaires.

Les conseils départementaux utilisent-ils la **taxe d'aménagement** pour financer des ORE ?

La recherche pourrait accompagner la volonté d'une utilisation renforcée des ORE. Parmi les questions de recherche posées, on peut en citer deux, à titre d'exemple :

- Une place pour l'obligation de résultats, au sens des MAEC « à obligation de résultat »¹² aurait-elle du sens ? En effet, à ce jour, le contenu des ORE est exclusivement basé sur une obligation de moyens (liste d'interdictions/limitations ou d'actions à réaliser) ;
- En complément ou en alternative à une contrepartie financière, un terrain disposant d'une ORE pourrait-il bénéficier (simplification administrative) de formalités allégées pour certains travaux à faible impact écologique (voir plus haut) ?

¹¹ Contact initial avec le propriétaire, éventuelle mise en œuvre de travaux, suivi du terrain contractualisé...

¹² Dans les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) « à obligation de résultat » = l'agriculteur s'engage à un résultat en termes de maintien ou d'augmentation de la biodiversité sur ses parcelles (présence de plantes indicatrices, d'un nombre de couples d'oiseaux nicheurs, etc.) : [article n°44 revue Espaces naturels](#).

Les entreprises pourraient davantage se saisir de l'outil « ORE Patrimoniale ». Des opérateurs tels que RTE ou NaTran pourraient, par exemple, le proposer davantage aux propriétaires des emprises que leurs infrastructures linéaires (lignes électriques, gazoducs...) traversent, pour sécuriser la gestion écologique qu'ils cherchent à mettre en place.

Les PNR, comme de nombreux acteurs tels que les CEN, utilisent les ORE pour « **sécuriser sur du moyen/long terme** » le **devenir des opérations de restauration écologique réalisées**, souvent grâce à des fonds publics. La mise en œuvre du règlement européen sur la restauration de la nature (juin 2024) devrait s'accompagner d'une hausse du nombre d'ORE signées.

Comme le propose le Cerema, **l'ORE pourrait être davantage utilisée comme outil** :

- De pérennisation des mesures d'évitement et de réduction, qui sont souvent vite oubliées au profit des mesures compensatoires, dans les projets d'aménagement ;
- À disposition des collectivités pour la mise en place de la Trame verte et bleue (et autres couleurs : brune, noire...), sur des parcelles de particuliers intersectant les trames, et pour la préservation des zones de captage d'eau.

Certains acteurs font valoir que le terme « obligation réelle environnementale » est un terme juridique mais peu attrayant **en termes de communication**, à l'inverse de l'intitulé « réserves de biodiversité », par exemple, choisi par Agir pour l'environnement pour les parcelles avec des ORE impliquant l'association.

La **publication prochaine, par la FCEN, d'un recueil de retour d'expériences** sera d'une grande aide pour inciter à l'utilisation de l'outil ORE dans différents contextes (eau, agriculture et forêt). Un soutien sur le long terme doit pouvoir être apporté à la FCEN, pour le **financement du poste de chargé(e) de mission ORE**, qui est fortement sollicité par les PNR et dont l'existence est cruciale.

N.B. :

Les PNR ont réalisé un certain nombre de documents pratiques présentant l'outil ORE. Exemple : [fiche technique du PNR des Préalpes d'Azur](#).

À compléter : des propositions issues du [rapport d'information sur « l'articulation des politiques publiques ayant un impact sur la lutte contre l'artificialisation des sols »](#), présenté par les députées Sandrine Le Feu et Constance de Pélichy, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 avril 2025, ont sans doute vocation à être reprises dans le rapport de mission de l'IGEDD ?