

---

**DROIT ET DYNAMIQUE DES PAYSAGES AGRICOLES :  
VERS UN CADRE JURIDIQUE REPENSÉ DE LUTTE  
CONTRE LA PERTE DE BIODIVERSITÉ EN MILIEU AGRICOLE**

Thèse de Boryana **RAVUTSOVA**<sup>1</sup>

Analysée par Guillaume **SAINTENY**<sup>2</sup>

Directrices de thèse :

Francoise **BUREL**, Directrice de recherche en sciences de l'écologie, CNRS, Université de Rennes 1

Alexandra **LANGLAIS**, Directrice de recherche en droit, CNRS, Université de Rennes 1

La thèse de Boryana Ravutsova présente l'avantage d'être une thèse interdisciplinaire, ce qui demeure trop rare. Elle marie l'écologie du paysage et le droit. B. Ravutsova a en effet réalisé un effort considérable d'apprentissage et de maîtrise des concepts et données à saluer absolument ; un lexique est associé à son travail pour ne pas perdre le lecteur. Cela est ambitieux et doit être salué.

On suit assez volontiers l'auteure lorsqu'elle montre que le droit s'est insuffisamment saisi de l'écologie des paysages. Son objectif est de démontrer comment l'utilisation du droit du paysage et une politique publique du paysage pourraient permettre aux pratiques agricoles de prendre en compte la biodiversité. La thèse porte sur une comparaison et une articulation des approches de l'écologie et du droit du concept de paysage et analyse en quoi les instruments juridiques de lutte contre la perte de biodiversité prennent en compte ces éléments et caractéristiques écologiques du paysage (partie 1). Elle entreprend ensuite de vérifier si cette logique du paysage peut être un instrument de lutte contre la biodiversité au travers à la fois de l'application de la convention paysage et de certaines politiques qu'elles portent sur l'agriculture ou la protection de la biodiversité (partie 2). Elle rassemble et met en lien les deux aspects paysage et droit.

La première partie de la démonstration n'emporte pas totalement la conviction pour plusieurs raisons. Dès le début, l'auteure affirme le « manque d'efficacité du droit de la biodiversité » (p. 15) et « l'inefficacité du cadre juridique de la lutte contre la perte de biodiversité » (p. 16). Mais elle n'explique pas sur quels indicateurs elle s'appuie pour démontrer cet échec. Malgré des régressions soulignées par les rapports scientifiques internationaux (IPBES...), on a

---

<sup>1</sup> Thèse pour obtenir le grade de docteur de l'Université de RENNES 1, Ecole doctorale n°599, Droit et science politique, Spécialité : Droit, Unité de recherche : IODE (UMR CNRS 6262, Ecobio (UMR CNRS 6553), présentée et soutenue à Rennes, le 16 décembre 2022.

<sup>2</sup> Membre correspondant de l'Académie d'agriculture de France, section 7 « Environnement et territoires ».

pourtant assisté, ces dernières années, en France comme ailleurs, à des succès en matière de biodiversité dans certaines situations : retour d'espèces qui avaient disparu, création de nombreux espaces naturels protégés, multiplication des populations d'espèces de grand gibier, grâce à l'évolution du droit cynégétique depuis les années 60, *etc.*, sans que cela soit dû au droit du paysage.

La question logique suivante est d'interroger l'évolution des paysages : les paysages français évoluent-ils moins mal que la biodiversité française, sont-ils un levier pour préserver la biodiversité ? Face à l'étalement urbain, à l'artificialisation des sols, à la dégradation des entrées de ville ou de nombreux sites inscrits (à tel point qu'on en supprime plusieurs dizaines depuis quelques années), au développement massif des énergies naturelles renouvelables (ENR), *etc.*, on peut en douter.

Le droit du paysage pourrait-il finalement apparaître plus efficace et plus protecteur que le droit de la biodiversité ? Si l'on en juge par la jurisprudence et la réalité de terrain, le droit de la biodiversité semble quand même plus efficace que le droit du paysage. La séquence Eviter-Réduire-Compenser (ERC), le droit de la protection de la nature, les statuts de protection des espèces et des espaces, l'interdiction de détruire les espèces protégées, la jurisprudence qui tend à devenir plus rigoureuse sur ces aspects et les sanctions associées à ces sujets sont indépendants du droit du paysage.

Les textes relatifs à la protection du paysage sont souvent moins précis, moins concrets et moins contraignants que ceux relatifs à la protection de la biodiversité. La Convention européenne du paysage est un bon exemple. L'auteure lui accorde une importance, puisque c'est son sujet, mais dans les faits elle paraît d'une faible effectivité (par ex. pp. 505, 547, 550, 551). A titre d'exemple, le statut d'espace boisé classé (EBC), avancé comme un élément du droit du paysage (p. 198), s'avère peu efficace puisqu'il s'agit d'une protection partielle et réversible qu'une commune peut supprimer très facilement.

Le droit paraît parfois évoqué de façon un peu théorique, et une confrontation à la réalité du terrain, la mise en œuvre en conditions concrètes auraient pu être plus développées. Même si cela n'a pas été fait, il aurait été intéressant d'aider le lecteur à mieux percevoir quelles applications pratiques pourraient être faites, sur le terrain, des analyses riches formulées dans cette thèse. Par exemple, p. 199, le bail rural à clause environnementale (BRE) est évoqué. Or cet outil (qui vise d'ailleurs bien davantage la protection de la biodiversité que celle des paysages) n'est quasiment pas utilisé en France, du fait de l'absence d'incitation fiscale. De même, la force juridique des Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) paraît surestimée, du fait d'un faible taux d'exploitations contrôlées. Certains des développements relatifs à la PAC semblent rester assez théoriques et peu correspondre à des mesures concrètes (par ex. p. 756). Une suggestion pour parvenir à une démonstration plus convaincante aurait pu être de prendre des exemples concrets d'utilisation féconde du droit du paysage en faveur de la protection des espaces agricoles et de leur biodiversité dans d'autres pays.

Certains aspects du droit, voire des politiques publiques, sont peu analysés. Par exemple, si les règles de la PAC sont bien exposées, d'autres pourtant pertinentes pour le sujet annoncé sont un peu négligées, par exemple celles relevant du droit fiscal, du statut du fermage, du droit de l'urbanisme, du droit cynégétique, du droit de l'eau, *etc.* De ce fait, l'opposition qui perdure, dans les textes comme sur le terrain, entre droit rural et droit de la biodiversité semble sous-estimée. La faible infusion des droits de la biodiversité et du paysage dans le droit rural

aurait mérité d'être mieux soulignée. Les Obligations Réelles Environnementales (ORE) sont mentionnées, mais, précisément, il s'agit d'un outil de la politique de la biodiversité et non d'une approche paysagère. La loi de 2016 ne prévoit pas explicitement que les ORE puissent être utilisées comme instrument de protection des paysages.

La fin de la thèse paraît moins creusée que son début, et les démonstrations y sont plus ardues à suivre (ex. p. 621, 751). On note quelques maladroites. P. 200, un seul dispositif juridique est retenu pour appréhender la diversité des éléments naturels du paysage agricole (Natura 2000), or d'autres dispositifs auraient pu être mentionnés (site inscrit, APH, Charte de PNR).

L'auteure considère qu'il existe une grande diversité d'incitations fiscales ou de moyens financiers pour favoriser la prise en compte de la biodiversité par les agriculteurs. Cela ne semble pas tout à fait exact (pas de compensation des servitudes environnementales, pas de fiscalité incitative pour les ORE à la différence des pays anglo-saxons, plus d'aide au maintien du bio, à l'inverse indemnité versée à l'exploitant en cas d'urbanisation d'un terrain agricole, affectation à l'installation des jeunes agriculteurs du produit de la taxe sur la cession de terrains devenus constructibles, art. 1605 nonies du CGI). Par ailleurs, les moyens financiers dédiés aux Mesures agroenvironnementales (MAE) sont insuffisants pour répondre aux demandes (Il en fut de même, il y a quelques années, pour le Programmes de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA). Enfin, l'auteure ne fait pas de distinction entre les bailleurs et les exploitants. Or, précisément, la réduction des loyers de fermage en cas de BRE n'est nullement compensée aux bailleurs, lesquels restent taxés aux mêmes taux alors qu'ils perçoivent un loyer encore réduit par rapport à un loyer administré déjà très inférieur à celui des pays voisins.

Le travail était colossal et si Boryana RAVUTSOVA s'y est attelée avec courage au début et obstination ensuite, le résultat final mérite des félicitations face à l'ampleur de la tâche réalisée et pour l'analyse méticuleuse de certains points précis, mais également des critiques au vu de quelques imperfections structurelles de la thèse. Toute à sa volonté de convaincre (qui ne peut être blâmée en elle-même), l'auteure semble trop optimiste sur les pouvoirs qu'aurait le droit du paysage et l'approche par l'écologie du paysage de remédier aux problèmes de la biodiversité. Cependant, le croisement original de l'écologie du paysage et du droit dans cette thèse doit inciter les spécialistes du droit de l'environnement à sa lecture. Sa contribution est de tenter de positionner l'apport que pourrait avoir l'écologie du paysage au droit, pour mieux préserver la biodiversité, ce qui est une tâche particulièrement ardue.

C'est pour ces raisons que les éléments apportés par ce travail de thèse justifient que cette analyse figure sur le site de l'Académie d'agriculture de France, avec reprise dans le Mensuel, à titre de valorisation.