

CONSIDÉRATIONS JURIDIQUES SUR LES NOUVELLES RELATIONS ENTRE L'HOMME ET L'ABEILLE

Par
Philippe BILLET
Professeur de droit public à l'Université Jean Moulin – Lyon 3
Directeur de l'Institut de droit de l'environnement de Lyon (CNRS UMR
5600 EVS-IDE)
Labex IMU

Sommaire

I. Les conventions de pollinisation, valorisation financière du service écosystémique rendu par les abeilles	12
II. La légitimité du bénéfice du « profit » des abeilles	18
III. Le financement du service écosystémique de pollinisation	23
IV. Le service environnemental de protection des pollinisateurs	27
Conclusion	41

Antériorité des liens homme-abeille. L'histoire de l'humanité semble indissociablement liée à celle des insectes pollinisateurs : les plus vieux écrits connus, de Sumer à Babylone, nous enseignent que l'abeille était objet de vénération tandis qu'elle était utilisée comme symbole par les hiéroglyphes de l'Égypte¹. Nombreux sont les mythes et légendes qui, sur tous les continents et à toutes les époques, ont consacré ces relations². Le miel et la cire sont cependant longtemps restés les seuls bénéfiques visibles, les seuls bienfaits perceptibles de l'élevage des abeilles ou du prélèvement de miel dit « sauvage », produit par des pollinisateurs non domestiqués. Toutefois, le rôle de ces insectes dans la pollinisation n'est pas du tout perçu et l'invisible est laissé aux hasards du vent, comme le souligne Pline l'Ancien : « Voici l'ordre annuel que suit la nature : le premier acte est la fécondation, quand le *Favonius* commence à souffler, vers le 6 des ides de février. Ce vent féconde tout ce qui vit sur la Terre, puisqu'il féconde même les cavales en Espagne, comme nous avons dit : c'est le souffle générateur du monde, et, dans l'opinion de quelques-uns, le nom qu'il porte lui vient de *fovere* (réchauffer). Il souffle du couchant équinoxial, et ouvre le printemps. Les paysans disent que la nature est alors en chaleur, parce qu'elle brûle de recevoir les semences, et parce que le *Favonius* apporte la vie à tous les végétaux »³. Varron n'est pas loin, qui ne perçoit que le fait que « Les abeilles vont pâturer au dehors »⁴, comme Buc'hoz qui, plus tard, dans son « Histoire des insectes utiles et nuisibles, à l'homme, aux bestiaux, à l'agriculture et au jardinage », n'examine que « leurs propriétés dans *l'économie domestique et les dommages qu'ils occasionnent souvent pour les biens de la terre* »⁵. De Serres, traitant des *mouches à miel*, suggère que :

« Avec les connins et poissons, les abeilles ont de commun l'entretien, c'est-à-dire à-très-bon marché les nourrit-on, voire presque pour néant, puisque pour elles, ne faut faire provision, ni de fourrage, ni d'autre mangeaille, étant si peu de chose que parfois on leur donne, que cela est plutôt à raconter à médecine ou à plaisir, qu'à nécessité de

* Cette contribution reprend et développe notre article « Considérations juridiques sur le service de pollinisation et services associés », in Ph. Billet, (coord.), "Des petits oiseaux aux grands principes". Mélanges en hommage au Professeur Jean Untermaier, éd. Mare et Martin, 2018, pp. 53-91 ainsi que notre contribution "The price of coviability: pollination at all cost. Legal approach of the new relationship between man and pollinators" in O. Barrière et al. (ed.), *Co-viability of Social and Ecological Systems : Reconnect Man to the Biosphere in an Era of Global Change* (Vol. 1, Chap. 20) - Springer ed. 2019, pp. 477-509.

¹ V. notamment H. V. Harissis et A. V. Harissis (2009), *Apiculture in the Prehistoric Aegean. Minoan and Mycenaean Symbols Revisited*, Oxford, *British Archaeological Reports*, 2009.1 vol. (BAR International Series, 1958) ; G. Pundyk (2010), *The Honey Trail. In Pursuit of Liquid Gold and Vanishing Bees*, Macmillan.

² H. M. Ransome (1937), *The sacred bee in Ancient Times and Folklore*, London, George Allen & Unwin.

³ Pline (77 ap. J-C), *Histoire naturelle*, éd. J.-J. Dubochet, Le Chevalier et Comp., Paris 1848, T. 1, L. XVI, Chp. XXXIX-XL (Trad. E. Littré).

⁴ Varron (37 av. J-C), *Économie rurale*, éd. Panckoucke, Paris, 1843, L. III, XVI (trad. Rousselot).

⁵ Éd. Le Boucher le jeune, Rouen et éd. Laporte, Paris, 1782, 2^e éd., p. IV.

nourriture. Car c'est de leur seul et propre ouvrage, qu'immédiatement les abeilles vivent, qu'elles composent de de fleurs et brins de plusieurs arbres et herbes, franches et sauvages, de la rosée, de l'aer et d'autres matières incogneues aux hommes, par elles cueillies doucement ès plantes sans rien y gaster, contre l'usage de tout autre animal »⁶. Il en ignore tout, cependant, de l'action pollinisatrice.

Découverte de la pollinisation. Il faut attendre le Siècle des Lumières et l'abandon du dogme anémophile pour asseoir de façon incontestable le principe de la reproduction sexuée chez la plupart des plantes, mis en évidence une centaine d'années plus tôt par Grew et Camerarius sur le fondement des observations des Grecs anciens, reprenant l'hybridation artificielle et établissant ainsi le principe de la pollinisation. Les travaux pionniers de Koelreuter et de Sprengel vont, par la suite, révolutionner la perception des relations animaux-plantes et permettre d'établir les fondements de la reproduction entomophile⁷. Darwin marquera une étape décisive avec ses observations sur la reproduction des orchidées en spéculant sur l'existence d'une interdépendance liée à des adaptations successives « plante-insecte » (ou « co-évolution⁸ ») :

*« Je suis tenté de donner encore un exemple pour montrer comment les plantes et les animaux les moins élevés dans l'échelle naturelle sont reliés ensemble par un réseau de relations complexes. J'aurai plus loin l'occasion de montrer que le *Lobelia fulgens* exotique n'est jamais visité par des insectes en certaines parties de l'Angleterre, il résulte de sa structure particulière qu'il ne peut jamais produire de graine. La visite de papillons est absolument nécessaire à beaucoup de nos orchidées pour mouvoir leur masse pollinique et les féconder. Des expériences constatent que les bourdons sont presque indispensables à la fécondation de la pensée (*Viola tricolor*), car les autres abeilles ne la visitent pas »⁹.*

Les travaux scientifiques ultérieurs vont permettre d'identifier une très grande variété d'agents de pollinisation, que l'on peut regrouper en deux grandes catégories : biotiques, où l'agent de dispersion du pollen est un animal, invertébré ou vertébré (insectes, mammifères, oiseaux), et abiotiques, où la dispersion du pollen repose sur un agent

⁶ Serres O. de (1600), *Le théâtre d'agriculture et ménage des champs*, Librairie de Madame Huzard, an XIV (1805), T. II, p. 84.

⁷ Abrol D.-P., *Pollination Biology: Biodiversity Conservation and Agricultural Production*, New York, Springer, 2011, p. 25-26. (Sauf mention contraire, toutes les traductions sont assurées par l'auteur).

⁸ Darwin C., *The various contrivances by which orchids are fertilised by insects*, chap. IX, Londres, John Murray, 2^e éd., 1877, p. 267. V. plus récemment CHITTKA L. et THOMSON J. D. (eds), *Cognitive Ecology of Pollination. Animal Behavior and Floral Evolution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

⁹ Darwin C., *L'origine des espèces au moyen de la sélection naturelle ou des lois de transformation des êtres organisés* (1859), trad. Cl. Royer, éd. Guillaumin et Cie et Victor Masson et Fils, 1870, 3^e éd., p. 87.

naturel inanimé (vent, eau, gravité), permettant de transférer le pollen des organes sexuels mâles aux organes sexuels femelles des plantes¹⁰.

Déclin des pollinisateurs. L'essentiel de la pollinisation est de nature biotique et ce ne sont pas moins de 100 000 espèces d'insectes, d'oiseaux et de mammifères que l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a identifiées comme participant de la reproduction sexuelle de la plupart des angiospermes (plantes à fleurs). L'intervention de cet organisme international dédié à l'agriculture et à l'alimentation est justifiée par ce qui est communément désigné comme la « crise de la pollinisation » : l'effondrement des colonies de pollinisateurs (*Colony Collapse Disorder*) sous l'influence de divers facteurs, affecte non seulement les hyménoptères domestiques et sauvages, mais également, et notamment, les lépidoptères (papillons), les chiroptères (chauves-souris) et les souimangas (passereaux des zones tropicales et subtropicales). Par exemple, la population américaine de la Grande chauve-souris à long nez du Mexique (*Leptonycteris nivalis*), qui se nourrit du nectar de l'agave, serait tombée de 10 000 à 1 000 individus en moins de 20 ans. De leur côté, les apiculteurs auraient perdu, selon les régions du monde, entre 30 et 70 % de leur cheptel. Si les atteintes affectant les pollinisateurs non domestiques sont peu documentées, elles n'en existent pas moins, pour autant que l'on extrapole les observations faites sur certaines d'entre elles, caractérisant une perte certaine de la diversité biologique (substitution d'espèces, régression de la flore associée, etc.¹¹).

Conventions internationales. Le constat de ce déclin a été pris en compte dans le cadre de la Convention des Nations unies sur la diversité biologique (CDB, 1992), à l'occasion de la 3^e Conférence des parties (COP) de 1996 : la décision relative à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique agricole (COP 3 – décision III/11) relève ainsi, au titre des « Incidences de la diversité biologique sur l'agriculture » : « Une proportion importante de plantes cultivées n'ont de bons rendements que grâce à l'intervention d'insectes pollinisateurs ». Elle accorde à ces derniers une priorité dans le cadre des

¹⁰ K. Faegri et van der Pijl L., *The Principles of Pollination Ecology*, Oxford, Pergamon Press, 1979, p. 44 et s. Voir aussi Pouvreau A., *Les insectes pollinisateurs*, Paris, Delachaux et Niestlé, coll. « Bibliothèque du naturaliste », 2004.

¹¹ Analysant les impacts de l'agriculture intensive, les scientifiques ont constaté que cette intensification est de moins en moins efficace pour améliorer la productivité des cultures à mesure que celles-ci sont de plus en plus dépendantes des pollinisateurs. Cette intensification n'a pas d'incidences sur l'augmentation du rendement, et même occasionne plus de variabilité, pour les cultures qui sont fortement dépendantes du service de pollinisation. Soit la conclusion que l'intensification agricole affecte négativement les pollinisateurs et le service de pollinisation associé. DEGUINES N. *et al.*, « *Large-scale trade-off between agricultural intensification and crop pollination services* », *Frontiers in Ecology and the Environment*, vol. 12, n° 4, mai 2014. Voir aussi CHAGNON M., *Causes et effets du déclin mondial des pollinisateurs et les moyens d'y remédier*, Fédération canadienne de la faune, Bureau régional du Québec, décembre 2008, p. 5 et s.

« questions sur lesquelles devraient dans un premier temps porter les études de cas » :
« 1. Pollinisateurs, y compris l'étude des moyens permettant de lutter contre la disparition des pollinisateurs dans le monde entier ; recenser les causes de la diminution du nombre des pollinisateurs ; déterminer le coût représenté par une moindre pollinisation des cultures ; recenser et favoriser les pratiques et les techniques de nature à accroître la viabilité de l'agriculture ; recenser les pratiques favorisant la préservation des pollinisateurs, encourager leur adoption et leur réintroduction ».

À la suite de la Déclaration de São Paulo sur les pollinisateurs (1999) qui en a défini les contours¹², la 5^e Conférence des parties de la Convention sur la diversité biologique a institué une « Initiative internationale pour la conservation et l'utilisation durable des pollinisateurs »¹³ dans le but de promouvoir une action coordonnée à l'échelle mondiale destinée à :

« Surveiller et contrôler le déclin des pollinisateurs, d'en déterminer les causes et son impact sur les services de pollinisation ; se pencher sur l'absence d'informations taxonomiques sur les pollinisateurs ; estimer la valeur économique de la pollinisation et l'impact économique du déclin des services de pollinisation ; et promouvoir la conservation, la restauration et l'utilisation durable de la diversité des pollinisateurs dans l'agriculture et les écosystèmes connexes » (Cop5, décision V/5).

Elle a demandé que l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) « facilite et coordonne l'initiative en coopération étroite avec les autres organisations appropriées et [...] examine la création d'un mécanisme de coordination » et qu'elle prépare une proposition de plan d'actions. Ce plan a été adopté par la 6^e Conférence des parties en avril 2002 (décision VI/5) et repose sur une mise en réseaux des cinq initiatives régionales, coordonnées par la FAO :

- outre l'Initiative brésilienne, pour l'Amérique du Sud¹⁴ ;
- l'Initiative africaine sur les pollinisateurs (1999), instituée pour promouvoir la pollinisation comme un service essentiel pour la survie des populations humaines et la conservation de la biodiversité en Afrique¹⁵ ;

¹² Voir Dias B. F. de S., Raw A., Imperatri-Fonseca V. L., *International Pollinators Initiative: The São Paulo Declaration on Pollinators, Report on the Recommendations of the Workshop on the Conservation and Sustainable Use of Pollinators in Agriculture with Emphasis on Bee*, Ministère brésilien de l'Environnement, 1999.

¹³ Formellement "IPI" (International Pollinator Initiative) (décision V/5, section II).

<http://www.internationalpollinatorsinitiative.org>. Voir *UNEP Emerging Issues: Global Honey Bee Colony Disorder and Other Threats to Insect Pollinators*, UNEP, 2010.

¹⁴ http://www.webbee.org.br/bpi/english/linha_tempo.htm.

¹⁵ Voir Plan d'action de l'Initiative africaine sur les pollinisateurs, FAO, 2007.

- l'Initiative européenne sur les pollinisateurs (2004), qui vise à intégrer et à coordonner les activités locales, nationales et internationales relatives à la pollinisation au sein d'un réseau cohésif pour protéger les pollinisateurs, « Pour protéger et améliorer la biodiversité et la valeur économique des pollinisateurs à travers l'Europe¹⁶ » ;
- l'Initiative pour la protection des pollinisateurs en Amérique du Nord¹⁷, qui a notamment pour objet de sensibiliser et d'éduquer le public et « de promouvoir un dialogue constructif sur l'importance de pollinisateurs à l'agriculture, la santé des écosystèmes, et des produits alimentaires », d'encourager « la collaboration, des partenariats de travail entre les participants et avec les entités gouvernementales fédérales, étatiques et locales et le renforcement du réseau des organismes associés travaillant pour le compte des pollinisateurs », de « promouvoir la conservation, la protection et la restauration des habitats des pollinisateurs » et de « documenter et appuyer la recherche économique et la politique scientifique », avec notamment la création de la première Banque internationale de données sur les pollinisateurs ;
- l'Initiative océanique sur les pollinisateurs (2008¹⁸), qui est partie du constat qu'en Australie, Nouvelle-Guinée et dans les îles océaniques, faisaient défaut les informations sur la distribution et l'écologie des insectes pollinisateurs, la taxonomie des insectes pollinisateurs, leur situation, le rôle des services de l'écosystème des pollinisateurs indigènes et introduites, la valeur économique des services de pollinisation par les pollinisateurs sauvages.

Ces actions régionales ont été renforcées par le projet mondial « Conservation et utilisation durable des pollinisateurs dans l'agriculture, par une approche écosystémique » (2010) mis en œuvre pour une durée de 5 ans dans sept pays (Brésil, Ghana, Inde, Kenya, Pakistan, Népal et Afrique du Sud), afin de soutenir la sécurité alimentaire, la nutrition et les moyens de subsistance à travers l'amélioration de la conservation et l'utilisation durable des pollinisateurs. Il s'agit principalement d'élaborer de bonnes pratiques agricoles pour les services de pollinisation et de promouvoir une gestion rationnelle des pollinisateurs et de leurs services, afin de disposer, à terme, d'un ensemble d'outils, de méthodes, de stratégies et de meilleures pratiques de gestion en vue de leur conservation¹⁹. Les initiatives ultérieures restent dans la même veine, qui soulignent « le rôle essentiel de l'abondance et de la diversité des pollinisateurs, en

¹⁶ www.europeanpollinatorinitiative.org

¹⁷ <http://pollinator.org/nappc/index.html>, NAPPC : North American Pollinator Protection Campaign.

¹⁸ <http://www.oceanicpollinators.org/>

¹⁹ Voir Unep, « Conservation and Management of Pollinators for Sustainable Agriculture, through an Ecosystem Approach », 2010.

particulier des pollinisateurs sauvages ainsi que des pollinisateurs « gérés » pour la production alimentaire, la nutrition et le bien-être humain, la nécessité de faire face aux menaces aux pollinisateurs et à la pollinisation » ainsi que « la contribution des pollinisateurs au développement durable ». Et promeuvent notamment « la diversité des habitats et des systèmes de production dans le paysage », par « le soutien à l'agriculture écologique (y compris l'agriculture biologique) et à des systèmes agricoles diversifiés (tels que les jardins forestiers, les jardins familiaux, l'agroforesterie, la rotation des cultures et les systèmes mixtes de culture et d'élevage), et par la conservation, la gestion et la restauration des habitats naturels, pour améliorer l'étendue et la connectivité d'un habitat favorable aux pollinisateurs », l'accroissement de « la diversité florale dont disposent les pollinisateurs en utilisant principalement des espèces indigènes », l'amélioration de l'hygiène et de la lutte contre les parasites et des agents pathogènes dans les populations de pollinisateurs gérés, l'élaboration et la mise en œuvre des mesures nationales et, le cas échéant, régionales de réduction des risques liés aux pesticides, ainsi que l'évitement ou la réduction de l'utilisation de pesticides nocifs pour les pollinisateurs, « par exemple en adoptant des mesures visant à pratiques de lutte intégrée et de biocontrôle, en tenant compte du Code international de conduite sur la lutte antiparasitaire intégrée »²⁰.

Services écosystémiques. De son côté, l'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire (*Millenium Ecosystem Assessment*, 2005)²¹ a mis en évidence l'importance des « services de pollinisation » et les risques liés à la disparition des pollinisateurs, toutes espèces confondues. Ces services ont fait l'objet d'évaluations monétaires et, sur la base d'une étude portant sur une centaine de plantes utilisées pour la consommation humaine (alimentation animale exclue), ils atteindraient une valeur de 153 milliards d'euros environ, soit 9,5 % de la valeur de la production agricole utilisée pour l'alimentation humaine mondiale en 2005²². Cette estimation repose sur une valeur négative, sur le

²⁰ *Conference of the Parties of the Convention on Biological Diversity*, Cancun, Mexico, 4-17 December 2016. XIII/15. *Implications of the IPBES assessment on pollinators, pollination and food production for the work of the Convention*. V. aussi *Subsidiary body on scientific, technical and technological advice*, Twenty-second meeting Montreal, Canada, 2-7 July 2018, Item 11 of the provisional agenda, *Conservation and sustainable use of pollinators*. Note by the Executive Secretary.

²¹ L'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire, commandé par les Nations unies, a permis d'évaluer les conséquences de l'évolution des écosystèmes sur le bien-être humain. De 2001 à 2005, ce travail a mobilisé les travaux de plus de 1360 experts du monde entier. Ses conclusions fournissent une évaluation scientifique de l'état et des tendances des écosystèmes de la planète et des services qu'ils fournissent, ainsi que la base scientifique des actions à entreprendre pour les conserver et les utiliser de manière durable.

²² Gallai N. *et al.*, « *Economic valuation of the vulnerability of world agriculture confronted with pollinator decline* », *Ecological Economics*, vol. 68, n° 3, 2009, p. 810 et s. V. plus récemment Ipbes, Rapport d'évaluation sur les pollinisateurs, la pollinisation et la production alimentaire. Résumé à l'attention des décideurs, 2016.

« manque à gagner » en l'absence de pollinisation ou sur les coûts à exposer pour substituer le service naturel défaillant. On connaît mieux, désormais, ce que les pollinisateurs rapportent, dans la perspective de ce que leur disparition pourrait coûter et on ne compte plus les rapports et ouvrages qui évaluent les services qu'ils rendent²³ ou qui, d'une façon plus générale, proposent des analyses de ces services²⁴. « *La raison de cette caractérisation est que la valeur de ces services reste souvent invisible jusqu'à ce qu'elle ne soit plus assurée par les écosystèmes et la biodiversité. Il en va ainsi du travail humain nécessaire au remplacement de la pollinisation quand les pollinisateurs naturels ne sont plus disponibles en quantités suffisantes*²⁵ ». Le service est-il gratuit cependant, comme « offert par la nature » ainsi qu'on a pu le considérer jusqu'alors ? Sa raréfaction en révèle le coût et partant, la valeur économique, faute de l'avoir apprécié jusqu'ici pour ses apports à l'environnement : le bien environnemental qu'il est devenu à la valeur de sa contribution aux services d'approvisionnement et de soutien et peut être mesuré économiquement²⁶.

Paiements pour services écosystémiques (PSE). Dès lors que l'on envisage les paiements pour services écosystémiques, au titre desquels le service de pollinisation, dont découlent notamment la production alimentaire et la diversité biologique, il faut nécessairement se demander qui peut prétendre tirer un gain légitime de ce service et revendiquer le bénéfice de ce paiement. Autrement dit, se demander qui peut se prévaloir de droits sur le service de pollinisation, si tant est qu'il soit appropriable et qu'il puisse être rémunéré. Ainsi, le propriétaire d'une colonie d'abeilles qui pollinisent peut-il être considéré comme « fournisseur de service » au sens où l'entendent Karel Mayrand et Marc Paquin, lorsqu'ils définissent le paiement pour les services environnementaux comme un mécanisme « qui vise à favoriser des externalités environnementales positives grâce au transfert de ressources financières entre les bénéficiaires de certains services écologiques et les fournisseurs des services ou les gestionnaires de ressources environnementales. »²⁷ ?

²³ Ruhl J.B. *et al.*, *The Law and Policy of Ecosystem Services*, Washington DC, Island Press, 2007 ; *Government of Ireland, The Economic and Social Aspects of Biodiversity. Benefits and Costs of Biodiversity in Ireland*, Dublin, 2008, p. 39 et s.

²⁴ Voir Braat L. & ten Brink P. (dir.), *The Cost of Policy Inaction. The case of not meeting the 2010 biodiversity target*, Bruxelles, mai 2008.

²⁵ Hussain S., Miller D., *The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB) for Agriculture and Food*. Concept note, février 2014, p. 10.

²⁶ Voir Chevassus-au-Louis B. (dir.), *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes*, Centre d'analyse stratégique, Paris, La Documentation française, 2009, p. 237 et s. Voir aussi Deffairi M., *La patrimonialisation en droit de l'environnement*, [2013] thèse, université de Paris 1, IRJS éditions, coll. « Bibliothèque André Tunc », t. 61, 2015.

²⁷ Mayrand K. et Paquin M., *Le paiement pour les services environnementaux : Étude et évaluation des systèmes actuels*, Unisféra International Centre, Montréal, septembre 2004, p. ii.

On peut aussi se réapproprier le questionnement de certains économistes, qui estiment que « *Contrairement à ce que l'intitulé « paiement pour services écosystémiques » peut laisser penser, l'objet de la transaction dans le cadre de ce dispositif n'est pas le service écosystémique en lui-même, dérivé d'une ou plusieurs fonctionnalités écologiques par nature non appropriables, mais l'adoption d'usages particuliers de ressources (principalement les terres) ou de pratiques spécifiques susceptibles de maintenir ou de restaurer un ou plusieurs services écosystémiques. En d'autres termes, c'est l'action de l'Homme permettant de faciliter la préservation de services écosystémiques qui est rémunérée* ». On peut donc « *partir du principe que la transaction porte plutôt sur un service environnemental, au sens de service que les hommes se rendent entre eux par l'intermédiaire des écosystèmes. Ceci conduit, de fait, à privilégier la notion de « paiement pour services environnementaux » [...] pour désigner l'instrument de manière générale* ». « *Certains auteurs tendent à définir les services environnementaux uniquement sous l'angle des services rendus par l'Homme aux écosystèmes, renversant ainsi la logique, et occultant la deuxième partie de l'équation censée être prise en compte par le dispositif, à savoir la dépendance des activités humaines aux services tirés de la nature. Ainsi, pour tenter de lever ces incertitudes qui nuisent au débat et à la clarté du mécanisme, nous proposons l'emploi de la terminologie « paiement pour préservation des services écosystémiques (PPSE) » pour acter notre approche des PSE. Ce nouveau terme place sciemment l'Homme à l'entrée et à la sortie du dispositif, de par les actions positives sur les écosystèmes qu'il peut conduire, et les bénéfiques qu'il peut en tirer, tout en mettant l'accent sur l'objectif principal de l'instrument, à savoir le maintien ou la restauration des services écosystémiques ? »²⁸.*

Nous retiendrons cette dernière approche d'autant que, contrairement à d'autres services identifiés qui sont rendus par des éléments appropriés de l'environnement (sol, plantes, etc.), le service de pollinisation ne saurait être réduit à la seule intervention de l'abeille domestique (*Apis mellifera*), insecte approprié dans sa dimension collective (essaim) ou du bourdon terrestre (*Bombus terrestris*), essentiellement utilisé pour la pollinisation de certaines plantes sous serre en raison de la faible taille de ses colonies. Il faut nécessairement leur associer la cohorte des anonymes ou méconnus, non domestiqués, de l'Halicte de la scabieuse (*Halictus scabiosae*) au Syrphe ceinturé (*Episyrphus balteatus*) en passant par la Rhyssa persuasive (*Rhyssa persuasoria*) et

²⁸ Guingand A. *et al.*, Les paiements pour préservation des services écosystémiques comme outil de conservation de la biodiversité. Cadres conceptuels et défis opérationnels pour l'action, Les Cahiers de Biodiv'2050, « Comprendre », n° 1, février 2014, p. 2.

autres hyménoptères « sauvages », qu'il faut se résoudre à intégrer dans ce schéma au même titre que d'autres insectes. À défaut, l'approche des paiements pour services écosystémiques liés à la pollinisation serait partielle, qui délaisserait toutes les actions engagées pour maintenir les populations d'insectes pollinisateurs non domestiqués. Deux catégories de services doivent en effet être envisagées : le *service écosystémique*, rendu par les pollinisateurs à l'homme et le *service environnemental*, que l'homme rend aux pollinisateurs. La qualification n'est cependant pas aussi franche en ce domaine, car le mutualisme entre les deux actions brouille les repères : le service environnemental consistant, par exemple, à maintenir des plantes pendant la période de floraison a pour finalité le maintien d'un service écosystémique en garantissant la pérennité des populations de certains pollinisateurs, tandis que le service écosystémique de pollinisation est étroitement dépendant du service environnemental de protection des pollinisateurs. Envisager, dans ce contexte, les paiements pour services écosystémiques, impose de s'attacher aux modalités d'exécution des services, qui passent le plus souvent par la voie conventionnelle, autant qu'à la légitimité du paiement pour ces services, tant en ce qui concerne la valorisation financière du service écosystémique de pollinisation que le service environnemental de protection des pollinisateurs.

I. LES CONVENTIONS DE POLLINISATION, VALORISATION FINANCIÈRE DU SERVICE ÉCOSYSTÉMIQUE RENDU PAR LES ABEILLES

Commercialité du travail de l'abeille. L'assignation à résidence de certains pollinisateurs dans les ruches qui les fixent en un lieu donné ne permet pas, compte tenu du rayon d'action des insectes ainsi accueillis, de polliniser certains secteurs de façon efficace, au grand dam des producteurs dont le succès des récoltes est conditionné par le bon accomplissement de ce service (maraîchers, horticulteurs, arboriculteurs, etc.). La régression du nombre de pollinisateurs menaçant fortement la pérennité de ces activités et la sécurité alimentaire, une transhumance a été organisée de façon industrielle à l'échelon de l'État dans certains pays (États-Unis d'Amérique, Canada), les abeilles étant déplacées par milliards d'individus et pouvant parcourir, pour certaines colonies, jusqu'à 20 000 kilomètres par an²⁹, contre une centaine de kilomètres par an en moyenne en Europe. « L'abeille commerciale³⁰ » est née, dont le service fait l'objet de négociations et de contrats, sous la forme de *pollination agreements* (ou *pollination contracts*) et, désormais, de « conventions de pollinisation » du fait de la migration de ces contrats en France.

Principe du contrat de pollinisation. Même non écrite, la convention de pollinisation reste un contrat, conclu entre un apiculteur et un producteur, par lequel le premier s'engage à mettre à la disposition du second un certain nombre de ruches pendant le temps de la floraison d'une culture et à les installer à l'endroit indiqué par le producteur ou, « en l'absence de toute directive, à l'endroit qu'il juge le plus approprié pour fournir une couverture maximale de pollinisation³¹ ». Les accords sont généralement conclus avant le début de l'hiver, afin que l'apiculteur puisse préparer adéquatement sa saison et s'assurer de la disponibilité des pollinisateurs. Une définition « officielle » de cette activité a été donnée, en France, par le ministère des Finances, du fait de son assujettissement au régime fiscal du bénéfice agricole, afin de lui éviter celui de la prestation de service, moins favorable³² : cette activité consiste ainsi « *en la mise à disposition de ruches pour une durée déterminée auprès d'agriculteurs afin de valoriser la production de leur plantation grâce au travail de pollinisation effectué par les abeilles* »³³.

²⁹ Bruneau E. et Burget M., « Le dépérissement en Europe et aux États-Unis, des approches différentes », *Abeilles & C^{ie}*, vol. 127, n° 6, 2008, p. 25 (« hivernage en Floride pour partir en Californie sur amandiers puis dans l'Oregon sur fruitiers (pommiers, poiriers, cerisiers...) ; viennent ensuite les transhumances sur les petits fruits comme les mûres, myrtilles, fraises, puis la production de semences de légumes (carottes, oignons, choux), les légumineuses (trèfles...) ; enfin, elles redescendent dans le sud pour l'hivernage »).

³⁰ Selon la formule de Downing J., « On achève bien les abeilles », *Le Courrier international*, 22 février 2007.

³¹ Selon le modèle de contrat de pollinisation mis à disposition des apiculteurs par la Direction régionale de Québec Capitale du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) (non daté).

³² Voir Billet Ph., « L'abeille taxée ou le service de pollinisation appréhendé par le droit fiscal », *Environnement et développement durable*, Focus n° 71, n° 7, juillet 2014, p. 3.

³³ « Sur le plan fiscal, cette activité de pollinisation peut être regardée comme exercée dans le cadre d'une exploitation apicole. Il est donc admis que les revenus tirés de cette activité soient imposés dans la catégorie des bénéfices agricoles [CGI, art. 63, al. 3], au même titre que les autres produits issus de l'élevage

Origines du contrat. Si le syndrome d'effondrement des colonies d'abeilles, la disparition du cheptel et les craintes liées à la perte de productions agricoles largement entendues, associés à l'invention des services écosystémiques, ont conduit à mettre en exergue les conventions de pollinisation, leur existence n'a pas la contemporanéité que l'on pourrait supposer, à tout le moins outre-Atlantique. Le manuel *Insect Pollination of Cultivated Crop Plants* qui présentait, il y a 40 ans déjà, les contrats de pollinisation et de services³⁴, évoquait les prix de mise à disposition des ruches et la mise en corrélation de la force des colonies avec les tarifs potentiels de location tels qu'ils avaient été étudiés... dans les années 1920³⁵. La promotion du régime contractuel repose sur le fait que les contrats sont écrits « de telle manière que les deux parties sont protégés par la loi et que les responsabilités de chaque partie [sont] clairement et explicitement définie[s] ». Ce n'est pas de production de miel dont il s'agit mais bien, déjà, de service de pollinisation : ainsi, par ce biais, « Les apiculteurs ont la chance et le défi de contribuer plus pleinement au développement des ressources agricoles en fournissant les abeilles nécessaires à la pollinisation et pour produire plus de miel. »³⁶. Expérience aidant, à partir des années 1980, plusieurs dizaines de modèles de contrats sont proposés aux États-Unis et au Canada, qui par les organismes agricoles officiels, qui par les revues d'apiculture ou plus largement d'entomologie, sources d'inspiration des quelques modèles développés en France.

Réciprocités d'obligations. Contrat de louage de choses au sens de l'article 1709 du Code civil³⁷, cette convention impose une obligation réciproque de moyens mais non de résultat. Le contrat proposé par Apiservices³⁸, par exemple, impose à l'apiculteur « de laisser ses abeilles sur la culture pendant la durée nécessaire à une pollinisation effective estimée approximativement [...] à x jours, avec une durée maximum de 15 jours » ; « accepter de montrer la force de ses colonies suite à échantillonnage réalisé au hasard par l'arboriculteur » ; « assurer que les colonies restent dans de bonnes conditions pollinisatrices durant la durée du contrat » ; « en cas de mauvais temps persistant, nourrir ses colonies pour les maintenir à un niveau correct de population ». En contrepartie, l'arboriculteur s'engage « à s'abstenir durant la période de location de tout traitement phytosanitaire avec des produits toxiques pour les abeilles ou dont l'utilisation est interdite en période de floraison (y compris sur les plantes adventices » ;

des abeilles », *Bulletin officiel des impôts*, BA-CHAMP-10-10-10-20140306, 6 avril 2016, n° 185. Le site « Bulletin officiel des Finances publiques - Impôts » (BOFiP-Impôts) regroupe, dans une base unique et consolidée, l'ensemble des commentaires de la législation fiscale publiés par la Direction générale des Finances publiques.

³⁴ McGregor S.E., *Insect Pollination of Cultivated Crop Plants*, Agriculture Handbook 496, U.S. Department of Agriculture, Agricultural Research Service, 1976.

³⁵ Voir notamment Farrar C.L., *Bees & Apple Pollination*, Massachusetts Cooperative Extension Service, 1929.

³⁶ Farrar C.L., *More Honey From Bees*, Yearbook of agriculture, 1947, p. 680.

³⁷ « Le louage des choses est un contrat par lequel l'une des parties s'oblige à faire jouir l'autre d'une chose pendant un certain temps, et moyennant un certain prix que celle-ci s'oblige de lui payer ».

³⁸ Société qui promeut notamment l'abeille « en tant qu'agent de pollinisation ».

« en cas de traitement phytosanitaires obligatoires présentant des risques pour l'abeille (ex : fin de floraison), avertir trois jours à l'avance l'apiculteur pour qu'il puisse procéder à temps à l'enlèvement ou à la fermeture de ses colonies. ».

Obligation de moyens. Si la pollinisation est bien l'objet du contrat, elle reste singulièrement absente de la rémunération de la prestation : l'apiculteur doit « seulement » fournir une quantité convenue de ruches, « *en échange de quoi l'arboriculteur lui paiera x euros par ruche, pour frais de déplacement et d'entretien de ces ruches, pour une durée de x jours.* ». En définitive, l'objet du contrat concerne plus la mise à disposition de ruches et colonies d'abeilles associées que la pollinisation qui en résulte, ce qui peut s'expliquer par le fait que « *le succès de la pollinisation n'implique pas nécessairement celui de la fertilisation* »³⁹. Le prix est déterminé par la distance parcourue pour le dépôt des ruches, le type de culture auprès desquelles elles sont placées, les manipulations requises et « autres coûts additionnels », des réductions pouvant être consenties en fonction du nombre de ruches et de la nécessité de les déplacer⁴⁰. La pollinisation elle-même, si elle figure bien dans l'intitulé du contrat, est en revanche ignorée des stipulations des contrats américains et canadiens dont s'inspirent les modèles de contrats proposés en France. Ces derniers la mentionnent pourtant, mais sans en faire une obligation de résultat : ainsi, s'agissant de la rémunération, « *le producteur s'engage à déboursier les frais suivants pour les services de pollinisation : x colonies au coût de x colonie pour un total de x* ». Toutefois, sous réserve du respect de ses propres obligations, « *l'apiculteur ne peut être tenu responsable de quelque perte ou diminution de rendement que ce soit à la suite de la pollinisation effectuée dans le cadre du présent contrat* ». La pollinisation constitue donc le but de la mise à disposition des ruches, mais elle n'en est ni nécessairement, ni formellement, l'objet. Il n'y a, en tout cas, aucune garantie de productivité imposée à l'apiculteur, qui n'a pas la maîtrise du comportement de ses abeilles, ni des événements climatiques ou de tous ordres susceptibles d'affecter la floraison ou la production mellifère. Agricorp, organisme rattaché au gouvernement de l'Ontario (Canada), a d'ailleurs développé un contrat d'assurance au profit des arboriculteurs dont certaines récoltes fruitières seraient affectées du fait de « l'absence de pollinisation inévitable attribuable aux conditions météorologiques défavorables⁴¹ », mais sans allusion à la pollinisation « dirigée » comme moyen de prévenir des diminutions ou pertes de récoltes. Les clauses générales évoquent la nécessité de respecter des règles de « *bonne pratique de gestion agricole* » qui s'entendent de « *l'emploi de méthodes ou de techniques raisonnables et approuvées [...] de fertilisation [et] de récolte de manière à assurer un rendement raisonnable* » ainsi que de « *la prise des mesures raisonnables pour que la plantation, la protection et la récolte des cultures permettent d'obtenir un rendement raisonnable.* ».

³⁹ Skinner J.A., *Making a pollination contract*, The University of Tennessee, Agricultural Extension Service, pub. n° 1516, (non daté).

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Agricorp, « Convention d'assurance des cultures fruitières », contrat d'assurance – conditions, partie III, 2014.

Rémunération du travail des abeilles. Cette gestion conventionnelle du *travail* des abeilles⁴² est en passe de supplanter la rémunération liée à la production et à la vente de miel puisqu'elle constitue, dans certains cas, pas moins de la moitié du revenu de l'apiculteur, selon les périodes et espèces végétales à polliniser. Ainsi, aux États-Unis, « *un apiculteur sur deux ne vit pas du commerce de miel, mais de la transhumance de ses ruches. C'est, à la différence de ce qui se passe en Europe, une véritable industrie, avec des apiculteurs qui chargent plusieurs centaines de colonies par camion et qui parcourent le pays pour vendre aux grandes exploitations de fruits et légumes un service de pollinisation. Déjà, la réduction des populations d'abeilles se fait sentir : auparavant, les apiculteurs louaient la colonie d'abeilles entre 45 et 65 dollars (32 à 46 euros). Cette année, le prix payé par les producteurs d'amandes se situe autour de 170 dollars (120 euros) par colonie. Globalement, le coût de la pollinisation a augmenté pour tous les types de producteurs* »⁴³. L'*industrie* de la pollinisation (pratiquée à une telle échelle, cela en est devenue une), qui utilise seulement les abeilles, est estimée à 16 milliards de dollars pour le seul territoire américain⁴⁴. Cette augmentation est liée, dans une certaine mesure, à une structuration de l'offre par rapport à la demande, avec la consolidation de l'activité d'apiculteur itinérant, mais surtout, à une diminution de l'offre en raison de l'affection des colonies par le *Colony Collapse Disorder*, rapportée à une augmentation des espaces à polliniser⁴⁵. Le contrat rejoint ainsi la loi du marché : la pollinisation a une valeur de marché ou, plus exactement, une valeur a été conférée à la pollinisation par le biais des contrats de pollinisation⁴⁶. Le besoin, comme la pratique, ne sont pas les mêmes selon les États ou les continents : ainsi, en France, le revenu de la pollinisation ne représente que 2,3 % du chiffre d'affaires total global, contre 90,7 % pour les produits de la ruche (miel, pollen, propolis, gelée royale, cire)⁴⁷. Le prix de la mise à disposition est cependant délicat à déterminer car il n'est pas possible de le fixer par référence à ce que coûterait une

⁴² Nous retiendrons le terme « travail » concernant l'activité de production des abeilles, par référence et équivalence à l'article L. 211-10 du Code rural et de la pêche maritime qui emploie ce terme à propos de l'activité des vers à soie qui, « animaux de rente » comme les abeilles, « ne peuvent être saisis pendant leur travail ».

⁴³ Engelsdorp D. van et Foucart S., « Le déclin des abeilles produit ses premiers effets économiques », *Le Monde*, 20 septembre 2008. Voir aussi Le Conte Y. et Ellis M., « Mortalités et dépopulations des colonies d'abeilles domestiques : le cas américain », *Biofutur*, n° 284, janvier 2008, p. 49-53.

⁴⁴ Schaer K., « Les abeilles, forçats de la pollinisation », *La Liberté*, 1^{er} avril 2010, p. 10. Voir aussi Gallai N. et Vaissière B. E., *Guidelines for the economic valuation of pollination services at a national scale*, Pollination Services for Sustainable Agriculture, FAO, Rome, 2009.

⁴⁵ Morse R.A. et Flottum K. (dir.), *Honey Bee Pests, Predators and Diseases*, Kalamazoo, Wicwas Press, 3^e éd., 1998.

⁴⁶ Voir notamment Sagili R.R. et Burgett D.M., « *Evaluating honey bee colonies for pollination : A guide for commercial growers and beekeepers* », Pacific Northwest Extension Publication, Oregon State University, 2011.

⁴⁷ Gerster F., Plan de développement durable de l'apiculture, rapport CGAAER n° 11 174 - 01, ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, octobre 2012, p. 6.

pollinisation manuelle comme elle se pratique notamment pour la vanille à Madagascar⁴⁸, pour le kiwi⁴⁹ ou les pommiers⁵⁰, au risque de rendre prohibitif le service naturel⁵¹.

Risques pour les abeilles. Un prix est cependant omis dans ces contrats : celui qui est « supporté » par les pollinisateurs et les risques potentiels pour la biodiversité. Les auditions entreprises par le « Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts » du Parlement canadien dans le cadre de son étude sur « *L'importance des abeilles et de leur santé dans la production de miel, d'aliments et de graines au Canada* », sont très révélatrices de ces risques, qui font la synthèse de préoccupations des scientifiques en ce domaine. C'est ce que souligne le professeur Dave Shutler, biologiste de Université d'Acadia, dont l'essentiel de l'exposé mérite d'être reproduit ici :

« Le déclin des abeilles domestiques au cours des dernières années est en grande partie le résultat de l'industrialisation accrue de l'apiculture. Pour que l'apiculture à grande échelle soit rentable, on fait faire de longs voyages aux abeilles domestiques, en particulier aux États-Unis, où ceux-ci peuvent commencer en Floride, où les abeilles pollinisent des orangers, se poursuivre vers le Maine pour la pollinisation des bleuets, puis de plusieurs autres cultures avant de se terminer en Californie pour la pollinisation des amandiers. Un de leurs stress peut être lié au fait qu'elles sont enfermées dans des ruches durant des jours pendant leur transport, incapables de purger les déchets, les abeilles mortes, et cetera ». « Un deuxième facteur de stress pour les abeilles peut être lié à leur alimentation. Les abeilles domestiques tirent la plus grande partie de leurs glucides du nectar. Cependant, la vaste majorité de leurs gras, de leurs vitamines, de leurs minéraux et de leurs protéines proviennent du pollen. Ces jours-ci, il arrive qu'elles soient déployées au centre de monocultures qui leur donnent accès à une seule sorte de pollen (par exemple, rien que du pollen de canneberge). Imaginez-vous si vous ne deviez manger que du pain pendant deux semaines, puis seulement du tofu, puis seulement des pommes de terre, et ainsi de suite. Avec chaque nouvelle culture, les abeilles domestiques sont confrontées à un nouveau stress nutritionnel ». « Un autre facteur de stress est les pesticides. Chaque culture que les abeilles visitent est traitée avec des pesticides différents. Les abeilles domestiques sont peut-être plus sensibles à ces pesticides que les insectes visés ». Le parasitisme, enfin, constituerait, un autre facteur de stress : « En raison des déplacements des abeilles à l'échelle nationale et internationale, un parasite

⁴⁸ Voir notamment Whippie T.D., « *Vanilla planifolia - An Adventure in Pollination* », The McAllen International Orchid Society Journal, mai 2009, vol. 10, n° 5, p. 2 et s.

⁴⁹ Certaines études montrent cependant qu'une pollinisation mécanique par pulvérisation de pollen peut se révéler moins onéreuse que la mise à disposition de ruches (Areflec, « Évaluation du coût et de l'efficacité de différents modes de pollinisation du kiwi », 2003). Ainsi, pour la pollinisation manuelle, 346 euros/ha et, pour la pollinisation mécanique, 80 euros/ha, contre 330 euros/ha pour la pollinisation apicole.

⁵⁰ Thibault H., « Dans le Sichuan, des "femmes-abeilles" pollinisent à la main les vergers », Le Monde, 24 avril 2014, p. 4.

⁵¹ Le prix de revient d'une cabosse de cacao issue de pollinisation manuelle avec et sans isolement des boutons floraux a un prix de revient, respectivement, de quinze et cinq fois celui d'une cabosse issue de pollinisation naturelle, Bastide P., « *Production of cocoa hybrid seeds in the Cote-d'Ivoire. Various hand pollination trials* », Café, cacao, thé, vol. 37, n° 4, 1993, p. 295-302, annexe.

qui arrive en Floride en janvier est répandu dans l'ensemble de l'Amérique du Nord avant la fin de l'année. Donc les parasites ne tardent pas à se retrouver partout dans le monde [...]. Il y a une certaine controverse au sujet des effets isolés ou synergiques de chacun de ces parasites. ». Et de conclure : « En somme, l'industrialisation de l'apiculture cause un stress aux abeilles domestiques en limitant leur accès à des aliments de qualité et en quantités suffisantes, et en les exposant à plusieurs résidus de pesticides et probablement à d'autres contaminants [...], ainsi qu'à une série de parasites avec lesquels elles n'ont pas évolué. Comme c'est le cas pour les pesticides, ces facteurs de stress ont de multiples possibilités d'entraîner leurs propres interactions synergiques »⁵².

Risques pour la biodiversité. La question des risques pour la biodiversité, quant à elle, impose de tenir compte du fait que la mobilisation en masse de ces pollinisateurs dans des secteurs bien définis conduit au délaissement d'autres secteurs qu'ils auraient pu visiter, sans nécessaire substitution d'autres espèces du fait de leur spécialisation, conduisant ainsi à un appauvrissement de la diversité végétale et, à terme, de la diversité des espèces associées.

Marché de pollinisation. Si ces constats expliquent pour partie la disparition de millions de pollinisateurs, et en tout cas ceux qui sont domestiqués, ils mettent surtout en évidence le marché qui s'est développé autour de la pollinisation. Ils conduisent à s'intéresser à la légitimité du profit des abeilles, en vertu duquel les apiculteurs se prévalent du paiement du service de pollinisation assuré par leurs abeilles.

⁵² Parlement du Canada, Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts, Procès-verbal des auditions du 3 avril 2014. V. Mockler P. (et al.), L'importance de la santé des abeilles pour une production alimentaire durable au Canada, Rapport du Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts, Ottawa (Ontario), Canada, mai 2015. Pour un débat sur les causes du *Bee Collapse Disorder*, voir aussi European Food Safety Authority, « Guidance on the risk assessment of plant protection products on bees (*Apis mellifera*, *Bombus spp.* and solitary bees) », *EFSA Journal*, vol. 11, n° 7, 3295, 2013 ; United States Department of Agriculture, *Report on the National Stakeholders Conference on Honey Bee Health*, 2013 ainsi que Rivière-Wekstein G., « Regard sur la crise sanitaire apicole », *Revue semestrielle de droit animalier*, n° 2, 2011, p. 199 et s.

II. LA LÉGITIMITÉ DU BÉNÉFICE DU « PROFIT » DES ABEILLES

Bail à cheptel. La valorisation contractuelle du *travail* des abeilles n'a pas comme seul cadre ces conventions de pollinisation, qui n'en sont finalement que le dernier avatar. Les historiens ont ainsi trouvé des traces des baux à cheptel concernant les essaims d'abeilles dès le XIV^e siècle⁵³. Ce conventionnement du service de production de cire et de miel et autres produits de la ruche va trouver son prolongement dans le bail à cheptel, repris et modernisé par le Code civil, qui s'applique toujours à ces hyménoptères. Ce bail est défini comme « *Le contrat par lequel on donne à un autre des bestiaux à garder, nourrir et soigner, à condition que le preneur profitera de la moitié du croît, et qu'il supportera aussi la moitié de la perte* ». Si les rédacteurs du Code civil, dans des dispositions traitant des laitages ou lainages, ont eu essentiellement en vue les animaux « de ferme » traditionnels (ovins, bovins, caprins, etc.), la jurisprudence en a admis l'application aux abeilles domestiques⁵⁴, dès lors que ce bail peut porter sur « toutes espèces d'animaux susceptibles de croître ou de profit pour l'agriculture ou le commerce »⁵⁵.

Évaluation des prestations. Un modèle de contrat sous-seing privé de 1806 illustre ainsi la question du partage des profits de la ruche en cire et miel par moitié entre le bailleur et le preneur. Dans le cas de retrait de ruches après la récolte de cire, si celles-ci pèsent plus d'un certain poids par rapport à celui des ruches mises initialement à disposition, le bailleur doit payer le poids en excédent, comme il doit payer au preneur à bail par moitié de leur valeur les ruches nées de son industrie par rapport aux ruches initiales. De son côté, au terme du bail, le preneur est tenu de lui payer la moitié du poids manquant par rapport au poids initial des ruches, comme il doit lui abandonner autant de ruches que nécessaire pour atteindre le poids convenu par les stipulations du contrat, gardant pour lui les ruches en excédent⁵⁶. Le poids permet ainsi d'évaluer le croît du cheptel mis à disposition et le partage de la cire et du miel en cours de contrat comme le partage des ruches supplémentaires à son terme constituent le paiement « en nature » de l'industrie et des soins du preneur à bail. L'apport – comme les pertes – est, par ce biais, aisément évaluable.

Fondements de la rémunération. La rémunération est justifiée, pour l'un, par la propriété des ruches et des colonies qu'elles abritent ; pour l'autre, par son travail pour maintenir et développer le cheptel mis à sa disposition et pour favoriser sa production. Bien que les abeilles soient des meubles par nature, capables de se mouvoir par elles-mêmes, difficiles à appréhender et, partant à s'approprier, leur appropriation repose sur

⁵³ Fournial E., « Les investissements urbains dans l'élevage : les baux à cheptel dans le Forez médiéval », *Études foréziennes*, VIII, 1976, p. 39.

⁵⁴ C. Cass. 3^e civ., 6 mars 1985, Bull. civ. III, n° 46.

⁵⁵ Code civil, art. 1802.

⁵⁶ Beaunier S., *Traité-pratique sur l'éducation des abeilles*, Vendôme 1806, p. 18. L'hypothèse décrite ici est celle du régime du bail à cheptel simple des articles 1804 et suivants du Code civil, « contrat par lequel on donne à un autre des bestiaux à garder, nourrir et soigner, à condition que le preneur profitera de la moitié du croît, et qu'il supportera aussi la moitié de la perte ».

la fiction de l'immobilisation par destination. Comme le précise l'article 524 du Code civil en effet, « Les animaux et les objets que le propriétaire d'un fonds y a placés pour le service et l'exploitation de ce fonds sont immeubles par destination. Ainsi, sont immeubles par destination, quand ils ont été placés par le propriétaire pour le service et l'exploitation du fonds : [...] les ruches à miel [...] »⁵⁷. Les ruches ne sont pas les abeilles et, à aucun moment, la propriété des abeilles n'est expressément affirmée par la réglementation, qui ne connaît que ces habitacles : c'est ainsi la distance des ruches d'abeilles avec les propriétés voisines ou la voie publique que détermine le préfet en application de l'article L. 211-6 du Code rural et de la pêche maritime, comme les mesures édictées par le maire pour « assurer la sécurité des personnes, des animaux, et aussi la préservation des récoltes et des fruits » en application de l'article L. 211-7 du même code sont prescrites aux « propriétaires de ruches » et non aux propriétaires « d'abeilles ». La ruche est à ce point « incontournable » au regard des règles de la propriété qu'elle est considérée comme un accessoire du fonds sur lequel elle est rattachée, comme peut l'illustrer l'article L. 211-8 de ce code : « Dans le cas où les ruches à miel pourraient être saisies séparément du fonds auquel elles sont attachées, elles ne peuvent être déplacées que pendant les mois de décembre, janvier et février ». L'attachement est ainsi tel que le Code civil doit organiser une possible dissociation des saisies entre le fonds et la ruche, « même en cas de saisie légitime »⁵⁸, pour éviter de les troubler pendant cette période. La consubstantialité « ruche-abeilles » fait que la colonie d'abeilles ne se conçoit donc pas sans la ruche qui l'immobilise et permet son appropriation. Cette propriété de la colonie immobilisée est corroborée par le droit de poursuite de celle qui, échappant à cette fiction juridique par un mouvement naturel, quitterait la ruche : comme le précise l'article L. 211-9 du Code rural et de la pêche maritime, en effet, « Le propriétaire d'un essaim a le droit de le réclamer et de s'en ressaisir, tant qu'il n'a pas cessé de le suivre ; autrement l'essaim appartient au propriétaire du terrain sur lequel il s'est fixé⁵⁹ ». Le rattachement au fonds, l'immobilisation fait donc la propriété, mais c'est bien de l'essaim donc il s'agit, et non de l'abeille. Cette dernière n'est juridiquement pas individualisée et c'est collectivement qu'elle est appropriée et exploitée, pour la raison évidente de l'impossibilité de son identification certaine comme individu et comme rattachée à telle ou telle ruche et, partant, à tel ou tel propriétaire. Les colonies d'abeilles domestiques, élevées en vue de la production de cire et de miel, sont ainsi des immeubles par destination, appropriés par le propriétaire des ruches qui les renferment.

Rentes de l'abeille. Le Code rural et de la pêche maritime les classe comme « animaux de rente », écho aux dispositions des articles 547 et suivants du Code civil sur le « droit d'accession sur ce qui est produit par la chose ». La rente traditionnelle de miel et de cire est ainsi appropriée par le propriétaire ou son co-contractant, contrepartie de son travail

⁵⁷ Voir sur ce point l'analyse d'Isabelle Michallet, « L'existence des insectes pollinisateurs dans le droit », in Gratpain V. et Michallet I., *Protection des organismes pollinisateurs et des populations face aux incidences sanitaires et écologiques*, Rapport EnvitéRA, mai 2013, p. 84 et s.

⁵⁸ Neufchateau F. de *et al.*, *Dictionnaire d'agriculture pratique*, Paris, Aucher-Eloy et Cie, 1827, t. 1, rubr. « Abeilles », p. 20.

⁵⁹ Voir Prétot X., « L'essaim infidèle, le maître des ruches et le seigneur justicier. La propriété des abeilles dans l'ancien droit », *Revue semestrielle de droit animalier*, n° 2, 2011, p. 247 et s.

d'entretien des ruches, de placement près des sites favorables au nourrissage, de conservation pendant la période hivernale, etc. Une approche plus réaliste pourrait permettre de considérer que ces diligences ne sont que la contrepartie des prélèvements opérés au détriment de la colonie, qu'il convient de compenser pour garantir sa survie jusqu'à la prochaine saison de floraison : celle-ci peut se passer de l'homme à l'état naturel mais pas lorsqu'elle est immobilisée dans la ruche et que le fruit de son travail destiné à son cycle vital et à la pérennité de la colonie est ainsi prélevé. L'entretien de la force de travail des abeilles et la quiétude de leur repos hivernal sont ainsi rémunérés par les gains en cire et miel, pour autant que l'on adhère aux conditions de leur domestication.

Prestation de pollinisation. La question de la rémunération du service de pollinisation interroge en revanche plus du point de vue juridique : la production de l'abeille qui était, jusqu'à présent, perçue dans sa composante matérielle de cire et de miel et autres produits, dépasse désormais cette approche traditionnelle pour s'attacher à ses effets sur la fructification de certains végétaux et partant, sur la sécurité alimentaire et la préservation de la biodiversité en garantissant la diversité génétique des plantes, qui sont autant de services écosystémiques rendus par la « visite » des fleurs. La « prestation de pollinisation »⁶⁰, via les ouvrières particulières que sont les abeilles, partage cette caractéristique commune à toutes les pollinisations qu'elle n'est pas recherchée par l'animal qui les effectue, elle est « accidentelle ». Elle peut en revanche être recherchée par le propriétaire des colonies qui peut, à la demande, les diriger artificiellement, ce qui conduit à distinguer « un service global et passif » et « un service ciblé et actif⁶¹ ». Ce dernier a le coût de l'intervention de l'apiculteur et du matériel mis en œuvre, sans la certitude cependant que la pollinisation aura bien lieu dans les conditions souhaitées, ni qu'elle sera réalisée dans sa totalité par les abeilles ainsi placées. Le bénéfice est donc incertain, tant en ce qui concerne sa réalisation qu'en ce qui concerne les abeilles qui effectuent cette pollinisation, même s'il existe une forte présomption que les abeilles pollinisent effectivement les végétaux à proximité desquels les ruches sont placées. Le paiement qui intervient dans le cadre du contrat entre l'apiculteur et le producteur rémunère ainsi un service aléatoire, ce qui peut justifier, ainsi qu'on l'a envisagé, qu'il ne soit pas conditionné par un résultat, voire que ce résultat soit totalement absent des stipulations de la convention dite « de pollinisation ».

Lois du marché. Quoi qu'il en soit, la rémunération dépend de l'accord conclu entre les deux protagonistes, la valeur du service pouvant être perturbée par le jeu du marché : la raréfaction des colonies d'un côté et l'augmentation des besoins de pollinisation de l'autre conduisent presque naturellement les apiculteurs à rechercher la rentabilité et à mettre le service à disposition du plus offrant. La rareté et le besoin en déterminent le prix, suivant les lois du marché.

⁶⁰ Selon la formule retenue par « Osez la pollinisation professionnelle », *La viticulture en Val de Loire*, n° 366, décembre 2011 / janvier 2012.

⁶¹ Selon l'expression de Gerster F., *Plan de développement durable de l'apiculture*, rapport CGAAER n° 11 174 - 01, ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, octobre 2012, p. 22.

Patrimonialisation de la pollinisation. Ensuite et surtout, quelle légitimité une telle rémunération peut-elle avoir, mise à disposition des ruches exceptée ? En d'autres termes, le propriétaire de la colonie d'abeilles a-t-il des droits sur ce service de pollinisation et services associés effectué par « ses » abeilles ou ne devrait-on pas plutôt envisager ce service écosystémique comme un bien commun (ou appellation assimilée), qui ne lui appartiendrait donc pas ? Cette gestion contractuelle des abeilles isole en effet une de leurs qualités particulières, celle de rendre le service écosystémique de pollinisation et ses corolaires de préservation de la biodiversité et de sécurité alimentaire. Cette fonction interroge sur le régime juridique de ces services et leur gestion au regard du droit des biens, questionne les rapports entretenus entre la propriété de la colonie d'abeilles et ces fonctions naturelles. Au-delà de la question de l'évaluation financière des services écosystémiques ainsi rendus⁶², plusieurs indices invitent à penser que la propriété de cette capacité de produire des services n'est pas aussi souveraine ni, surtout, aussi personnelle qu'une première analyse pourrait le laisser supposer. On peut en effet s'interroger sur l'effective consubstantialité juridique qui existerait entre propriété des colonies de pollinisateurs et services qu'ils peuvent rendre et se demander s'il n'y aurait pas une possible *transpropriation*, c'est-à-dire un détachement juridique entre la propriété de la colonie et cette capacité de services, du fait d'une « concession d'usages multiples [sur un même bien] à une multiplicité de titulaires⁶³ » : les colonies appartiennent de façon non discutable à leur propriétaire mais leur capacité de services appartiendrait, dans cette perspective, à la collectivité, à l'instar d'un monument historique, où le bâtiment appartient à son propriétaire mais son historicité à la collectivité. Si l'apiculteur se « contente », comme il l'a toujours fait, de la production traditionnelle de la ruche (miel, etc.), seul bien qu'il considère comme tel et qu'il a effectivement recherché, les autres services lui sont *a priori* indifférents, sauf à être en lien avec le nourrissage et le maintien de ses colonies, dont il tire profit. Il y aurait ainsi une patrimonialisation de cette capacité de pollinisation dans un sens plus collectif, non appropriable, justifiant l'intervention de la collectivité pour préserver ce service, voire le gérer y compris de façon économique ou le réglementer dans le sens de l'intérêt général.

Droits sur les abeilles. La seule certitude que l'on peut avoir, dans une perspective civiliste, est que « La propriété d'une chose soit mobilière, soit immobilière, donne droit sur tout ce qu'elle produit, et sur ce qui s'y unit accessoirement soit naturellement, soit artificiellement. Ce droit s'appelle "droit d'accession" »⁶⁴. Le miel et autres produits de la ruche présentent bien les caractéristiques d'un produit au sens de cette disposition, une production constituant un élément matériel appropriable. Il s'agit cependant plus d'une

⁶² Voir ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, *Évaluation des services rendus par les écosystèmes en France*, étude exploratoire, synthèse, septembre 2009. De façon plus critique, Angel M., *La nature a-t-elle un prix ? Critique de l'évaluation monétaire des biens environnementaux*, Paris, Presses de l'École des mines de Paris, 1998 ; Maris V., *Nature à vendre, Les limites des services écosystémiques*, Paris, Quae, 2014.

⁶³ Selon l'expression de François Ost dans Ost F., *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, Paris, La Découverte, 2003, p. 325.

⁶⁴ Code civil, art. 546.

production frugifère, compte tenu de son cycle et de sa reproductibilité, moyennant un certain entretien du producteur, que d'un produit *stricto sensu*. La pollinisation est, quant à elle, plus difficile à appréhender : la propriété sur le croît ou la fructification de la plante, qu'elle conditionne, est exclue, puisque relevant du propriétaire de la plante et non de l'apiculteur, qui n'est propriétaire que de la colonie de pollinisateurs, d'une part et, d'autre part parce qu'elle se situe plus en amont. Elle ne sert qu'à évaluer l'échange, le producteur étant déterminé par ce profit de la plante dans le prix qu'il est prêt à investir dans le service, en fonction du gain attendu ou de la perte évitée. La pollinisation doit donc être envisagée isolément, en tant que telle, quels que soient ses résultats. L'abeille en est le vecteur, involontaire sans doute, mais le vecteur tout de même : il n'y a pas de distanciation possible qui permettrait d'en faire un élément à part, individualisable. L'abeille produit ici un service, ainsi que nous l'enseigne dans une perspective similaire l'article 524 du Code civil, déjà envisagé : la ruche à miel (et partant, la colonie d'abeilles qu'elle contient) a été placée par le propriétaire du fonds « pour le service [...] de ce fonds ». Elle rejoint ainsi, dans ce contexte, les animaux attachés à la culture, dont la force de travail est affectée au fonds, à l'instar du bœuf de trait mis à disposition pour sa force de traction. L'apiculteur n'a pas de droit particulier sur la pollinisation, mais sur ses abeilles qui pollinisent, ce qui justifie la rémunération de son service de mise à disposition de celles-ci au profit d'un tiers (producteur) dans un cadre volontaire, recherché. Son droit sur le service des abeilles est fondé sur la propriété de la colonie : ce n'est cependant pas la pollinisation qui constitue le service marchand qu'il procure, mais bien la mise à disposition des ruches en vue de polliniser. La rémunération est alors fondée lorsque le service est individualisé, apporté à un tiers identifié, expressément demandeur du service, et fruit d'une certaine industrie de la part de l'apiculteur (déplacement des ruches, etc.), dans le cadre constitué d'une convention, quelle que soit sa forme.

Droits sur le service des abeilles. Qu'en est-il, en revanche, lorsque le service de pollinisation est rendu à une collectivité anonyme, bénéficiaire non individualisé du service, sans sollicitation particulière de sa part, en tout cas pas de façon expresse, sans contrat ni tâche particulière à cette fin de la part de l'apiculteur (notamment lorsque ses ruches sont fixes) ou avec une finalité strictement mellifère (transhumance des ruches pour suivre les miellées), autre que son activité ordinaire d'entretien de son cheptel ? Peut-il alors revendiquer un droit sur le service rendu par ses abeilles au bénéfice de la collectivité et prétendre être rémunéré à ce titre ? De son côté, si l'intérêt de la pollinisation a bien un caractère collectif, la collectivité peut-elle intervenir aux fins de faciliter ou de pérenniser la réalisation de ce service, par des actions en faveur des pollinisateurs ou de l'apiculteur ? Le développement de la valorisation financière de ce service écosystémique sous forme d'incitations économiques plus que de paiement direct montre que l'on a dépassé la question de la légitimité pour s'interroger sur les modalités de cette valorisation.

III. LE FINANCEMENT DU SERVICE ÉCOSYSTÉMIQUE DE POLLINISATION

Activité d'intérêt général. Le Parlement européen a établi une clef de répartition des prestations apiculteur/abeilles. Après avoir relevé que « l'apiculture et la biodiversité dépendent l'une de l'autre », il souligne que « par la pollinisation, les colonies d'abeilles fournissent des biens publics importants du point de vue écologique, économique et social, assurant ainsi la sécurité alimentaire et préservant la biodiversité, et que les apiculteurs, en gérant leurs colonies d'abeilles, rendent des services de premier ordre en matière d'environnement⁶⁵ ». Dans cette perspective, les apiculteurs sont plus que des intermédiaires, plus que de « simples » propriétaires des abeilles qui rendent le service de pollinisation : la bonne gestion de leurs colonies conditionne la bonne exécution de ce service, constitue en soi un service qui justifie une contrepartie financière afin de les inciter ou les aider à exécuter ce service. Ont-ils cependant d'autre choix que cette gestion raisonnée, sauf à prendre le risque de perdre leur bien ou de voir diminuer leur récolte des produits apicoles ? Ils dépendent fortement d'une gestion raisonnable, « en bon père de famille », de leur cheptel dont le potentiel de productivité est conditionné par leur comportement à leur égard et sont ainsi « captifs », dépendant de la pollinisation à laquelle ils sont finalement dédiés. Cette dépendance limite leurs moyens d'actions pour revendiquer une intervention des pouvoirs publics, car on imagine mal une « grève de la pollinisation », qui se solderait par la perte définitive de leur « outil de travail ».

Prestation de services. Une telle revendication n'est cependant pas nécessaire, car sitôt reconnu le caractère d'intérêt général de la pollinisation, leurs bons offices auprès de leur cheptel en font des prestataires de service au bénéfice de la collectivité, qui a tout intérêt, pour pérenniser la fourniture de biens publics – on préférera services écosystémiques, mais il y a ici équivalence des termes – à intervenir à leur profit dans un intérêt collectif. Une telle situation permet de légitimer les aides matérielles auxquelles les apiculteurs peuvent prétendre pour l'entretien de leur cheptel, et la collectivité publique participe à cette gestion à raison des bénéfices qu'elle en retire, collectivement, et non au titre de l'assistance qui serait apportée à une catégorie professionnelle en difficulté. Cette contrepartie et les intérêts réciproques qui en résultent permettent de sortir de la logique d'aides qui prévalait jusqu'à présent, bien que la terminologie n'ait pas vraiment évolué en ce sens. Il y a *service environnemental* de la part de l'apiculteur afin de permettre la réalisation d'un *service écosystémique*, la réalisation de l'un favorisant la réalisation de l'autre sans pour autant déterminer son existence : l'abeille n'a pas besoin de l'homme pour polliniser. L'intervention humaine permet cependant d'améliorer le service en renforçant le nombre de pollinisateurs et/ou en les plaçant à proximité des plantes à polliniser. Le droit de l'Union est peu disert sur la qualification des versements effectués en faveur des apiculteurs : rémunération ou indemnisation d'une prestation, indemnisation d'une contrainte, incitation financière, aide, revenu *sui generis*, spécifique... Il est difficile de se fonder sur la qualification fiscale retenue par les États pour tenter

⁶⁵ Résolution du Parlement européen du 15 novembre 2011 sur la santé des abeilles et les défis lancés au secteur apicole (2011/2108(INI)).

d'en définir la nature, en raison du pragmatisme dont ils font preuve à cet égard, ou de la politique qu'ils veulent conduire. Si les revenus tirés de l'activité de pollinisation sont, en France, imposés dans la catégorie des bénéfiques agricoles⁶⁶, l'État de Washington, quant à lui, assujettit le revenu qu'en tirent les apiculteurs au régime de la « *Business and Occupation Tax* », sous la rubrique « Services et autres activités », « comme un service horticole ».

Toutefois, pour tenir compte de l'impact économique du *Colony Collapse Disorder* sur le secteur agricole, l'activité a été exonérée de cette taxe jusqu'au 1^{er} juillet 2017, pour autant que l'apiculteur soit éligible et notamment, à ce titre, enregistré⁶⁷. Dans l'intervalle cependant, les apiculteurs ont accédé au statut d'agriculteur et, depuis 2015, relèvent désormais de ce statut fiscal lorsqu'ils fournissent un service de pollinisation à des agriculteurs, ce qui leur permet, par exemple, de bénéficier d'exonération fiscale sur l'achat de sirop pour nourrir leurs colonies⁶⁸. Dans ces deux cas, français et américain, l'aide d'État par le biais de la fiscalité est caractérisée.

Soutiens directs à l'apiculture. Le soutien direct à l'apiculture, admis par l'Union européenne, ne va pas non plus dans le sens de la reconnaissance d'une prestation particulière, dès lors qu'il s'agit d'intervenir en faveur d'actions visant à « améliorer les conditions générales de production et de commercialisation des produits de l'apiculture ». Le droit de l'Union autorise ainsi les États membres à mettre en œuvre des « programmes apicoles » tri-annuels destinés à organiser le financement d'actions comme « *assistance technique aux apiculteurs et aux groupements d'apiculteurs ; lutte contre la varroose ; rationalisation de la transhumance [...] soutien au repeuplement du cheptel apicole communautaire ; coopération avec des organismes spécialisés en vue de la réalisation de programmes de recherche appliquée dans le domaine de l'apiculture et des produits issus de l'apiculture* ». Les États membres peuvent, en outre, « *octroyer des aides nationales spécifiques destinées à la protection des exploitations apicoles défavorisées par des conditions structurelles ou naturelles ou relevant de programmes de développement économique, à l'exception des aides accordées en faveur de la production ou du commerce* »⁶⁹. Le cofinancement communautaire, assuré *via* le Fonds européen agricole de garantie, s'élève à 50 % des dépenses supportées par l'État membre au titre du programme national⁷⁰. La production de miel et autres produits de la

⁶⁶ Voir Billet Ph., « L'abeille taxée ou le service de pollinisation appréhendé par le droit fiscal », *op. cit.*

⁶⁷ Voir Washington State Department of Revenue, « Tax Exemptions for Honey Beekeepers », Special Notice, 18 novembre 2013.

⁶⁸ Voir Washington State Department of Revenue, « Beekeepers Tax Guide », juill. 2015.

⁶⁹ Règlement (CE) modifié n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement « OCM unique »), JOCE L 299, 16 novembre 2007, p. 1. Celui-ci rationalise les organisations communes de marché antérieures couvrant chacune différents produits ou groupes de produits sur le fondement d'un règlement de base lui étant propre, et en particulier le règlement n° 797/2004 du Conseil du 26 avril 2004 relatif aux actions visant à améliorer les conditions de la production et de la commercialisation des produits de l'apiculture (JOCE L. 125, 28 avril 2004, p. 1).

⁷⁰ Les mesures financées par le Fonds européen agricole pour le développement rural sont exclues du programme apicole dès lors que, conformément au règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le

ruche constitue l'objet de ces aides, du moins initialement et ce n'est que tardivement que la pollinisation trouve sa place dans le dispositif, de façon allusive puis, plus explicite.

Protection indirecte des pollinisateurs. Les premières « opérations locales agroenvironnementales », anticipant les futures « mesures agro-environnementales » (MAE) définies dans le cadre de la politique agricole commune (PAC), bien que non spécifiquement destinées aux pollinisateurs, permettaient ainsi de satisfaire cet objectif en encourageant le développement de la diversité végétale, ce régime permettant de « favoriser une exploitation des terres agricoles prenant en compte la protection et l'amélioration de l'environnement, de l'espace naturel, du paysage, des ressources naturelles, des sols et de la diversité génétique⁷¹ ». La mesure tient cependant plus du service environnemental que d'une intervention en faveur d'un service écosystémique, puisqu'il s'agit de garantir aux pollinisateurs l'accès à une « nourriture » saine et variée.

MAE API : mesures agro-environnementales spécifiques, dédiées aux abeilles. Elle préfigure cependant la politique agricole développée à partir de 2007 sur la base de laquelle les États vont pouvoir instaurer des mesures agro-environnementales (MAE) spécifiques, la France instituant alors un dispositif spécialement dédié aux abeilles, la MAE API (amélioration du potentiel pollinisateur des abeilles domestiques). Cette MAE cherche à obtenir des apiculteurs qu'ils modifient leurs pratiques notamment en étendant les zones de pollinisation pour y inclure des zones intéressantes pour la biodiversité, même si, par ailleurs, « les rendements en production de miel y sont inférieurs aux autres zones ». Ainsi qu'il est rappelé dans le cadre de chaque campagne, « La mesure API est une mesure déconcentrée à cahier des charges national et dont la mise en œuvre est régionalisée⁷² ». Le dispositif impose aux apiculteurs qui y souscrivent « d'accroître le nombre d'emplacements utilisés, avec la localisation d'une proportion minimale » dans ces zones, l'efficacité de la mesure étant assurée « par les obligations de distance minimale entre deux emplacements, de nombre minimal de colonies par emplacement et de durée minimale d'occupation ». Le cahier des charges qui constitue la base de l'engagement impose de doubler le nombre d'emplacements par lot de 100 colonies (soit quatre au lieu de deux) « afin d'assurer une meilleure couverture du

développement rural (aujourd'hui abrogé) (JOUE L. 277, 21 octobre 2005, p. 1), une même action ne peut pas faire l'objet d'un paiement à la fois dans le cadre du programme apicole et dans le cadre d'un autre régime d'aides communautaires. Comme l'indique la décision du directeur général de FranceAgriMer du 13 septembre 2013 relative à la mise en œuvre du programme apicole triennal français 2014/2016, « Le financement communautaire attribué à chaque État membre est déterminé en fonction de sa part relative dans le cheptel apicole communautaire. Pour la France, cette proportion est fixée à 10,42 % ce qui porte à 3,52 millions d'euros par an le cofinancement communautaire pour 7,05 millions d'euros de dépenses prévues dans le programme français » (voir également décret n° 2013-820 du 12 septembre 2013 relatif au programme d'aide national au secteur de l'apiculture pour les exercices financiers 2014 à 2016, JO, 14 septembre 2013, p. 15485).

⁷¹ Règlement (CEE) n° 2078/92 du Conseil du 30 juin 1992 concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel : JOCE L 215, 30 juillet 1992, p. 85.

⁷² Voir, pour chaque DDT ou DDTM, « Notice d'information. Amélioration du potentiel pollinisateur des abeilles domestiques pour la préservation de la biodiversité (API). Campagne 2014 ».

territoire en insectes pollinisateurs». Il impose également un nombre minimal d'emplacements en zone intéressante au titre de la biodiversité (ZNIEFF, Natura 2000, etc.), ces zones étant définies à l'échelon régional « et représentent au minimum 25 % et au maximum 50 % du territoire régional ». Le dispositif est tout sauf artisanal, puisque les apiculteurs doivent, sauf dérogations régionales particulières, engager au moins 72 ruches. La distance minimale entre deux emplacements doit être de 1 000 mètres, sauf obstacles naturels (lignes de crête et cols en zone de montagne, bosquets), permettant de la réduire à 500 mètres. Les colonies doivent rester au moins trois semaines par emplacement. En contrepartie du respect du cahier des charges, une aide de 17 euros par ruche (colonie) engagée est versée annuellement pendant les cinq années que dure l'engagement⁷³.

Contrôle du déplacement des ruches. Ce dispositif doit cependant, comme la pollinisation dirigée qui n'en est finalement qu'un avatar, composer avec les règles sanitaires qui conditionnent le déplacement des ruches, et notamment l'obligation de déclaration aux services vétérinaires de « *chaque transport d'abeilles à l'extérieur du département d'origine [...] dans les jours qui précèdent ou qui suivent le transport* »⁷⁴. D'autres États adoptent des dispositions plus restrictives encore, qui imposent que les propriétaires de ruches désirant pratiquer l'apiculture pastorale ou florale en demandent l'autorisation jusqu'au 1^{er} mai de chaque année en indiquant le lieu de stationnement, l'autorisation n'étant accordée qu'après un contrôle attestant notamment que les colonies sont saines et que le lieu de stationnement n'est pas placé sous séquestre apicole pour causes sanitaires⁷⁵. Ou, d'une façon plus générale, ils imposent que tout transport d'abeilles en provenance d'une autre province ou région soit précédé de la délivrance d'un permis « énonçant les conditions dans lesquelles il est permis de le faire⁷⁶ ».

Soutien à la production de miel. Avec de telles mesures, on s'éloigne insensiblement du paiement d'un service écosystémique rendu par les pollinisateurs domestiqués. La pollinisation n'est pas l'objet direct de la mesure, n'est pas recherchée comme telle, au profit de la production de miel, même s'il y a quoi qu'il en soit pollinisation. L'apiculteur est soutenu dans sa démarche de suivi des miellés mais il s'agit pour la collectivité de bénéficier d'une augmentation du potentiel pollinisateur qui est, en quelque sorte, payée « en nature » pour le service qu'elle rend aux insectes pollinisateurs. Un rapide bilan des mesures existantes montre que le paiement du service de pollinisation reste en retrait et l'on trouve beaucoup plus de services environnementaux dispensés au profit des pollinisateurs, services dont la réalisation bénéficie également d'un paiement.

⁷³ Voir Instruction technique DGPAAT/SDEA/2014-387 du 23 mai 2014 Mesures Agro-Environnementales (MAE), p. 122 et s.

⁷⁴ Arrêté du 11 août 1980 relatif au dispositif sanitaire de lutte contre les maladies des abeilles (version modifiée), *JONC* 1^{er} octobre 1980, p. 8684.

⁷⁵ Ordonnance portant exécution de la législation fédérale sur les épizooties et l'élimination des sous-produits animaux, Jura, art. 27, 9 décembre 1997.

⁷⁶ Ontario (Canada), Loi sur l'apiculture, L.R.O. 1990, chap. B.6, art. 12.

IV. LE SERVICE ENVIRONNEMENTAL DE PROTECTION DES POLLINISATEURS⁷⁷

Maintien de la diversité végétale. « Cheptel », « transhumance ». Le vocabulaire employé est plus proche du pastoralisme que de l'apiculture⁷⁸. Le Parlement européen a même été jusqu'à évoquer les « pâturages pour abeilles », susceptibles de leur fournir « l'alimentation riche dont elles ont besoin pour maintenir leurs défenses immunitaires et demeurer en bonne santé »⁷⁹. Il invite le reste les États membres « à établir des mesures agro-environnementales en faveur de l'apiculture dans leurs programmes de développement rural et à encourager les exploitants à prendre des mesures agro-environnementales pour soutenir les pelouses compatibles avec les abeilles sur les bordures de champs »⁸⁰. Il complète ainsi sa recommandation précédente d'élaborer un plan pour lutter contre la mortalité des abeilles incluant « le recours à des pratiques agricoles durables et favorables à la pollinisation, qui évitent les monocultures sans rotation ». Il souligne surtout que les actions en faveur de la biodiversité « sont aussi indispensables dans le secteur non agricole » et que « les dépendances vertes routières, les abords de voies ferrées, les tranchées forestières des réseaux de transport d'énergie et les jardins publics et privés représentent des surfaces considérables sur lesquelles des modalités de gestions raisonnées peuvent augmenter fortement la ressource en pollen et en nectar pour les abeilles et les insectes pollinisateurs. ». Le maintien – ou le rétablissement – de la diversité végétale est donc déterminant pour améliorer le potentiel en nectar et en pollens afin de maintenir et/ou de reconstituer les communautés de pollinisateurs. Diverses modalités ont été développées à cette fin, inscrites ou non dans le cadre des mesures agro-environnementales (MAE), à l'instar de la MAE « rotationnelle » pour la diversification des assolements en cultures arables qui interdit la reconduction d'une même culture sur une parcelle pendant deux années successives permettant ainsi de varier l'alimentation des abeilles (cultures protéagineuses) ; ou de la MAE « prime herbagère agroenvironnementale » (PHAE) qui vise « à préserver les prairies et à encourager une gestion extensive de ces surfaces à partir de pratiques respectueuses de l'environnement », dont le cahier des charges impose notamment l'interdiction de retourner les prairies permanentes et, surtout, que les éléments fixes de biodiversité de l'exploitation représentent l'équivalent d'au moins 20 % de la surface (prairie permanentes humides, zones herbacées mises en défens et

⁷⁷ Pour une première et brève esquisse de ces questions, voir Billet Ph., « La protection juridique des insectes au service de la biodiversité », in Falque M. et Lamotte H. (dir.), *Biodiversité. Droits de propriété, économie et environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 139 et s., ainsi que Billet Ph., « La propriété au risque des services écosystémiques : le cas du service de pollinisation », in Mari E. de et Taurisson-Mouret D. (dir.), *L'Empire de la propriété : impacts environnementaux du droit de propriété. L'impact de la norme en milieu contraint (III) : exemples de droit colonial et analogies contemporaines*, Paris, Victoires éditions, 2016, p. 274-286.

⁷⁸ Voir le roman éponyme de Lanoux A., *Le Berger des abeilles*, Paris, Grasset, 1974.

⁷⁹ Résolution du Parlement européen du 15 novembre 2011, préc.

⁸⁰ *Ibid.*

retirées de la production, etc.) ; ou encore, de l'aide au système fourrager « polyculture élevage » économe en intrants (mise en place de prairies à base de légumineuses associées à des graminées pour l'élevage extensif⁸¹). D'autres mesures s'attachent à une diminution de l'usage des pesticides qui affectent le biotope des pollinisateurs.

Programmes apicoles. Dans le prolongement de cette politique, le Parlement européen a adopté en mars 2018, une résolution sur les perspectives et défis pour le secteur apicole de l'Union européenne, très orientée « économie », « production agricole » et « sécurité alimentaire », qui met en évidence le fait « que les abeilles et autres pollinisateurs assurent la pollinisation et sont dès lors garants de la reproduction de nombreuses plantes cultivées et sauvages, garantissant la production de denrées alimentaires ainsi que la sécurité alimentaire et préservant la diversité biologique à titre gratuit en Europe et dans le monde ; que l'importance de la pollinisation dans l'Union n'est pas suffisamment reconnue et est souvent considérée comme allant de soi, alors qu'aux États-Unis par exemple, ce sont au total 2 milliards d'euros qui sont dépensés chaque année pour la pollinisation artificielle ». Il souligne également le fait que « la mortalité des abeilles coûterait 150 milliards d'euros dans le monde, soit 10 % de la valeur marchande des denrées alimentaires, ce qui atteste de la nécessité de protéger les insectes pollinisateurs ». Les préoccupations restent très anthropiques : il appelle ainsi au renforcement du soutien de l'Union en faveur des apiculteurs, par « une augmentation de 50 % de la ligne du budget de l'Union réservée aux programmes apicoles nationaux » ; à la réalisation d'une « étude sur la faisabilité d'un système de gestion des risques apicoles dans le cadre des programmes apicoles nationaux, afin de faire face aux pertes de production subies par les apiculteurs professionnels ; propose dès lors une indemnité calculée en fonction du chiffre d'affaires moyen des exploitations concernées » ; à l'introduction, par les États membres, dans leurs programmes apicoles nationaux d'un « dispositif d'indemnisation pour les mortalités des colonies d'abeilles résultant de catastrophes naturelles, de maladies ou de prédatons » ; à l'accroissement des investissements privés et publics « dans le savoir-faire technique et scientifique » et à les encourager, « en particulier dans les domaines des aspects génétiques et vétérinaires et de la mise au point de médicaments innovants pour la santé des abeilles » ; à développer, dans les formations des apiculteurs, « des informations en lien avec la pollinisation et les autres pratiques environnementales telles que le maintien de l'équilibre écologique et la préservation de la biodiversité, ainsi que l'amélioration des conditions de survie des pollinisateurs dans les paysages cultivés ». Il insiste également sur la nécessité, pour l'Union européenne et ses États membres, « de prendre les mesures nécessaires et immédiates devant permettre la mise en œuvre d'une stratégie à grande échelle et à long terme en matière de santé des abeilles et de repeuplement afin de préserver le cheptel d'abeilles sauvages en déclin dans l'Union européenne » ; « sur la disparition croissante de plantes fourragères (...) en raison notamment du recours inapproprié aux produits

⁸¹ Voir Saddier M., Pour une filière apicole durable. Les abeilles et les pollinisateurs sauvages, rapport au Premier ministre, octobre 2008 ; Heidsieck H. et Allier F., Propositions pour une prise en compte des insectes pollinisateurs dans les politiques agricoles nationales et européennes, cahier technique, ITSAP, Institut de l'abeille, janvier 2013.

phytosanitaires, à la réduction des pâturages d'herbages au profit des prairies, ce qui entraîne une pénurie de pollen, et donc une sous-nutrition des abeilles, contribuant à l'affaiblissement de la santé des abeilles et à une hausse de la vulnérabilité aux agents pathogènes et aux parasites ». Il appelle à la préservation « du patrimoine génétique, de la diversité et de la capacité d'adaptation des populations d'abeilles locales endémiques » et constate « que les monocultures réduisent la biodiversité et présentent le risque d'une pollinisation insuffisante et de la disparition de la flore mellifère », appelant à « la préservation des ressources abiotiques, en particulier du sol et de l'eau, ainsi qu'une grande diversité de pollen et une grande variété d'aliments sont essentielles à la protection des abeilles ». Enfin, il demande à la Commission « de suspendre l'autorisation des substances actives pesticides qui mettent en danger la santé des abeilles sur la base des conclusions scientifiques de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) fondées sur des essais sur le terrain, et ce jusqu'à la publication de l'évaluation d'impact détaillée finale de l'EFSA et réaffirme que tout processus décisionnel doit être fondé sur des évaluations et des conclusions scientifiques ». Ambitieux programme, qui en dit long sur la situation des pollinisateurs en général, et celle des abeilles en particulier, et sur le retard pris pour leur protection⁸².

Lutte contre le déclin des pollinisateurs. La communication de la Commission concernant une « Initiative européenne sur les pollinisateurs » de juin 2018 apparaît comme un début de réponse à ces préoccupations, qui développe trois séries d'actions prioritaires :

- « Améliorer les connaissances sur le déclin des pollinisateurs, ses causes et ses conséquences »,
- « Lutter contre les causes du déclin des pollinisateurs »,
- et « Sensibiliser, engager la société dans son ensemble et promouvoir la collaboration ».

La Commission constate en effet qu'en dépit des progrès enregistrés dans les connaissances, il y a encore des « lacunes considérables » : « l'ampleur du déclin n'est pas connue et ses répercussions sur la société humaine et l'économie ne sont pas encore totalement comprises », ce qui justifie que « les espèces et les populations de pollinisateurs de l'Union européenne (UE) doivent être mieux surveillées », en développant « un processus de surveillance coordonné visant à combler le déficit de connaissances sur leur statut et leurs tendances » ainsi que « des indicateurs solides sur la pollinisation » qui « permettraient d'évaluer les incidences de diverses politiques de l'UE, principalement dans les domaines de l'environnement, de l'agriculture et de la santé, et de suivre les progrès de l'UE accomplis dans la réalisation des objectifs de développement durable n° 2 (« faim zéro ») et n° 15 (« vie terrestre ») ». La Commission

⁸² Résolution du Parlement européen du 1^{er} mars 2018 sur les perspectives et défis pour le secteur apicole de l'Union européenne (2017/2115(INI)).

préconise ainsi de renforcer la recherche et l'innovation « sur tous les fronts » : « ampleur du problème (statut et tendances des pollinisateurs), la lutte contre les causes (menaces pesant sur les pollinisateurs, leur importance relative et leur interaction) et les conséquences (impacts sur la nature, le bien-être humain et l'économie). La recherche fondamentale (systématique, taxonomie) ainsi que la recherche appliquée devraient être soutenues pour renforcer la capacité de surveillance et d'évaluation de l'UE en ce qui concerne les pollinisateurs ». La lutte contre les causes du déclin des pollinisateurs est déclinée en quatre séries d'actions : la protection des habitats, le renforcement du contrôle de la conception et de l'utilisation des pesticides, la lutte contre les espèces exotiques envahissantes et la lutte contre « d'autres menaces » (changement climatique, pollution de l'environnement et maladies). Elle préconise ainsi, et notamment d'améliorer la mise en œuvre des directives « Oiseaux » et « Habitats », les mesures de conservation des types d'habitats protégés tels que les prairies pouvant bénéficier « de manière significative » aux pollinisateurs. Sans négliger, de façon plus générale, les « opportunités clés pour le maintien et la création d'habitats de pollinisateurs dans les zones rurales et urbaines à l'horizon 2020 » que présentent la politique agricole commune et la politique de cohésion de l'UE : éco-conditionnalité, paiements directs et mesures de développement rural peuvent ainsi être mobilisés « pour lutter contre les pressions que subissent les pollinisateurs en raison de l'agriculture intensive et du changement d'affectation des terres » (surfaces d'intérêt écologique dans le cadre des paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien, permettant de fournir des bandes-tampons aux pollinisateurs et la mise en jachère de terres pour les plantes riches en nectar et en pollen...). Elle encourage également le développement d'habitats refuges en milieu urbain (murs et toitures végétalisés...) et d'habitats de transition « qui permettent aux pollinisateurs de se déplacer et de se disperser dans les zones urbanisées ». Elle préconise également de renforcer la lutte contre certaines espèces exotiques qui soit étouffent la végétation propice au nourrissage des pollinisateurs, soit s'attaquent à eux. Il est également nécessaire, selon elle de prendre en considération les effets du changement climatique qui « affecte la diffusion et l'aire de répartition des pollinisateurs, leurs habitats et leur interaction, à la fois par des changements graduels et des phénomènes météorologiques extrêmes »⁸³. Cette initiative n'aura cependant pas les effets attendus : contre toute attente, le Comité permanent des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux

⁸³ Communication de la Commission du 1^{er} juin 2018, Initiative européenne sur les pollinisateurs, COM(2018) 395 final. V. Ph. Billet, L'Union européenne au chevet des pollinisateurs, *Energie, Environnement, Infrastructures*, juill. 2018, Focus n°124.

(SCoPAFF), ne l'a pas encore approuvée, retardant la mise à jour des principes d'évaluation des effets des pesticides sur les abeilles⁸⁴.

Disponibilité de la nourriture. La survie des pollinisateurs, sauvages comme domestiques, est conditionnée non seulement par la qualité de leur milieu⁸⁵, mais aussi par la disponibilité de la nourriture⁸⁶. Les modifications d'usage des sols entraînent la disparition progressive des plantes mellifères, soit en raison de leur imperméabilisation, soit en raison de la substitution par d'autres plantes ou de l'utilisation d'herbicides pour l'entretien de certaines surfaces. Diverses propositions ont été formulées pour assurer la coexistence entre l'occupation humaine des sols et les pollinisateurs et, plus spécifiquement, entre agriculture et pollinisateurs. Prônant de « Retrouver la biodiversité nécessaire à l'apiculture et au-delà à l'agriculture tout entière », le rapport Gerster spécule que les surfaces « d'intérêt écologique » devraient devenir indirectement et à nouveau « d'intérêt agricole » grâce au renforcement du service de pollinisation. Il donne également des pistes pour permettre aux cultivateurs et aux apiculteurs de « trouver un intérêt commun » : « jachères apicoles ou mellifères, bandes enherbées fleuries, inter cultures mellifères, CIPAN (culture intermédiaire pièges à nitrates) fleuries, haies et talus fleuris et bosquets d'acacia, cultures de légumineuses fourragères, modes de culture d'intérêt apicole (floraison de la luzerne), variété cultivée d'intérêt apicole (par exemple pour le tournesol prise en compte des critères *attractivité du nectar* et *qualité du pollen* dans la sélection variétale)⁸⁷ ». L'idée n'est pas nouvelle cependant, pour autant que l'on puisse en juger par toutes les expériences en ce domaine, mais présente la particularité de promouvoir son intégration au sein de la politique agricole commune (PAC), ce qui sera chose faite avec la PAC 2014-2020. La nouvelle éco-conditionnalité fixée par le règlement n° 1307/2013 du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la PAC⁸⁸ maintient le paiement à l'hectare qu'elle assortit d'un paiement « vert » (30 % de l'enveloppe des paiements directs) en contrepartie du respect de certaines pratiques agricoles, dont le maintien d'une « surface d'intérêt écologique » (SIE) « sur la surface agricole » d'au moins 5 % des terres arables (portée à 7 % à compter de 2017 pour les exploitations agricoles d'une superficie supérieure à 15 hectares), auxquels s'ajoutent la surface des SIE hors terres arables. Sont notamment comptabilisés au titre des SIE, les terres en jachère (fixes, faune sauvage, jachère fleurie, mellifères), les terrasses, les

⁸⁴ V. Pollinis, Évaluation des pesticides et risques pour les pollinisateurs : procédures obsolètes et conflits d'intérêt, mai 2019.

⁸⁵ V. en ce sens les orientations du Plan national d'actions « France Terre de pollinisateurs » (Gadoum S. & Roux-Fouillet J.-M., Plan national d'actions « France Terre de pollinisateurs » pour la préservation des abeilles et des insectes pollinisateurs sauvages. Office pour les insectes et leur environnement – Ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie, 2016).

⁸⁶ V. en ce sens la position de la 13^e Conférence des Parties de la Convention sur la diversité biologique, qui recommande d' « Accroître la diversité florale disponible pour les pollinisateurs en utilisant principalement des espèces indigènes » (XIII/15. Implications of the IPBES assessment on *pollinators*, pollination and food production for the work of the Convention - Cancun, Mexico, 4-17 December 2016, Agenda item 17).

⁸⁷ Gerster F., *Plan de développement durable de l'apiculture*, préc., p. 21.

⁸⁸ JOUEL. 347, 20 décembre 2013, p. 608.

bandes tampons (« y compris les bandes tampons recouvertes par des prairies permanentes à condition qu'elles soient distinctes de la surface agricole adjacente admissible »), les surfaces à couverture végétale ainsi que les surfaces de plantes fixant l'azote (pois, féverole, lupins, luzerne, soja, trèfle, etc.), qui sont autant d'opportunités pour les pollinisateurs. La nouvelle PAC institue également des équivalences de verdissement qui intègrent les pratiques existantes et qui présentent des avantages équivalents ou supérieurs, comme le gel des terres à des fins écologiques, « la gestion de bandes tampons et des bordures de champ non cultivées (régime de coupe, variétés d'herbes locales ou spécifiées et/ou régime d'ensemencement, réensemencement avec des variétés régionales, absence d'utilisation de pesticides, absence d'épandage d'effluents d'élevage et/ou d'engrais minéraux, absence d'irrigation et absence d'imperméabilisation des sols) » et les « bordures, bandes et parcelles en champ gérées pour certains types de faune ou de flore sauvage (bordures herbacées, protection de nids, bandes de fleurs sauvages, mélange de semences locales, cultures non récoltées)⁸⁹ ». Certaines des techniques ont été développées dans un cadre non agricole (entretien des bords de route) alors que d'autres ont fait l'objet de conventions parallèles⁹⁰ aux aides en matière agricole, notamment pour les exploitations ne pouvant pas relever de ces aides (surface inférieure à la surface requise, surface concernée hors surface agricole, etc.).

Gestion du fauchage. Il en va ainsi, en premier lieu, des conventions dites « de fauche tardive ». La fréquence des fauchages et la période de fauchaison ont une influence certaine sur la diversité biologique des zones concernées. Une gestion raisonnée de celles-ci permet de diversifier la flore et l'entomofaune inféodée dès lors que l'optimum de floraison est respecté : les périodes retenues permettent aux espèces végétales de fleurir et fructifier et à la faune dépendante de la structure de végétation herbacée de se nourrir et de conduire à terme son cycle de reproduction. L'incitation à cette gestion, si l'on excepte quelques rares initiatives spontanées, passe par la voie conventionnelle. Il faut cependant distinguer les conventions liées à l'entretien des bords de route, qui concernent les collectivités locales, des conventions passées avec les agriculteurs.

Rationalisation du fauchage. S'agissant tout d'abord de l'entretien des bords de route, le procédé conventionnel a principalement été développé en Belgique. La région Wallonie, par exemple, a initié un plan de gestion « Bords de routes » consistant à conclure des « conventions relatives à la gestion écologique des bords de routes » avec les communes, par lesquelles ces dernières s'engagent à établir un plan de gestion destiné à rationaliser le fauchage tardif des bords de routes (accotements, fossés, terre-

⁸⁹ Règlement n° 1307/2013 du 17 décembre 2013, annexe IX.

⁹⁰ « Parallèles » et pas nécessairement « complémentaires » dès lors que les agriculteurs sont inéligibles aux actions inscrites dans le cadre de contrats Natura 2000 non agricoles - non forestiers et relatives à l'entretien des milieux ouverts par fauche : une parcelle fauchée doit en effet être déclarée à la PAC et ne peut donc pas faire l'objet d'un contrat Natura 2000 non agricole - non forestier. De plus, ces actions sont financées dans le cadre des MAE (circulaire DGPAAT/SDDRC/C2012-3047 du 27 avril 2012 relative à la gestion contractuelle des sites Natura 2000 majoritairement terrestres en application des articles R414-8 à 18 du Code de l'environnement, § 3.1.2.2.2).

pleins, talus en remblai, talus en déblai, bermes et excédents d'emprise couverts d'une végétation herbacée et faisant partie de l'infrastructure routière relevant du domaine public) qui tient compte des prescriptions contenues dans la convention (hauteur de coupe, définition de zones à gestion intensive ou extensive, fauchage postérieur au 1^{er} août, etc.). La Région s'engage à fournir aux communes des panneaux de signalisation « Fauchage tardif - Zone refuge » ainsi que les cartes topographiques au 1/10 000 définissant les zones où le fauchage sera intensif (fauchage autant de fois que nécessaire pour des raisons de sécurité), et d'autres, où il sera extensif (fauchage entre le 1^{er} août et le 1^{er} novembre). La région Wallonie a ainsi institué le « Plan Maya », intégrant une « Charte Maya » de trois ans qui comprend notamment l'engagement de la commune de conduire des projets de plantation de végétaux mellifères sur le territoire communal (prés fleuris ; arbres fruitiers ; arbres d'alignement ; haies) ; d'enrichir le fleurissement de la commune avec des plantes mellifères, d'inventorier les sites communaux qui peuvent accueillir des ruches et de signer une convention « Bords de routes » ; de procéder à un fauchage tardif et d'engager un plan de réduction des pesticides⁹¹. Ce dispositif, auquel adhèrent plus de 80 % des communes de Wallonie, permet de restaurer ou de maintenir la connectivité entre éléments fragmentés, et de garantir la viabilité des populations d'insectes pollinisateurs⁹². L'expérience est également conduite en France dans des perspectives et selon des modalités similaires, par certaines régions⁹³ comme à l'échelon central, où les bords de route qui sont regardés comme « un lieu d'expérimentation pour favoriser l'alimentation des espèces pollinisatrices⁹⁴ », par le biais du fauchage raisonné et de la diminution de l'utilisation de produits phytosanitaires. L'engagement des collectivités locales en faveur des insectes pollinisateurs est souvent loin d'être anecdotique⁹⁵.

Conventions de fauche tardive. Les conventions de fauche tardive passées avec les agriculteurs relèvent d'un autre registre, en raison des incidences économiques du retard organisé de la fauche : extension des dicotylédones du fait de l'arrivée à maturation des graines et de leur dispersion, qui peut conduire à un déséquilibre du cortège végétal en raison de la formation d'une litière sèche et dense⁹⁶ ; diminution des valeurs énergétique et protéique du fourrage récolté tardivement⁹⁷ ; perte de revenu par rapport aux cultures

⁹¹ « La gestion différenciée et le Plan Maya », colloque de Namur, 13 mai 2014, www.gestiondifferentiee.be

⁹² Hopwood J.L., « *The contribution of roadside grassland restorations to native bee conservation* », *Biological Conservation*, vol. 141, n° 10, 2008, p. 2632.

⁹³ Association Hommes et territoires et DREAL Centre, Gestion des dépendances routières et des bordures de champs à l'échelle de la région Centre, dans le cadre du Grenelle de l'environnement et de la Trame Verte et Bleue, septembre 2011.

⁹⁴ Direction générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer, « Préserver la biodiversité en favorisant la pollinisation aux bords des routes », février 2010.

⁹⁵ Conseil général des Vosges, « Bilan des actions réalisées en 2012 et perspectives pour les actions futures. Plan Abeilles et Insectes pollinisateurs », décembre 2012.

⁹⁶ Voir département de la Savoie, Site Natura 2000 S38 « Formations forestières et herbacées des Alpes internes », Zone spéciale de conservation (ZSC) (FR8201779), Document d'objectifs (DOCOB) Natura 2000, Office national des forêts, Chambre d'agriculture de la Savoie, 17 juin 2008, p. 193.

⁹⁷ Luxen P. *et al.*, « Évolution d'une prairie de fauche sub-montagnarde soumise à un fauchage très tardif et à des essais de fertilisation », *Fourrages*, vol. 195, 2008, p. 346-348.

éligibles à des primes communautaires, « crainte instinctive de la fauche tardive perçue comme un recul par rapport à l'évolution de l'agriculture⁹⁸ ». Il n'existe pas de convention particulière à cette fin, ce qui nécessite d'insérer des dispositions spécifiques dans des conventions plus « traditionnelles », comme les contrats Natura 2000⁹⁹. L'objectif de ces conventions concerne plus souvent l'avifaune que les pollinisateurs, mais la protection des uns par le maintien de la végétation qui leur permet de se dissimuler profite aux autres pour s'alimenter. Ces conventions s'inscrivent dans la gestion de sites spécifiques, comme c'est le cas du site « Roc de Chère » (Haute-Savoie), acquis par le Conservatoire du littoral, puis classé en réserve naturelle nationale et dont la gestion a été confiée au conservatoire d'espaces naturels de Haute-Savoie. Dans ce cadre, un partenariat a été signé avec le golf de Talloires, inclus pour partie dans la réserve, qui prévoit une fauche tardive pour permettre le développement des orchidées et des insectes. Ces conventions s'inscrivent également dans le cadre des recommandations des chartes Natura 2000, à l'instar de la charte Natura 2000 « Basses vallées angevines et prairies de la Baumette », qui prévoit de « 2.2.1 Préserver le caractère ouvert des prairies et leur richesse floristique grâce à un entretien approprié par pâturage ou par fauche [...], privilégier les fauches tardives après le 1^{er} juillet dans les secteurs fréquentés par les râles des genêts¹⁰⁰ ». Elles fondent le plus souvent des mesures agri-environnementales territorialisées (qui ont succédé aux contrats d'agriculture durable), et permettent de bénéficier d'un financement conjoint de l'État et du Fonds européen agricole pour le développement rural dans les périmètres Natura 2000, et des collectivités territoriales dans les zones d'accompagnement. Elles peuvent également relever d'initiatives privées, comme des conventions signées entre des conservatoires régionaux d'espaces naturels et des agriculteurs, à l'instar de celui de Poitou-Charentes, qui a ainsi prévu, pour les « Pelouses d'Angles » (Vienne) : « Entretien des pelouses sèches par fauche annuelle tardive (après le 20 septembre) pour permettre aux espèces de réaliser leur cycle biologique complet ; Entretien doux des lisières forestières par débroussaillage sélectif pour éviter la fermeture des stations botaniques »¹⁰¹.

⁹⁸ Didier C., « Faisabilité de la fauche tardive et de la gestion des prairies inondables du Val-de-Seille dans le cadre de mesures agri-environnementales », mémoire de fin d'étude, ENESAD, Dijon, 2005, p. 13.

⁹⁹ Ce contrat, conclu pour une durée de 5 ans entre le préfet et le titulaire de droits réels ou personnels conférant la jouissance des terrains concernés (propriétaire, personne bénéficiant d'une convention, d'un bail civil, etc.), comporte des engagements donnant lieu au versement d'une contrepartie financière. Il définit le montant, la durée et les modalités de versement de cette contrepartie ainsi que des mesures d'accompagnement ne donnant pas lieu à contrepartie financière, les contrôles et les justificatifs à produire permettant de vérifier le respect des engagements (Code de l'environnement, art. L. 414-1 et L. 414-3, R. 414-13 s.).

¹⁰⁰ De nombreuses autres conventions ont été signées en ce sens : ainsi, pour les sites Natura 2000 « Basse Vallée de la Seille » et « Dunes continentales, tourbières de la Truchère et prairies de la Basse Seille », une campagne de contractualisation agricole a été menée en partenariat avec la Chambre d'agriculture. 17 contrats agricoles ont ainsi été signés sur la Seille. Sur les 250 ha engagés, soit 12 % de la SAU totale du site, plus de 160 ha de prairies ont été contractualisées en mesure « fauche tardive au 15 juillet ». Le coût global de ces contrats s'élève à 435 000 euros sur 5 ans sur cofinancements État / Union européenne (EPTB Saône et Doubs, rapport d'activité 2009).

¹⁰¹ Conservatoire du patrimoine naturel de la Savoie, *La feuille et la plume*, n° 59, septembre 2010, p. 2.

Facilitations par le régime du bail rural. Ces pratiques et conventions sont facilitées par le nouveau régime du bail rural : la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, dans sa version issue de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, a ainsi prévu que « Le fait que le preneur applique sur les terres prises à bail des pratiques ayant pour objet la préservation [...] de la biodiversité [et] des paysages [...] ne peut être invoqué à l'appui d'une demande de résiliation formée par le bailleur¹⁰² ». En outre, la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole a institué le bail rural environnemental, qui autorise l'inclusion dans le bail, lors de sa conclusion ou de son renouvellement, de clauses visant au respect par le preneur de certaines pratiques culturelles, et notamment, comme l'a prévu la Loi d'avenir pour l'agriculture, « *des obligations de maintien d'un taux minimal d'infrastructures écologiques* » « *pour garantir, sur la ou les parcelles mises à bail, le maintien de ces pratiques ou infrastructures* ». Ces extensions permettent ainsi de pérenniser les pratiques de préservation de la biodiversité et les infrastructures écologiques, sous réserve cependant de ne pouvoir organiser un tel bail que si le bailleur « *est une personne morale de droit public, une association agréée de protection de l'environnement, une personne morale agréée « entreprise solidaire », une fondation reconnue d'utilité publique ou un fonds de dotation* » et du fait qu'il ne pouvait concerner que des parcelles situées dans certains espaces (zones humides d'intérêt environnemental particulier, zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement, zones de mobilité d'un cours d'eau, réserves naturelles, sites et monuments naturels classés, périmètres de protection des captages, zones d'érosion, zones Natura 2000, etc.), pour autant que ces espaces aient fait l'objet d'un document de gestion officiel et que le bail soit en conformité avec ce document¹⁰³. Les clauses ne peuvent en outre porter que sur certaines pratiques culturelles, mais dont la liste est suffisamment étendue pour permettre de protéger la végétation propice à la pollinisation ou les insectes, comme le non-retournement de prairies, la limitation ou l'interdiction des apports en produits phytosanitaires ou fertilisants, la couverture végétale du sol périodique ou permanente pour les cultures annuelles ou les cultures pérennes, l'implantation, le maintien et les modalités d'entretien de couverts spécifiques à vocation environnementale, la diversification de l'assolement ainsi que la conduite de cultures suivant le cahier des charges de l'agriculture biologique¹⁰⁴.

Gel des parcelles. Le régime du gel des parcelles dans le cadre de la politique agricole commune (jachère) participe de ce dispositif : ainsi le règlement n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs¹⁰⁵ imposait que les États membres

¹⁰² Code rural et de la pêche maritime, art. L. 411-27.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Code rural et de la pêche maritime, art. R. 411-9-11-1 et 2 (issu du décret n° 2007-326 du 8 mars 2007 relatif aux clauses visant au respect de pratiques culturelles pouvant être incluses dans les baux ruraux, *JO*, 10 mars 2007, p. 4609).

¹⁰⁵ *JOUEL*. 30 du 31 janvier 2009, p. 16.

veillent « à ce que toutes les terres agricoles, en particulier celles qui ne sont plus exploitées à des fins de production, soient maintenues dans de bonnes conditions agricoles et environnementales ». Le règlement n° 1307/2013 du 17 décembre 2013¹⁰⁶ qui le remplace à compter du 1^{er} janvier 2015 confirme cette obligation. Ainsi, en application de l'article L. 424-1 du Code de l'environnement, « lorsque le broyage ou le fauchage est nécessaire pour l'entretien des parcelles soumises au gel dans le cadre de la politique agricole commune, il ne peut être procédé à ces opérations pendant une période de quarante jours consécutifs compris entre le 1^{er} mai et le 15 juillet ». Ne sont toutefois pas concernés par cette interdiction « les jachères non alimentaires (jachères industrielles), les exploitations en agriculture biologique, les zones de production de semences et les zones d'isolement des parcelles de production de semences situées en dehors de ces zones, les bandes enherbées, sur une largeur maximale de 20 mètres, situées le long des cours d'eau, des canaux de navigation et des lacs pérennes, les périmètres de protection des captages d'eau potable et les terrains situés à moins de 20 mètres des zones d'habitation¹⁰⁷ ». Le maire peut toutefois autoriser ou imposer le broyage ou le fauchage de jachères « en cas de risque pour la santé publique, de risque d'incendie ou de risque de prolifération d'adventices dont la liste est fixée par arrêté préfectoral » ou le préfet, sur demande, « en cas de circonstances exceptionnelles, d'origine climatique ou parasitaire ».

Jachères apicoles. Ce maintien en état de végétation pendant une période favorable à la floraison peut être l'objet même de jachères à des fins apicoles, et non un de ses effets dérivés et peut également faire l'objet de conventions. Appelées aussi « jachère fleurie » ou « jachère mellifère », ces jachères ont été développées dans le cadre du réseau « Biodiversité pour les abeilles » qui regroupe des apiculteurs, des agriculteurs et des organisations agricoles afin d'exploiter à des fins apicoles leurs fonctions environnementales¹⁰⁸. Il s'agit de constituer des parcelles composées de différents mélanges floraux choisis pour leur intérêt apicole avec un étalement des floraisons, afin de compenser l'appauvrissement et la banalisation de la flore et de fournir des ressources alimentaires aux insectes pollinisateurs¹⁰⁹.

Nonobstant l'intérêt d'une telle démarche, certains scientifiques ont marqué leur scepticisme en faisant valoir que « ce qui profite aux abeilles domestiques ne profite pas nécessairement aux espèces sauvages. De plus, dans le cas de ces jachères, il s'agit avant tout de favoriser l'implantation ou le maintien d'un animal « domestiqué ». En ce sens, elles n'impliquent pas la conservation de la nature, ni celle de la biodiversité, ni même le maintien d'une faune pollinisatrice importante ». Et de souligner qu'une forte densité

¹⁰⁶ Préc.

¹⁰⁷ Arrêté du 26 mars 2004 relatif au report de la date de broyage et de fauchage de la jachère de tous terrains à usage agricole, *JO* 1^{er} avril 2004, p. 6408.

¹⁰⁸ Voir <http://www.jacheres-apicoles.fr/>

¹⁰⁹ Sébillotte M. *et al.*, « La jachère et ses fonctions agronomiques, économiques et environnementales. Diagnostic actuel », *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 20, 1993, p. 11-22 ; Decourtye A. *et al.*, « Introduction de jachères florales en zones de grandes cultures : comment mieux concilier agriculture, biodiversité et apiculture ? », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 54, 2007, p. 33.

d'abeilles domestiques peut «*décourager les autres pollinisateurs à proximité immédiate*» et entraîner ainsi la régression de ces derniers.

« Or, la plupart des plantes sauvages ont besoin d'autres pollinisateurs, sauvages eux aussi et si l'Abeille domestique est généraliste, elle ne butine pas sur toutes les espèces végétales. Ainsi, si on encourage trop l'Abeille domestique, on augmente le risque de déprimer les espèces sauvages cohabitantes, et, par voie de conséquence, les plantes sauvages ».

Par ailleurs, l'emploi de variétés horticoles peut initier des jeux de concurrence entre espèces végétales et conduire, à terme, à un appauvrissement des variétés sauvages¹¹⁰.

Facilitations de la jachère. D'un point de vue juridique, l'utilisation des terres en jachères à des fins apicoles n'avait pas l'évidence que l'on pourrait penser, dès lors que le régime de la jachère fait l'objet d'une réglementation stricte, tant en droit communautaire qu'en droit interne et qu'*a priori*, il doit y avoir gel des terres, c'est-à-dire retrait de certaines surfaces de toute production. Une lecture assez souple de cette réglementation a toutefois été donnée, qui permet l'affectation de ces jachères aux fins de protection de certains insectes. Le règlement n° 795/2004 de la Commission du 21 avril 2004 portant modalités d'application du régime de paiement unique¹¹¹ prévoyait que si les superficies mises en jachère devaient le rester pendant une période commençant au plus tard le 15 janvier et se terminant au plus tôt le 31 août, « Les États membres appliquent des mesures appropriées compatibles avec la situation particulière des superficies en jachère, de manière à les maintenir dans de bonnes conditions agricoles et environnementales et à protéger l'environnement. Ces mesures peuvent également prévoir une couverture végétale. Dans ce cas, les mesures doivent garantir que la couverture végétale ne peut être destinée à la production des semences et qu'elle ne peut être utilisée à des fins agricoles avant le 31 août, ni donner lieu, jusqu'au 15 janvier suivant, à une production végétale destinée à être commercialisée » (article 32). Interprétant ces dispositions, la Commission européenne a souligné que « l'installation des ruches sur les terres n'est compatible avec les obligations de jachère obligatoire que si elle est réalisée après le 31 août. Par contre, la présence en tant que telle de plantes mellifères dans la période du 15 janvier au 31 août peut être compatible avec le statut de terre en jachère obligatoire, à condition que ces plantes soient installées et entretenues conformément aux exigences minimales fixées par l'État membre en matière de bonnes

¹¹⁰ Gadoum S. *et al.*, « Jachères apicoles et jachères fleuries : la biodiversité au menu de quelles abeilles ? », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 54, 2007, p. 57.

¹¹¹ Règlement (CE) n° 795/2004 de la Commission du 21 avril 2004 portant modalités d'application du régime de paiement unique prévu par le règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, *JOCEL* 141, 30 avril 2004, p. 1. Les droits à paiement unique constituent le support des aides directes aux exploitants agricoles depuis 2006. Le mécanisme repose sur un dispositif de droits à paiement individuels liés à la surface, mais déconnectés de la production. Qu'il y ait ou non production, le versement des aides est subordonné au respect des bonnes conditions agricoles et environnementales. Ce règlement est aujourd'hui abrogé.

conditions agricoles et environnementales ». Cette gestion des jachères ne devrait pas être remise en cause, dès lors que celles-ci ont été intégrées, comme on l'a vu, dans le régime des « surfaces d'intérêt écologique ».

Conventions de jachères fleuries et apicoles. Il n'y a, *a priori*, pas de raison pour que les mécanismes antérieurs à la nouvelle politique agricole commune (PAC) soient fondamentalement remis en cause dans leur principe. Ainsi, dans le cadre du système antérieur, ont été développées les conventions de jachères fleuries et de jachères apicoles avec couvert implanté, signées entre le Conseil général et l'exploitant agricole, sur la base d'un contrat-type défini par l'État et organisant la durée et la nature de la jachère, la liste des mélanges végétaux autorisés comme couvert, la localisation des jachères fleuries, les interventions culturales, les compensations financières ainsi que les contrôles et sanctions¹¹². Des conditions particulières sont définies afin de protéger le milieu tout en respectant l'obligation de résultat en matière de maintien des conditions agronomiques des parcelles et d'absence de nuisance aux parcelles voisines : « L'objectif paysager étant prépondérant, la sélection des parcelles éligibles sera établie en priorité sur des surfaces ayant une position stratégique vis-à-vis du paysage : bord de chemin, bord de route, proximité de zones urbanisées » ; comme de l'entretien de ces parcelles : « pendant le contrat, l'entretien mécanique (broyage, fauchage,...) de la « jachère fleurie » est interdit entre le 1^{er} avril et le 15 août », « Le couvert sera impérativement maintenu jusqu'au 31 août 2007 minimum en cas d'implantation d'une culture d'automne et jusqu'au 15 janvier 2008 en cas d'implantation d'une culture de printemps¹¹³ ».

Bonnes conditions agricoles et environnementales. Ces jachères mellifères, apicoles ou fleuries participent du régime des « bonnes conditions agricoles et environnementales » (BCAE) instituées en application du règlement n° 1782/2003 du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs¹¹⁴. Dès lors que, selon ce règlement, « Les terres mises en jachères sont maintenues dans de bonnes conditions agricoles et environnementales » et « ne sont pas affectées à un usage agricole et ne produisent aucune culture destinée à être commercialisée », les exploitants peuvent être tenus de respecter ces bonnes conditions visées à l'annexe IV du règlement. Dans ce cadre, il s'agit notamment de « Protéger les sols par des mesures appropriées », par une « Couverture minimale des sols » et une « Gestion minimale de la terre reflétant les conditions locales spécifiques », ainsi que d'« Assurer un niveau minimal d'entretien et éviter la détérioration des habitats », qui passe par le fait de « Protéger les pâturages permanents » et de « Maintenir les particularités topographiques » ce qui n'a de prime abord qu'un lointain rapport avec la protection des pollinisateurs. Toutefois, comme l'a relevé la Cour des comptes

¹¹² Voir circulaire du 24 mars 2003 fixant les modalités particulières (qualifiées de « superficie gelée environnement et faune sauvage ») d'entretien de la jachère instituée par le règlement du Conseil CE n° 1251/99 du 17 mai 1999 et n° 2316/99 du 22 octobre 1999.

¹¹³ Conseil général du Haut-Rhin, « Convention départementale "jachère fleurie" 2007 ».

¹¹⁴ JOUEL. 270, 21 octobre 2003, p. 1.

européenne, « les États membres disposent d'une grande latitude pour définir les obligations imposées aux agriculteurs, notamment dans le cas des normes des BCAE », sous réserve de ne pas opérer de confusion entre les mesures agroenvironnementales (démarche volontaire) et la conditionnalité (s'applique à tous les agriculteurs qui perçoivent des paiements directs)¹¹⁵. Cette latitude trouve une illustration particulière avec le « gel spécifique », c'est-à-dire la jachère faune sauvage, apicole ou floristique qui, au titre des règles de bonnes conditions agricoles et environnementales, est comprise dans les « particularités topographiques¹¹⁶ ».

En revanche, les terres non mises en production (c'est-à-dire les superficies non productives de l'exploitation au-delà des superficies permettant de bénéficier de l'aide pour mise en jachère ou des paiements à la surface pour les grandes cultures au titre du gel volontaire des terres) se voient interdire toute activité agricole, implantation de ruches comprise¹¹⁷.

Nature du paiement des terres soustraites à la production. La nature du paiement n'est toujours pas plus claire, qui s'assimile plus à une indemnisation forfaitaire qu'à la rémunération d'un service rendu : il n'y a aucune corrélation explicitement établie entre l'aide accordée à ce titre et la part que prend l'exploitant à l'entretien, aux pertes enregistrées ou qui serait liées aux spécificités de l'entretien par rapport à un entretien plus traditionnel. Le paiement direct constitue « une aide au revenu des agriculteurs », « un paiement octroyé directement aux agriculteurs dans le cadre de l'un des régimes de soutien des revenus¹¹⁸ ». D'autres dispositifs sont en revanche plus explicites et vont dans le sens d'une compensation des efforts consentis dont les paramètres sont intégrés dans le mode de calcul de l'aide. Ainsi, « L'aide versée en contrepartie en ce qui concerne les engagements agroenvironnementaux souscrits est allouée annuellement et calculée en fonction : de la perte de revenus encourue ; des coûts additionnels résultant des engagements et de la nécessité de fournir une incitation financière. Le coût des investissements non productifs nécessaires au respect des engagements peut également être pris en compte pour le calcul du niveau de l'aide annuelle¹¹⁹ ».

¹¹⁵ Cour des comptes européenne, « La conditionnalité est-elle une politique efficace ? », Rapport spécial n° 8/2008, p. 25.

¹¹⁶ Code rural et de la pêche maritime, art. D. 615-50-1 ; Arrêté du 13 juillet 2010 relatif aux règles de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), *JO* 17 juillet 2010, p. 13257, modifié en dernier lieu par l'arrêté du 15 avril 2014 relatif à l'admissibilité de certaines surfaces, *JO* 20 avril 2014, p. 6974. Voir aussi l'instruction technique du 3 juin 2014 relative aux paiements à la surface au titre du 1^{er} pilier de la PAC campagne 2014 : pour la jachère fleurie, 1 ha déclaré équivaut à 1 ha d'éléments topographiques tandis que pour la jachère apicole, 1 ha déclaré équivaut à 2 ha d'éléments topographiques.

¹¹⁷ Par exemple arrêté n° 164 DDAF du 25 avril 2006 fixant les règles relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales des terres et à l'entretien des jachères du département de Côte d'Or.

¹¹⁸ Règlement n° 1782/2003, préc., art. 1 et 2. La formule est confirmée par le règlement n° 73/2009 du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, art. 1 et 2, *JOUEL* 30, 31 janvier 2009, p. 16.

¹¹⁹ Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), art. 24, *JOCEL* 160, 26 juin 1999, p. 80. « Pour le calcul de la perte de revenus et des coûts additionnels résultant des engagements, le niveau de

Contrôle de l'usage des produits phytosanitaires. Ce service environnemental aux pollinisateurs ne saurait cependant produire ses effets qu'accompagné d'une autre mesure destinée à rendre plus sain l'environnement qu'ils fréquentent. Les effets des pesticides agricoles sur les pollinisateurs ne sont en effet plus à démontrer¹²⁰ et, au-delà de la question des tests sur les effets létaux des produits phytopharmaceutiques¹²¹, diverses dispositions ont été mises en œuvre pour promouvoir un usage raisonné à leur bénéfice, comme des services environnementaux, et « payés » à ce titre, en tout cas indemnisés. Nous n'envisagerons donc pas ici les réductions de l'usage des pesticides « domestiques » dans les jardins ou non agricoles sur les bords de routes et autres infrastructures car dans ces lieux, même s'il s'agit de services environnementaux pour les pollinisateurs, ils ne se traduisent pas par un paiement à ce titre. Les diverses mesures agro-environnementales (MAE) comportent des dispositions en matière de réduction, voire d'interdiction, d'usage de produits chimiques, et leur financement en intègre implicitement les conséquences en termes d'exploitation pour les agriculteurs. Ainsi, le cahier des charges de la MAE « prime herbagère agroenvironnementale » interdit le désherbage chimique sur les parcelles engagées et impose la maîtrise non chimique des refus et des ligneux dans le cadre de la maîtrise de l'embroussaillage. Il n'y a cependant aucune corrélation entre l'aide accordée à ce titre et le surcoût généré par le recours à d'autres techniques. Ce n'est en revanche pas la solution qui a prévalu dans le cadre des contrats territoriaux d'exploitation dont le régime développe la formule du règlement n° 1257/1999 du 17 mai 1999 et prévoit que le niveau des aides « est arrêté pour chaque action ou mesure agri-environnementale, figurant dans une mesure type, en fonction de la perte de revenus encourue et des coûts additionnels résultant des engagements agri-environnementaux ainsi que de la nécessité de fournir une incitation financière allant au-delà des pertes et surcoûts dûment justifiés. Cette incitation financière supplémentaire ne peut dépasser 20 % des pertes de revenu et des coûts additionnels, à l'exception de celle relative à des engagements spécifiques dûment justifiés et précisés dans le descriptif de la mesure type, pour lesquels un taux plus élevé peut être fixé lorsque cela s'avère indispensable en vue d'une application efficace de la mesure. Le calcul de la perte de revenu et des coûts additionnels résultant des engagements est fondé sur le niveau de référence correspondant aux bonnes pratiques agricoles habituelles dans la zone où les mesures ou leurs combinaisons s'appliquent¹²² ». Le régime des contrats d'agriculture

référence est celui des bonnes pratiques agricoles habituelles dans la zone où la mesure s'applique », règlement (CE) n° 1750/1999 de la Commission du 23 juillet 1999 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), art. 17, *JOCEL* 214, 13 août 1999, p. 31.

¹²⁰ *European Food Safety Authority*, « *Guidance on the risk assessment of plant protection products on bees* (Apis mellifera, Bombus spp. and solitary bees) », *op. cit.* ainsi que Pollinis, Évaluation des pesticides et risques pour les pollinisateurs : procédures obsolètes et conflits d'intérêt, préc.

¹²¹ Voir le règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 concernant la commercialisation des produits phytopharmaceutiques, *JOUEL* 309, 24 novembre 2009, p. 1.

¹²² Arrêté du 8 novembre 1999 relatif aux aides accordées aux titulaires de contrats territoriaux d'exploitation par le fonds de financement des contrats territoriaux d'exploitation, art. 3, *JO* 9 novembre 1999, p. 16684.

durable s'inspire de données similaires¹²³ et caractérise une régulation contractuelle de l'usage des pesticides, là où on aurait pu s'attendre à une régulation plus contraignante, sans nécessairement de contrepartie indemnitaire particulière, puisqu'il s'agit de protéger un intérêt collectif et non d'attribuer une prime à la cessation d'un comportement attentatoire à la qualité des milieux.

CONCLUSION

Arraînement économique de la nature. La pollinisation, fonction naturelle non recherchée par les pollinisateurs, a désormais un coût ou, plutôt, « des » coûts et devient « service » puisqu'elle donne lieu à des échanges marchands : coût de la mise à disposition des insectes en raison des frais exposés à cette fin ; coût de l'entretien de ressources alimentaires des pollinisateurs par le détournement de surfaces à d'autres fins que productives et la mise en œuvre de techniques alternatives moins productives ; coût des pertes de productivité liées à la diminution de l'usage de produits phytopharmaceutiques, coûts qu'il faut en définitive relativiser si on les rapporte à celui de la disparition de ces insectes. De coûts individuels pour les exploitants dont les récoltes en dépendent, lorsqu'il leur faut compléter le service déficitaire en recourant à une importation massive de pollinisateurs, les coûts deviennent collectifs lorsque les conséquences de la diminution – voire de la disparition – du service peuvent affecter la collectivité toute entière et qu'il s'agit de les prévenir. Paradoxalement, la collectivité devient dépendante de ceux-là mêmes qui sont, pour l'essentiel, à la source du *Colony Collapse Disorder*, et se fait leur obligée pour garantir le maintien et la reconstitution des colonies et partant, le service, alors que les atteintes portées à un service collectif par leurs activités auraient pu justifier une régulation à leur charge, un coût effectif au lieu de la transformer en gain¹²⁴. Comme la respiration de la nature est devenue une richesse économique sous les effets de la valorisation des arbres et des sols comme puits de carbone, le service de pollinisation illustre la tendance à un arraînement économique de la nature, une appropriation imposant désormais de donner une valeur à une fonction qui était jusqu'à présent gratuite dès lors que l'on a perçu le coût de sa possible disparition. Postulat bien peu réjouissant que celui sur lequel reposent les paiements pour services écosystémiques, mais qui renforce certainement les motifs d'en protéger les fournisseurs.

¹²³ Arrêté du 30 octobre 2003 relatif aux aides accordées aux titulaires de contrats d'agriculture durable, art. 2, JO7 novembre 2003, p. 19043.

¹²⁴ Voir sur ce point les stimulantes réflexions de Weber J., « Biodiversité et production de richesse, une érosion inéluctable », in Toussaint J.-F. et al. (dir.), *L'homme peut-il s'adapter à lui-même ? Marges d'adaptation de l'espèce humaine face aux changements environnementaux*, Paris, Quae, 2012, p. 150 et s.