

Rapport ORATE 1.3.2 Patrimoine naturel



Expertise de « niveau 2 »



Note de synthèse critique sur les apports des travaux ORATE concernant le territoire français

Contexte

Les travaux Orate représentent une masse considérable d'informations sur l'état, et les évolutions possibles, de l'aménagement du territoire européen, étudié sous l'angle de différentes thématiques (transport, TIC, démographie...). Ces rapports ont donné lieu à nombre de recommandations politiques concernant des domaines de compétence partagée entre l'Union et les Etats membres. Cependant, pour l'heure, aucun travail de synthèse critique, des résultats, tant politiques que scientifiques, n'a été réalisé au niveau du territoire national. Or, la valorisation des travaux de l'ORATE passe d'abord par leur appropriation politique, aussi bien au niveau de l'Union que de chaque Etat membre.

La présente étude aura donc pour but de réaliser un travail de synthèse critique des travaux de l'ORATE dans le cas français. Ce travail est d'autant plus important que les résultats de l'ORATE sont susceptibles de nourrir la réflexion politique française en matière d'aménagement du territoire, en l'inscrivant dans un cadre européen. Ce cadre européen est de première importance dans les deux années à venir. En effet, le processus de concertation entre la Commission et les ministères concernés dans chaque Etat membre (en France, la DATAR) pour la réforme de la politique de cohésion 2007-2013 a d'ores et déjà été lancé (Cadre de Référence Stratégique National).

Evaluation demandée

La synthèse demandée tachera de mettre en perspective les résultats des travaux de l'ORATE concernant le territoire national au regard :

- d'une part de résultats présents dans d'autres publications, françaises ou européennes, connues des experts ;
- d'autre part des décisions et orientations politiques aujourd'hui à l'œuvre en France.

L'analyse devra donc dans un premier temps porter une attention particulière à la manière dont les rapports intègrent les spécificités territoriales françaises, et évaluer la pertinence des recommandations politiques dans le cas français. Elle devra ensuite confronter ces éléments aux résultats présents dans les études hors ORATE les plus pertinentes (selon l'avis de l'expert) pour le sujet traité, ou aux éléments de contexte politique connus de l'expert.

Cette commande n'exclut pas que soit apporté en annexe des compléments d'informations sous la forme :

- Une synthèse descriptive succincte des résultats ORATE présents dans les dits rapports. *Une attention particulière sera apportée aux éléments statistiques et cartographiques permettant d'illustrer ou d'étayer l'argumentaire développé dans le corps du texte.*
- Une *bibliographie* des références utilisées dans le corps du texte pour établir la critique du rapport ORATE. Lorsque ces éléments sont de nature politique, il pourrait être intéressant de redonner en quelques mots, le contexte et les objectifs des décisions ou orientations prises en exemples.

Territorial trends of the management of the natural heritage

Rapport d'évaluation de l'étude par
Gilles BENEST
29.4.2006

I. Les espaces naturels

I.1. La nature patrimoniale ou « natural heritage »

Le milieu naturel potentiel en Europe est la forêt (seules les plus hautes altitudes montagnardes, certains substrats rocheux et les milieux aquatiques ne permettent pas le développement d'une végétation arborescente) : le reboisement spontané des terres agricoles après leur abandon, fait aujourd'hui avéré partout, en apporte la preuve. On pourrait dès lors penser que les forêts européennes sont des milieux naturels ; pourtant les auteurs considèrent seulement 2% des forêts comme naturelles. Il est de fait que les forêts ont été lourdement exploitées, au point que leurs surfaces ont beaucoup réduit ; ce n'est que depuis un siècle et demi que la surface boisée augmente en France. Les seules forêts françaises quasi naturelles sont certaines forêts d'altitude et celles inondables à proximité des cours d'eau.

Une telle précision nécessitait une analyse fine dont l'échelle ne semblait pas compatible avec les contraintes de ce travail. Les auteurs du rapport signalent leur impossibilité d'obtenir un état des lieux de référence pour le patrimoine naturel, ou « Natural heritage ». Dès lors cela aurait dû apparaître plus clairement dans les commentaires (voir notamment Natura 2000) et cartes. Cela est d'autant plus important qu'il est maintenant avéré qu'au fonctionnement spontané des écosystèmes naturels correspond le moindre coût de la gestion.

Ainsi, affirmer que près des ¾ des régions alpines sont couvertes de tels milieux est surprenant ; il faut vraiment monter près des sommets (les milieux sont alors essentiellement minéraux) pour atteindre de tels milieux naturels : la preuve en est d'ailleurs l'enfrichement des alpages et estives pyrénéennes lorsque la pression de pâturage diminue, correspondant à la baisse importante des élevages ovins et bovins. Ce phénomène remet d'ailleurs en cause ce qui était considéré jusqu'à présent comme la limite supérieure des forêts dont on observe actuellement la remontée altitudinale.

Il est par ailleurs intéressant qu'une attention importante ait été accordée à la nature ordinaire, celle appelée ici semi naturelle. Elle couvre l'essentiel du territoire.

I.2. Les milieux semi-naturels

On sait que de tels milieux patrimoniaux n'existent plus en Europe depuis longtemps, du fait de la très forte pression humaine exercée sur le territoire européen par des populations denses et aujourd'hui technologiquement efficaces. Il est donc nécessaire, concernant le territoire ouest européen, de ne parler que de milieux semi-naturels :

Il faut alors être clair quant au sens attribué à cette expression. Classiquement, un milieu naturel est un écosystème n'ayant pas connu d'influence humaine. Un milieu semi-naturel est celui pour lequel l'influence humaine est faible ou nulle depuis une période assez longue pour que la dynamique naturelle, retrouvant sa spontanéité, ait fait disparaître les traces les plus perceptibles de l'action anthropique. De tels milieux ne sont donc pas des

espaces artificialisés, tels évidemment ceux qui sont construits ; mais, ce ne sont pas non plus ceux qui, dans le domaine agricole, sont profondément transformés, par exemple les espaces labourés. Espon considère donc raisonnablement que les milieux semi naturels sont les friches, les espaces ouverts et les zones humides. Mais cela induit une ambiguïté concernant les milieux ouverts.

Ces derniers peuvent être des pelouses spontanées (telles celles installées en altitude au dessus du niveau des forêts), autant que des prairies cultivées artificielles (semis de ray-grass, engraisements divers....) ; ces dernières n'ont plus la spontanéité caractéristique des milieux naturels. Or les cartes montrent que des régions, telles l'Irlande, sont incluses dans ce qu'Espon considère comme « milieux semi naturels ». C'est une acception sémantique excessivement large de l'expression « semi naturel ».

Natura 2000

Ce programme européen est plus particulièrement destiné à ces milieux semi naturels, c'est-à-dire ceux résultant d'une évolution synchrone des milieux naturels et de l'activité humaine. Natura 2000 est en effet le premier programme européen intégrant les pratiques économiques à la préservation du patrimoine naturel ; il doit aboutir à un réseau écologique européen, pilier de la conservation durable de la biodiversité. L'U.E. a ainsi récemment décidé que les fonds structurels et les fonds de cohésion ne devront plus soutenir des programmes en contradiction avec les sites du réseau Natura 2000.

Une actualisation des données annoncées est nécessaire. Selon le baromètre européen au 20 juin 2005 (dernière mise à jour, au 30.4.2006, du site de l'U.E.), ce sont 21,5% du territoire européen (EU15), soit 13 % pour les SPAs et 8,5 % pour les SACs, qui sont proposés au réseau Natura 2000 (et non les 12% présentés).

L'impossibilité d'obtenir un état des lieux de référence pour le patrimoine naturel, ou « Natural heritage » vaut particulièrement pour le programme Natura 2000 avec lequel paradoxalement aucun lien n'est fait. Cette lacune constitue un handicap majeur dudit programme, point soulevé par les associations spécialisées dès son démarrage. Officiellement, l'année de référence est celle de l'entrée en vigueur de la Directive Habitats, soit 1994 : or, à cette date, les 15 pays membres de l'Union européenne ne disposaient que de très peu d'information complète sur leur propre patrimoine naturel. Cela vaut en particulier pour les données spatiales.

Deux conséquences en découlent :

- l'objectif étant l'instauration d'un échantillon représentatif (les SACs et SPAs) des habitats et espèces présents sur le territoire, l'Europe ne dispose d'aucun moyen pour évaluer l'effective représentativité des sites sélectionnés et proposés par chaque pays membres. Un pays membre, l'Espagne, a développé d'importantes recherches ad hoc : il est le seul pays à pouvoir revendiquer l'indispensable maîtrise d'une telle référence ; dès lors le taux de suffisance (graphique p.115) devrait être clairement rapporté aux connaissances acquises et non dans l'absolu comme actuellement. Le programme Natura 2000 concerne l'ensemble de l'Europe ; pour évaluer la représentativité des sites proposés une cohérence méthodologique des inventaires est indispensable entre les différents pays membres, au moins au sein d'une même zone biogéographique ; or rien ne le garantit à ce jour ;
- l'objectif étant d'assurer une bonne conservation de ces habitats et espèces d'intérêt européen, il n'y a aucun moyen, pour l'instant, d'évaluer l'état de conservation actuel en vue d'en mesurer l'amélioration au fur et à mesure de la réalisation du programme ;

parce que c'est l'année du premier bilan, l'année de référence effective ne sera que 2007, soit plus d'une décennie en retard.
Ce point aurait mérité une prise en compte solide dans l'analyse Espon.

La région Nord-Pas de Calais

Le choix de cette région administrative est fort intéressant comme exemple de ce qui pourrait être pratiqué par les autres régions du territoire français : depuis plus de trente ans, la région Nord-Pas de Calais a mis en œuvre une politique en faveur de son patrimoine naturel.

Densément peuplée, cette région est fortement aménagée, artificialisée. Les corridors auxquels Espon attache, avec raison, une grande importance sont donc soumis à de nombreux risques d'interruption. C'est pourquoi cette région a réalisé une étude fort intéressante sur la fragmentation de son territoire : les résultats obtenus montrent une réduction très forte des parcelles de nature et concomitamment des difficultés importantes aux migrations de la faune et de la flore. Il eut été intéressant de signaler ces travaux : dans sa partie générale, le rapport soulève avec insistance ce problème de la fragmentation des milieux naturels ; un lien était à faire avec la réalité régionale. C'est toute la difficulté de la synthèse à faire sur un travail conduit à différentes échelles emboîtées.

Dès lors, cette région a élaboré une véritable stratégie régionale au profit de son patrimoine naturel. Plusieurs Parcs Naturels régionaux et réserves naturelles nationales et RN régionales ont été instaurés. L'administration régionale est à cet égard exemplaire, ayant été structurée à cette fin par la création d'un service dédié, Espaces Naturels régionaux du Nord-Pas de Calais. Cela aurait mérité d'être signalé.

Les limites de validité

L'imprécision quant aux données de base ci-dessus est pour une part importante due à la technique utilisée : sans étude de terrain, les photos satellitales ne permettent pas encore un distinguo aussi fin des écosystèmes. Il y a là un pan important de recherches à développer. Il faudrait en tenir compte dans la présente analyse. C'est d'autant plus important quand l'échelle micro est recherchée ; de fait c'est aussi à ce niveau que la nature doit être considérée.

Les différentes échelles (macro-, méso-, micro-) auxquelles l'état des lieux des territoires est analysé sont bien choisies, chacune mettant en évidence des phénomènes propres. Cependant, il eut été souhaitable d'opérer des intégrations les unes aux autres les analyses faites aux différentes échelles. Ainsi les phénomènes de fragmentation des milieux bien identifiés dans le rapport, ont de fortes conséquences localement par la partition des populations animales dont les effets n'auront de conséquences graves que si la coupure est répétée. Ces phénomènes de coupure n'apparaissent qu'à des échelles fines, ce qui apparaît à la microéchelle avec l'intersection des « couloirs de développement » et des « corridors Natura 2000 » dans les schémas explicatifs présentés.

En l'occurrence, l'insistance mise sur la fragmentation est un point essentiel de la gestion d'un territoire et de la conservation du patrimoine naturel. La conclusion est claire ; pour autant, elle aurait mérité un plus fort développement tant les échanges génétiques entre métapopulations d'espèces végétales comme animales que la fonctionnalité de la dynamique interécosystèmes constituent une condition déterminante de l'atteinte de cet objectif de préservation durable du « natural heritage ».

Recherches à développer

A cela il faut ajouter l'absence de prise en compte de l'histoire des territoires étudiés. Il est par exemple avéré que les rives de la mer Méditerranée ont été fortement défrichés à l'époque de l'empire romain ; si les maquis, milieux secondaires, peuvent ainsi être considérés comme des milieux semi-naturels (au sens de la définition proposée ci-dessus), il ne peut en être autant des autres espaces, qui occupent la plus grande surface, pour lesquels la pression humaine s'est maintenue forte (Grèce, Italie). Considérer un état présent est nécessaire, mais il est tout aussi indispensable de prendre en compte le passé ; paradoxalement, les auteurs consacrent un long chapitre (« past evolution : long term ») à ce sujet, mais ne l'utilisent pas ensuite. A ce propos, il eut été souhaitable que le résumé historique ait été appuyé sur les travaux de R.Delort et F.Walter (« Histoire de l'environnement européen », 2001) qui complète l'analyse de l'évolution climatique par son déplacement géographique ainsi que les migrations des populations humaines de l'époque. La même analyse doit être conduite pour les forêts ; les conclusions seraient les mêmes.

Parmi les milieux naturels ou semi naturels les milieux aquatiques et espaces appelés « zones humides tiennent une place importantes. De fait, les auteurs rappellent leur très forte diminution en quelques décennies. Paradoxalement le seul indicateur de suivi proposé est le risque inondation, dont ils reconnaissent en même temps l'ambiguïté. Posé en ces termes, cela pousse à considérer les débordements comme un danger pour les populations humaines et non comme un enrichissement du territoire, ce que l'étude de toutes les zones cultivées en zone inondable a très largement confirmé. En outre, c'est occulter la recharge des nappes phréatiques par ces eaux de crues, nappes dans lesquelles l'homme prélève abondamment ; autant dire l'importance de ces nappes en tant que ressource naturelle. Pourtant, c'est annoncé mais simplement mentionné : « consommation des ressources naturelles ». C'est un aspect essentiel du développement d'un territoire : cela aurait mérité un réel approfondissement, le problème étant à la base de toute l'économie du territoire. Il y a là un important domaine de recherches à mettre en place. Enfin, cet indicateur fait fi de la récente directive cadre européenne qui précise la nécessité de prendre en considération la « masse d'eau », c'est-à-dire l'ensemble de l'eau disponible qu'elle circule en surface ou en profondeur.