

**AUX RACINES HISTORIQUES DU CONCEPT DE SOLIDARITE
ECOLOGIQUE
AU SENS DE LA LOI SUR LES PARCS NATIONAUX**

Christian Barthod
Sous-directeur des espaces naturels
Direction de l'eau et de la biodiversité
Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, chargé
des négociations sur le climat et des technologies vertes
La Grande Arche – Paroi Sud
92055 La Défense Cedex
courriel : christian.barthod@developpement-durable.gouv.fr

La toute première apparition écrite de la terminologie « solidarité écologique » s'est faite dans le cadre de la première version du projet d'exposé des motifs du projet de loi sur les parcs nationaux, en date du 6 juin 2004 : « Le classement d'un parc national manifeste donc une volonté politique de donner une forte visibilité nationale et internationale à cet espace, d'y mener une politique exemplaire et intégrée de préservation et de gestion, mais aussi d'éducation à la nature et de récréation, et de transmettre aux générations futures un patrimoine dont le caractère d'exception est préservé. Il reconnaît la complémentarité et la **solidarité écologique, économique et sociale de fait entre le cœur de cet espace d'exception et son environnement géographique immédiat.** »

Il s'agissait alors de donner, certes au Parlement mais aussi à travers lui à l'ensemble des acteurs des territoires concernés, une clé de compréhension de l'enjeu fort de mieux intégrer, comme le rapport du député Jean-Pierre GIRAN au Premier ministre le proposait, l'ancienne « zone centrale » et l'ancienne « zone périphérique » dans une nouvelle acception du « parc national à la française ». En proposant une nouvelle terminologie, il s'agissait simultanément de dépasser-refuser deux approches connues (la zone périphérique de la loi de 1960 sur les parcs nationaux, et la zone tampon du programme MAB de l'UNESCO), d'intégrer les apports de l'écologie scientifique moderne, et de dessiner un espace d'action que les partenaires locaux pourraient investir et s'approprier à leur propre manière, parc national par parc national, dans le respect des spécificités locales.

En dépassant-refusant la terminologie de la zone périphérique, il s'agissait de mettre fin (sans renier pour autant une certaine dimension politique de « justice sociale » à l'intervention de l'Etat dans les territoires autour du cœur) à une compréhension trop souvent répandue selon laquelle la légitimité de ce territoire entourant le cœur tiendrait essentiellement à une logique de compensation par l'Etat des contraintes réglementaires qu'il impose dans le cœur du parc. En dépassant-refusant la terminologie de la zone tampon, issue des approches du programme MAB (Man and Biosphere) de l'UNESCO (sans pour autant perdre de vue tout ce que cette approche a apporté à la politique des aires protégées), il s'agissait de ne plus regarder cette zone du seul point de vue du cœur ou des effets sur le cœur.

Ce double refus allait dans le sens de ce que l'écologie scientifique moderne nous a appris en terme de fonctionnalité écologique, en reconnaissant que le tracé du cœur, issu d'une négociation, ne dessine pas nécessairement une entité écologiquement fonctionnelle. Il allait également dans le sens d'un questionnement sur les types de relations que le cœur entretenait avec les territoires environnants, sur ce que le cœur apportait ou pouvait apporter à son environnement géographique proche et aux communautés humaines qui y vivaient, mais aussi sur ce que les territoires environnants et leurs communautés humaines apportaient ou pouvaient apporter au bon état écologique du cœur. En dépassant les approches en terme de menace ou de contrainte, la solidarité comme dépendance mutuelle assumée semblait a priori une approche intéressante pour poser dans des termes renouvelés ces questions.

La dépendance mutuelle peut certes se constater objectivement, mais elle ne débouche pas nécessairement sur la solidarité. Il y a bien une double dimension de la solidarité, celle du constat qu'un observateur extérieur peut faire, mais aussi celle d'une communauté d'avenir affichée et assumée dans des actes, qui n'existe que parce que les acteurs vivent au quotidien cette solidarité : il y a donc un espace à investir, à créer et à construire. Ceci correspond bien à l'esprit du rapport au Premier ministre du député Jean-Pierre GIRAN, avec dans un premier temps la détermination a priori de ce que la loi appellera l'aire optimale d'adhésion, et dans un second temps (tous les 15 ans en règle générale), la libre adhésion des communes à la charte, manifestant en action cette solidarité entre le cœur et ses territoires environnants.

Par ailleurs dans le registre de la solidarité assumée, il existe au moins deux entrées, celle rationnelle d'une action enracinée dans la conscience d'une dépendance mutuelle et d'un avantage à agir dans ce cadre, mais il y a aussi, comme chacun peut parfois l'observer autour de lui, celle d'un vécu spontané, gratuit, qui peut puiser sa force et son « évidence » dans l'histoire, la culture locale, l'éthique ou l'esthétique, qui ne constate intellectuellement que dans un second temps cette dépendance mutuelle objective, et n'en fait pas nécessairement le moteur de son action. Cette richesse sémantique et les ambivalences du terme semblait bien dire quelque chose de la situation constatée et des enjeux matériels et immatériels des relations entre le cœur, les territoires environnants et les communautés humaines qui y vivent.

En effet les mots disent très souvent plus que ce que les juristes y voient, éternel rapport complexe et productif du signifiant au signifié. Ils laissent entendre une manière d'être et d'agir ; ils manifestent, dessinent ou contribuent à dessiner un paysage culturel qui donne sens à une action, en faisant entrer en résonance des idées, des raisonnements, des sentiments, ... Ne pas faire attention à cette dimension culturelle de l'action dans le domaine de protection de la nature et de l'aménagement du territoire me semble priver les pouvoirs publics d'un outil de compréhension et d'action, mais aussi dénier aux acteurs locaux la reconnaissance qu'ils sont en droit d'attendre de ce qu'ils sont, ou pensent être, et d'un potentiel d'évolution.

Ce recours à la solidarité pour articuler les points stratégiques de la réforme issue du rapport du député GIRAN se retrouve aussi dans la note au Premier ministre en date du 14 janvier 2005, et dans le projet d'étude d'impact du projet de loi, en date 19 janvier 2005 (Cf. annexe). Mais il convient de noter qu'à ce stade, la mention de la solidarité n'apparaît jamais liée à la seule dimension écologique ; elle est mise en relation avec les dimensions écologiques, économiques et sociales, en cherchant

clairement à ne pas se limiter à ce qui aurait pu n'être qu'une conception scientifique de la fonctionnalité écologique, ni à une approche éthico-philosophique éco-centrée du type de celle prônée par Aldo Leopold.

En effet, si l'on devait chercher des références cachées derrière ce recours à la solidarité pour exprimer les enjeux liés aux relations entre le cœur, l'aire optimale d'adhésion et l'aire d'adhésion, je serais plus enclin à me référer d'une part à l'approche patrimoniale développée par le Pr Henri OLLAGNON, d'AgroParisTech, d'autre part à la manière dont il réhabilite l'intelligence stratégique par rapport à l'intelligence universaliste (sans que ces deux formes d'intelligence doivent être opposées). Lorsque l'on parle de biodiversité et de territoire, on parle inextricablement de « choses objectivables » et de regards sur ces choses, de visions, de passé et d'avenir, d'héritage et de projets, d'identité et de rêves, et donc d'hommes et de sociétés. Les approches de la biodiversité qui sous-estimeraient cette dimension humaine et culturelle s'exposeraient à de grandes difficultés.

La gestion patrimoniale selon Henri OLLAGNON

La question est celle du mode de réduction, légitime, de la complexité des problèmes, en prônant l'alliance d'une intelligence intuitive et d'une intelligence universaliste.

L'enjeu est de refuser aussi bien une approche de la nature en tant que « res nullius », qui fonde la croyance qu'on trouvera toujours des solutions plus tard, qu'une approche qui ne s'exprime qu'en normes et contraintes, et qui conduit les partenaires les plus proches du problème à se rebeller.

L'objectif est de susciter les conditions qui permettent une appropriation, par les partenaires potentiels identifiés, d'un patrimoine commun qui fonde l'identité de chacun dans un monde en évolution, et qu'il convient dès lors d'agir ensemble.

Le moyen est une gestion adaptative par objectif de qualité, et surtout pas une gestion fixiste qui prétend mettre en œuvre des outils valables en tous lieux et en tous temps.

La condition, dans une société de droit, est de garantir à la fois l'envie et la sécurité des acteurs, ce qui n'est possible que dans un processus qui privilégie le contrat et le suivi de la mise en œuvre de ce contrat.

L'intelligence stratégique d'une situation passe nécessairement par une forte capacité à identifier ce qui fonde l'identité culturelle des actuels protagonistes et possibles futurs partenaires, voire par une certaine empathie pour la culture propre à chacune des parties en présence.

La seule fois où la solidarité écologique apparaît seule, sans la mention de la solidarité économique et sociale, avant le vote de la loi est le discours introductif de Mme OLLIN, ministre de l'écologie et du développement durable, le 30 novembre 2005 devant l'Assemblée nationale, mais dans un contexte bien précis : il s'agissait d'illustrer l'évolution des approches scientifiques depuis 1960, en faisant allusion à la meilleure compréhension des enjeux de fonctionnalité écologique et de connectivité écologique qui se jouent dans les zonages et les relations entre territoires. Mais tout de suite après, la Ministre parle des conditions d'émergence d'une solidarité écologique, économique et sociale vécue et assumée entre le cœur et les territoires environnants.

La solidarité écologique est apparue dans ce contexte comme une réponse a priori pertinente à une question stratégique et juridique particulière, celle des critères du

zonage de l'aire optimale d'adhésion, du zonage au sein duquel se manifesterait, par la libre adhésion des communes, la solidarité en action entre le cœur et les territoires environnants. L'approche en terme de proximité géographique était manifestement insuffisante pour fonder la décision d'un zonage. L'approche en terme de solidarité écologique, économique et sociale posait des problèmes manifestes, dans la mesure où les moyens modernes de déplacement et l'échelle à laquelle les acteurs du territoire raisonnent dans leurs activités et leurs modes de vie pouvaient conduire à des zonages d'une ampleur non pertinente pour une politique de parc national, en oubliant que la création d'un parc national se fait autour du caractère exceptionnel du cœur. La référence à la seule fonctionnalité écologique était de nature à ouvrir des débats scientifiquement complexes, et à interdire le recours dans la réflexion locale à certains facteurs complémentaires d'appréciation, de nature économique et sociale. La solidarité écologique, conjuguée au rappel de la situation géographique a semblé un outil de raisonnement intéressant.

Il est impressionnant de voir un colloque dédié à une terminologie née dans un tel contexte. Mais nous retrouvons à cette occasion cette réalité protéiforme, un peu perturbante pour les individus, mais qui est une grande loi de la vie : les enfants deviennent autres que ce qu'on croyait, les mots échappent à ceux qui les profèrent pour vivre dans l'oreille et l'esprit de ceux qui les écoutent, et le droit découvre dans les textes autre chose que ce que ceux qui les ont écrit y ont mis. C'est une formidable reconnaissance de la fécondité du rapport du député Jean-Pierre GIRAN sur les parcs nationaux, en même temps qu'un défi de grande ampleur pour la délimitation des aires optimales d'adhésion des trois nouveaux parcs nationaux voulus par le Grenelle de l'environnement.

ANNEXE

Note au Premier ministre du 14 janvier 2005 : « La réforme proposée s'articule autour des innovations suivantes :

- le parc national devient une entité réunissant un cœur et une aire d'adhésion portant **sur des espaces environnants identifiés comme écologiquement et socialement solidaires avec le cœur** ;
- la libre adhésion pour une durée de 15 ans se fait via **une charte conçue comme un projet de territoire traduisant la solidarité écologique, économique et sociale de fait entre le cœur et son environnement géographique immédiat**, dans le strict respect de la préservation de la diversité biologique du cœur ;
-»

Etude d'impact du projet de loi du 19 janvier 2005 : « La vocation des établissements chargés d'un parc national consiste, de par la loi de 1960, à protéger, grâce à des moyens divers, notamment dérogatoires du régime commun, une partie importante de territoire reconnue pour la richesse de son patrimoine naturel et à assurer l'accueil des visiteurs. L'objectif du projet de loi est d'assurer une meilleure cohérence territoriale entre le parc national et les territoires environnants qui sont bien souvent caractérisés

par une richesse écologique significative et complémentaire à celle du parc national au sens de la loi de 1960. Au lieu de raisonner en terme de « co-existence » du parc et de la zone périphérique, **le projet de loi cherche à structurer une solidarité de fait entre le cœur et l'aire d'adhésion, via un projet de territoire.** »

Exposé des motifs du projet de loi, arbitré par le Premier ministre (relevé du Secrétariat Général du Gouvernement du 1^{er} avril 2005) : « Le classement d'un espace en parc national est en même temps une reconnaissance de sa qualité exceptionnelle et une réponse à une interrogation sur son évolution dans un contexte changeant,. Ce contexte peut provoquer en effet d'importants changements dans les activités humaines qui influencent la diversité biologique et les paysages. Il s'agit d'une réponse pertinente dès lors que les communautés locales et la Nation française en général :

- 1 reconnaissent une valeur exceptionnelle à ce « monument de la nature » et décident de privilégier une gestion conservatoire dans le cœur de cet espace,
- 2 identifient certains impacts négatifs liés à des modalités particulières, souvent récentes, d'exploitation du milieu, qu'elles se proposent d'interdire, d'encadrer ou de faire évoluer dans cette zone prioritaire,
- 2 **et décident de se donner les moyens de consolider la solidarité écologique, économique, sociale et culturelle de fait entre cette zone et les territoires qui l'entourent, sur la base d'un développement durable fondé sur un partenariat entre l'Etat et les collectivités.**

Il faut d'ailleurs noter que les promoteurs de la loi de 1960 plaidaient pour une « conception française » du parc national, avec une forte dimension sociale et pédagogique, et la promotion de « la réanimation économique de la région avoisinante ». **La solidarité d'avenir** entre le parc national et sa zone périphérique, qui avait été expressément voulue par les promoteurs de la loi de 1960, n'a souvent pas trouvé de mode pérenne d'expression concrète. »

Discours de Mme Nelly OLIN à l'Assemblée nationale en introduction au débat sur le projet de loi (30 novembre 2005) : « Longtemps, il a en effet été possible de penser préserver ce qu'on n'appelait pas encore la biodiversité, par des mesures réglementaires fortes sur un petit territoire.

Depuis, **la biologie et la science de la conservation nous ont appris à prêter une plus grande attention à la solidarité écologique avec les territoires environnants.** Les pères fondateurs des parcs nationaux en avaient plus ou moins l'intuition, en créant la zone périphérique. Des efforts certains ont été faits, mais les résultats n'ont pas toujours été à la hauteur du souhaitable, sans doute faute de moyens, mais **faute plus encore des moyens juridiques de bâtir une véritable solidarité, économique et sociale, organisée et structurée autour des espaces protégés.** »

Petite loi (texte du 9 décembre 2005) issue du débat à l'AN, avec deux amendements pour cet alinéa (voir amendement 33) : « Il est composé d'un ou plusieurs cœurs, définis comme les espaces terrestres et maritimes à protéger, ainsi que d'une aire d'adhésion, définie comme tout ou partie du territoire des communes qui, ayant vocation à faire partie du parc national **en raison notamment de leur situation**

géographique ou de leur solidarité écologique avec le cœur, ont décidé d'adhérer à la charte du parc national et de concourir volontairement à cette protection. Il peut comprendre des espaces appartenant au domaine public maritime et aux eaux sous souveraineté de l'État. »

En remplacement du texte du gouvernement ainsi rédigé : « Le parc national est composé de tout ou partie du territoire des communes où sont situés les espaces à protéger, ainsi que de tout ou partie du territoire des communes qui, ayant vocation à faire partie du parc en raison notamment de leur situation, ont décidé d'y adhérer et de concourir volontairement à cette protection. Il peut comprendre des espaces appartenant au domaine public maritime, y compris la mer territoriale, et aux eaux intérieures. »