



Parcs Nationaux de France

Application du concept de solidarité écologique dans les Parcs nationaux



© photos des Parcs nationaux

Approfondissement du concept de solidarité écologique SYNTHESE

Novembre 2009



Ingénieurs-conseil, Nature, Environnement, Aménagements
INEA, CNRS, EPHE, IRD, Selarl Gil-Cros

La réforme des Parcs nationaux (Loi n°2006-436 du 14 avril 2006) introduit dans le droit de l'environnement le nouveau concept de "solidarité écologique" et l'utilise, dès le premier article relatif aux Parcs nationaux, pour fonder l'aire optimale d'adhésion. La loi précise en effet qu'un Parc national « 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 continuité 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'Etat. »

Non défini par le législateur, ce concept de solidarité écologique demande à être précisé. L'objectif de l'étude "Application du concept de solidarité écologique dans les Parcs nationaux", commandée par Parcs Nationaux de France (PNF), est de donner un contenu aussi opérationnel que possible à ce nouveau concept.

Pour répondre à cette demande l'équipe prestataire pilotée par INEA¹ a été chargée d'approfondir le concept de solidarité écologique en produisant plusieurs documents thématiques analysant les aspects sociologiques, juridiques, écologiques, socio-économiques et opérationnels de la solidarité écologique. Un résumé de ces documents est présenté ci-parès.

Exploration des fondements

Si la notion de solidarité entre les deux zones (zone centrale et zone périphérique) était déjà présente implicitement dans la loi de 1960 sur les Parcs nationaux, il apparaît que la dimension de réciprocité entre les deux zones s'est érodée avec son application. La zone périphérique est en effet souvent perçue et vécue localement soit comme une zone "tampon" où on considère avant tout les changements du point de vue de leurs effets sur la zone centrale soit sous l'angle d'une zone de relative "compensation" des contraintes imposées en zone centrale. Dans son rapport au premier ministre de juin 2003 sur l'avenir des Parcs nationaux, Jean-Pierre Giran fera le constat, comme d'autres avant lui, des effets négatifs du manque de cohérence entre les deux zonages des Parcs nationaux. Ce constat, associé d'une part, à l'évolution du contexte institutionnel et juridique et d'autre part, à l'évolution des connaissances scientifiques, sera à l'origine du projet d'une nouvelle loi sur les Parcs nationaux promulguée en avril 2006. L'étude d'impact du projet de loi posera de manière très explicite les attendus de celle-ci : « 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 ».

Par l'examen des différents documents relatifs à la conception de la loi, on observe que différents registres de justification se rattachent à la notion de solidarité : tantôt métaphore de la solidarité sociale, tantôt notion de l'écologie scientifique (relations entre les espèces, les milieux et les humains) ou catégorie juridique (normes à respecter), ces trois registres se renforcent mutuellement. Cette polysémie, au même titre que celle des notions d'environnement ou de biodiversité, suppose de préciser lors de l'emploi de la solidarité écologique le sens retenu sous peine de générer des confusions.

Ce qui inspire la solidarité écologique : l'homme dans la communauté du vivant

Le passage de la notion d'interdépendance entre les composantes de la Biosphère à la notion de solidarité permet de souligner la "communauté de destin" entre l'homme, la société et son environnement. La solidarité écologique serait alors un lien moral entre humains (individus, groupes sociaux) et non-humains. Ainsi pour que l'aire protégée existe, que sa valeur patrimoniale se perpétue, il faut que les acteurs du territoire dans lequel elle s'inscrit éprouvent de la solidarité avec

¹ Composition de l'équipe prestataire : Olivia DELANOË (INEA), John THOMPSON (CEFE/CNRS), Raphaël MATHEVET (CEFE/CNRS), Chantal GIL-FOURRIER (cabinet d'avocats GIL-CROS), Marie BONNIN (IRD), Marc CHEYLAN (CEFE/EPHE).

les non-humains qui la constituent et la caractérisent. Le concept de solidarité écologique renvoie ainsi à une éthique écocentrique de filiation léopoldienne. Celle-ci, contrairement à l'éthique biocentrique, n'accorde pas de droits moraux à la nature, ni aux systèmes écologiques, il s'agit d'une éthique du "vivre ensemble" qui enjoint de bien se comporter dans les communautés biotiques dans lesquelles on intervient (et dont on fait partie), on décide des actions selon leurs conséquences sur ces communautés.

Solidarité sociale et solidarité écologique

La notion de solidarité sociale a émergé dans la seconde moitié du XIX^e siècle à la fois dans le milieu académique et dans le milieu politique. Le concept a vite évolué, passant de l'idée d'une solidarité "morale" soulignant l'influence du milieu social et de l'héritage sur les comportements individuels à celle de solidarité "sociale" soulignant le devoir de chacun à l'égard du collectif. Par analogie avec le concept de solidarité sociale on peut considérer que la solidarité écologique repose sur :

- le fait de solidarité (l'interdépendance ou étroite dépendance réciproque des composantes de la communauté biotique) ;
- l'idée de dette écologique vis-à-vis du vivant et des humains (parce que nous sommes dépendants les uns des autres, nous sommes, que nous le voulions ou non, débiteurs lorsque nous contribuons à la destruction du vivant) ;
- et enfin, le contrat naturel et notamment la proposition d'inventer le contrat par lequel nous fixerons les limites de l'action humaine sur la Nature, le sens des droits et des devoirs.

Le concept de solidarité écologique participe à la mise en œuvre du principe de responsabilité envers les générations futures mais aussi envers la nature. La solidarité écologique repose donc sur une éthique de la responsabilité et de la précaution, deux notions consubstantielles du développement durable. Les actions dans l'aire d'adhésion comme dans le cœur d'un Parc national, ont des conséquences qui doivent être prises en considération avant même leur application.

Au regard de l'histoire de la notion de solidarité, du cheminement de la notion dans les textes de loi, des fondements philosophiques auxquels elle renvoie, la solidarité écologique a manifestement un rapport de convenance à la fois avec une éthique écocentrique et une éthique anthropocentrique. C'est donc une notion qui permet d'asseoir un compromis pragmatique entre écocentrisme et anthropocentrisme en se fondant sur des faits scientifiques.

Le concept de solidarité écologique en droit communautaire et droit international

Les premières analyses laissent à penser que le concept français de solidarité écologique est peu développé, tout du moins sous cette appellation, en droit international et communautaire. Cependant, plusieurs concepts développés en droit international et communautaire (Convention Ramsar, programme MAB de l'UNESCO, CDB, Natura 2000, ...) peuvent être rapprochés du concept français de solidarité écologique, en particulier :

- La conciliation des activités de protection et de développement dans les zones adjacentes aux zones noyaux

Les conventions internationales de protection de la nature ont évolué. Désormais, elles ne visent plus seulement la protection de l'habitat naturel d'une espèce ou d'un groupe d'espèces, mais tendent vers une vision plus globale de l'habitat naturel. La protection prend en compte une plus grande cohérence territoriale qui implique une conciliation des usages. En effet, maintenir un échantillon de nature à l'intérieur d'une zone strictement réglementée n'est pas satisfaisant si, à l'extérieur de la zone, se développent, sans cadre, des activités qui risquent d'endommager les processus écologiques. Le concept de solidarité écologique se situe dans cette évolution générale du droit de la conservation de la nature.

- Le maintien de la connectivité écologique

Plusieurs textes de droit international reconnaissent désormais le concept de connectivité écologique. Certains utilisent le terme expressément (Réseau écologique paneuropéen, Réseau alpin...), d'autres participent à la reconnaissance de l'importance de promouvoir les liens entre les écosystèmes sans toutefois utiliser le terme explicitement. La convention de Ramsar,

notamment par son objectif de maintien des migrations, fait partie des premiers textes à reconnaître implicitement l'importance de la connectivité écologique pour les espèces migratrices. D'autres textes globaux, comme la convention de Rio sur la diversité biologique ou régionaux, comme différents textes visant la mise en place de réseau écologique régionaux ont privilégié une approche qui mette mieux en valeur l'importance du zonage des territoires pour l'application de ce concept.

Ainsi, le concept de solidarité écologique permet de regrouper deux grandes évolutions récentes du droit international de conservation de la nature qui impliquent la conciliation des usages de la nature pour le développement économique et la conservation de la nature en périphérie des zones protégées strictement, ainsi que le maintien de la connectivité écologique. Ces deux évolutions sont cependant récentes et il n'existe pas encore à ce jour de définition stricte pouvant leur être assimilée ce qui ne permet pas de définir strictement le concept de solidarité écologique sur leur base. Cependant, ces deux facettes ont fait ces dernières années l'objet d'expériences qui pourront être utilisées dans la mise en œuvre du concept de solidarité écologique français. A l'échelle internationale son utilisation pourrait être adaptée, notamment dans les négociations sur les services écosystémiques en favorisant l'intégration de dimensions éthiques dans les rapports Nord-Sud.

Le concept de solidarité écologique dans la loi du 14 avril 2006

A la lecture de la loi de 2006, il semble que l'on peut relever deux aspects distincts du concept de solidarité écologique :

- tout d'abord, le décret de création du Parc détermine les parties du territoire qui forment l'aire "optimale" d'adhésion. Cette aire est définie en principe sur la base d'un constat objectif. Il s'agit là d'une logique réglementaire par laquelle l'Etat (en association avec les collectivités locales dans le cadre du groupement d'intérêt public) détermine la solidarité écologique des territoires autour du cœur du Parc ;
- ensuite, les communes présentes dans cette aire optimale d'adhésion peuvent accepter ou refuser d'adhérer à la charte du Parc. Si elles adhèrent à la charte, leur territoire (en tout ou partie) forme l'aire d'adhésion. Il s'agit là d'un processus contractuel par lequel les communes s'engagent volontairement à protéger le cœur du parc, ce qu'on pourrait qualifier de solidarité écologique des communes (au sens d'institution humaine).

La charte du parc national est un document de planification dont l'objet est de définir, pour les espaces du cœur, les objectifs de protection du patrimoine naturel, culturel et paysager. Pour l'aire d'adhésion, la charte définit les orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable, tout en indiquant les moyens de mise en œuvre.

Lorsqu'une commune a adhéré à la charte du parc, son engagement peut être intensifié et précisé grâce à des conventions d'application de la charte. Le contenu des conventions est librement négocié entre la commune et l'établissement public du Parc. Son objet est de préciser et d'intensifier les objectifs poursuivis par la charte, en fixant de manière précise les droits et les devoirs de chacun. Ces conventions prévues par le législateur permettent de concrétiser la relation de partenariat entre les communes adhérentes et l'établissement public du parc, ce qui en fait un des outils privilégiés de la loi de 2006.

Les conséquences juridiques de l'adhésion d'une commune à la charte du parc sont effectives en ce qui concerne l'aménagement du territoire et le droit de l'urbanisme. Ainsi, une commune qui adhère à la charte d'un Parc national doit aménager son territoire de manière cohérente ou compatible avec les objectifs de la charte. Concrètement, les communes doivent réviser leurs documents locaux d'urbanisme afin de prendre en compte et protéger les grands ensembles écologiques fonctionnels nécessaires à la survie des espèces animales et végétales en lien avec le cœur du Parc : extension ou création d'une zone N (zone inconstructible) dans les parties les plus sensibles de l'aire d'adhésion ; mise en place de prescriptions spécifiques dans les zones urbanisées, les zones à urbaniser et les zones agricoles de la commune (zones U et AU et A) ; Concrètement, l'enjeu de la modification du PLU consiste à établir des orientations pertinentes et suffisamment précises, notamment sur le plan cartographique.

A l'échelle nationale, pour assurer leurs propres objectifs de conservation et dans le souci de contribuer à la protection de la biodiversité à une échelle plus large, les Parcs nationaux doivent s'insérer dans des réseaux écologiques actuellement en cours d'élaboration. Avec la Loi n° 2009-967

du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement nous assistons à l'émergence d'une politique forte en matière de préservation et de restauration des continuités écologiques. Il s'agit de l'élaboration d'une trame verte et bleue qui devrait mettre en avant le rôle clé des espaces dits "ordinaires" (milieux forestiers, agricoles, parcours extensifs), ceux-ci étant intégrés dans le maillage global d'un territoire et ne pouvant être déconnectés des espaces à haute valeur naturelle, tels les cœurs de Parcs nationaux. L'utilisation du concept de solidarité écologique dans cette politique n'est pas sans conséquence pour l'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique, notamment en ce qui concerne la spatialisation des enjeux et l'identification des risques de fragmentation des grands ensembles paysagers.

Des fondements scientifiques pour le concept de solidarité écologique

Les changements d'utilisation des terres, et notamment la destruction et la fragmentation des habitats sont actuellement la cause principale de raréfaction des espèces et de modification des dynamiques des systèmes écologiques.

La problématique de la fragmentation des habitats

Par définition, la fragmentation est un processus qui divise une entité continue en fragments (ou taches) de taille variable, plus ou moins isolés les uns des autres, ce qui réduit la surface totale de l'habitat par rapport à sa surface initiale. Outre la simple perte d'habitats, la fragmentation a de nombreux effets sur la dynamique et le fonctionnement des écosystèmes et des populations qui les composent : perte de diversité trophique (les grandes espèces, notamment les prédateurs ayant tendance à disparaître en premier), réduction ou augmentation du nombre d'espèces, modifications de l'habitat par effet de marges, etc.

Dès ses origines au début des années 1970, la recherche en biologie de la conservation s'est attachée à étudier l'impact de la fragmentation des habitats sur la dynamique des populations et des communautés. Ce thème trouve son point de départ dans l'idée que les petits fragments d'habitats ou les habitats très isolées contiennent moins d'espèces que les grands, suivant ainsi les prédictions de la relation aire - espèces développée dans les travaux de McArthur & Wilson en 1967. Cette théorie explique l'abondance des espèces sur les îles en fonction de leur taille et de leur distance du continent (source). Elle prédit que plus une île est grande ou plus elle est proche du continent, plus grand serait le nombre d'espèces présent. A partir de cette supposition, un ensemble de principes concernant la taille, la forme et la distance entre fragments a été proposé pour la sélection des zones de protection de la nature.

Aucun parc n'est une île

Appliquer la théorie des îles à la conservation de la biodiversité dans les espaces naturels protégés est un exercice difficile. Tout d'abord, la complémentarité des habitats joue aussi un rôle fondamental : les petites îles pourraient renfermer des espèces endémiques ou des combinaisons génétiques qui ne sont pas présentes dans les grandes îles. Ensuite, la fragmentation dépend étroitement de la biologie et de l'écologie des espèces en question, certaines étant très touchées par la fragmentation, d'autres favorisées. Troisièmement, la matrice autour des fragments n'est pas toujours une mer impossible à franchir, elle a une certaine perméabilité. Le type du milieu environnant pourrait jouer un rôle fondamental dans la persistance des espèces au sein des fragments d'habitats naturels.

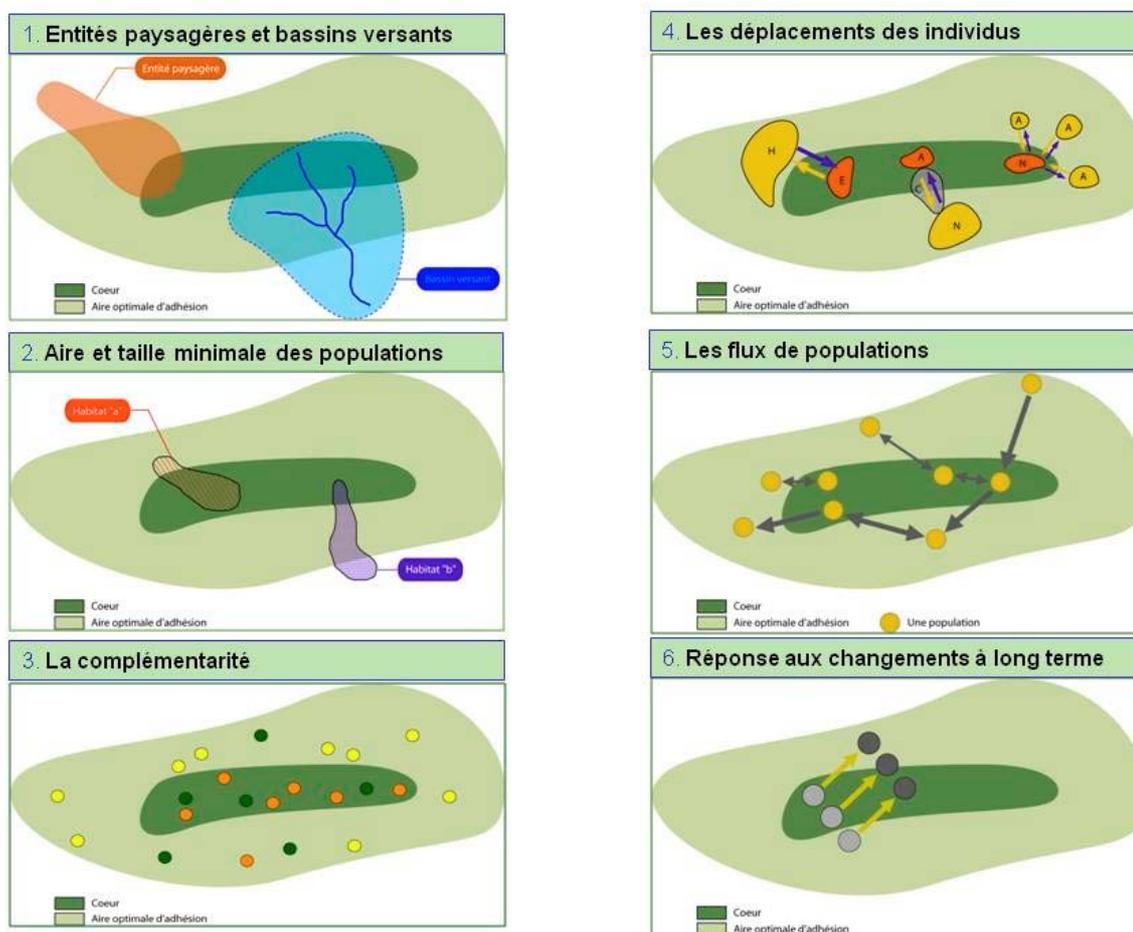
Les espaces naturels protégés ne contiennent pas, le plus souvent, la surface nécessaire à la dynamique et au bon fonctionnement des systèmes écologiques : les enjeux de conservation dépassent largement les périmètres des seuls espaces protégés. La dimension spatiale des processus écologiques a pris une place de plus en plus importante dans la compréhension des mécanismes qui sous tendent la dynamique de la biodiversité. Il est donc nécessaire de pouvoir comprendre, expliquer et gérer les liens qui existent entre l'organisation spatiale des habitats naturels à l'échelle du paysage (les patterns) et les mécanismes écologiques (les processus) qui sous tendent la dynamique de la biodiversité et le fonctionnement des systèmes écologiques. Il est important de reconnaître la réciprocité de ses interactions. Autant la nature sort de sa réserve et dépend pour son bon fonctionnement des espaces environnants, autant les activités humaines en dehors de l'espace protégé peuvent influencer la biodiversité au sein de cet espace. C'est ici que la solidarité écologique prend tout son sens. Il convient de ne plus considérer l'hétérogénéité comme un élément étranger ou

un obstacle mais plutôt comme une réalité "fondamentale" et "constitutive" des systèmes écologiques. Or, la délimitation des aires protégées repose plus souvent sur des critères esthétiques et socio-économiques que biologiques. Les habitats protégés ne peuvent pourtant continuer à fonctionner que si la mosaïque d'écosystèmes dans laquelle ils s'inscrivent conserve un état suffisant au fonctionnement de l'ensemble et de diversification continue ; protéger la nature nécessite de conserver ses potentialités évolutives.

Identifier la solidarité écologique de fait

En rupture avec le modèle des cercles concentriques consistant en une zone centrale à protection stricte et une zone tampon périphérique, l'utilisation du concept de solidarité écologique revient à apprécier l'importance cruciale des relations étroites qui existent entre le cœur d'un Parc national et son environnement géographique. La réflexion conduite a abouti à proposer, sous la forme d'une typologie de la solidarité écologique, un cadre conceptuel qui permet d'explicitier ses différents fondements à l'échelle des Parcs nationaux. La solidarité écologique s'observe ainsi à plusieurs échelles spatiales et temporelles allant de l'organisation spatiale des grandes entités paysagères aux capacités de déplacements des individus entre taches d'habitat (Figure 1).

Figure 1. Une typologie des solidarités écologiques.



La solidarité écologique sous l'angle culturel, socio-économique et liée à la gestion des ressources naturelles et des activités humaines

La solidarité écologique sous l'angle culturel et socio-économique

Une approche originale consiste à utiliser ce même cadre conceptuel (ou typologie de la solidarité écologique) pour expliciter les dimensions culturelle, paysagère et socio-économique de la solidarité écologique. Les interdépendances de fait entre le cœur et l'aire optimale d'adhésion sont mises en évidence en analysant les relations que les communautés humaines entretiennent avec l'espace et les ressources naturelles d'un Parc national ainsi qu'avec son patrimoine naturel et culturel. Certaines activités séculaires, comme le pastoralisme, ou certains caractères culturels marqués, comme le paysage ou l'identité territoriale, sont des éléments importants du concept de solidarité écologique à l'échelle des Parcs nationaux. Ils relèvent en effet de liens étroits d'interdépendance de fait entre les humains et la nature, d'une "co-évolution" Homme-Nature. Ces éléments traduisent le caractère des lieux, concernent tant les identités individuelles que collectives, et sont à la fois mémoire et projet.

La solidarité écologique liée à la gestion des ressources naturelles et des activités humaines

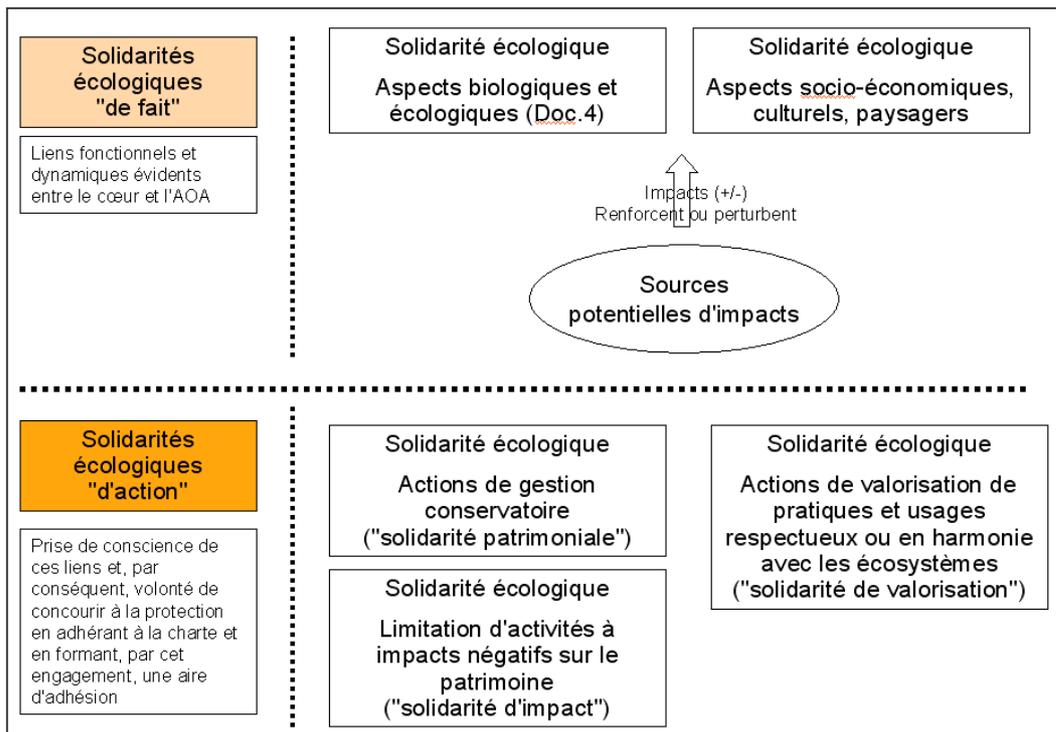
Comprendre les liens de solidarité écologique à l'échelle d'un Parc national (étroite dépendance de fait entre le cœur et l'aire optimale d'adhésion) et prendre conscience de l'influence des facteurs humains dans le maintien ou au contraire la perturbation de ces liens, apparaissent comme un préalable fondamental pour que la volonté d'agir de manière responsable se traduise dans les Parcs nationaux par une solidarité écologique "d'action" ou "d'engagement". C'est la solidarité écologique traduite en projet de territoire qui motive la décision des communes d'adhérer à la charte des Parcs nationaux et, par cette adhésion, à constituer l'aire d'adhésion des Parcs nationaux. La mise en œuvre d'une politique de la solidarité écologique dans le cadre de la charte passe en conséquence par les acteurs du territoire.

La solidarité écologique "d'action" désigne donc ce qui doit être fait pour mieux gérer le bien commun. Le rapport d'étude développe, dans ce cadre, ce qu'il convient de faire pour mettre en œuvre la solidarité écologique à l'échelle d'un Parc national au travers de la gestion des ressources naturelles et des activités humaines sur le territoire. L'entrée choisie est celle des différents domaines d'activités humaines (activités agricoles et pastorales, activités sportives et de loisirs, urbanisation, gestion du patrimoine, ...). Cette entrée permet de mettre en relation les enjeux de solidarité écologique avec les différentes politiques et outils de gestion (en référence notamment à l'article R331-14 du code de l'environnement), et avec les différents acteurs concernés. Pour chaque domaine une première partie consiste à mettre en évidence les réciprocités positives dans la relation de solidarité (solidarité écologique "de fait"), une seconde partie met l'accent sur les impacts des activités humaines, et une troisième partie présente des premières propositions d'orientations pour la gestion des activités humaines et de leurs impacts (solidarité écologique "d'action"). Les objectifs, orientations et mesures proposés pour chaque domaine d'activités, constituent "une boîte à outils" destinée à être utilisée pour l'élaboration de la charte.

Le concept de solidarité écologique est donc à comprendre au sens large, il concerne non seulement la dimension écologique, mais également les dimensions culturelle, paysagère et socio-économique. La solidarité écologique traduit l'étroite dépendance réciproque entre le cœur et l'aire optimale d'adhésion. Elle intègre deux notions (Figure 2) :

- La solidarité écologique "de fait" qui relève du constat de dynamiques et de fonctionnalités écologiques, paysagères, culturelles et socio-économiques qui ne connaissent pas de limites entre le cœur et l'aire optimale d'adhésion, et donc de l'existence de liens évidents entre le cœur et l'aire optimale d'adhésion pour la préservation de la biodiversité et des ressources naturelles, des services qu'ils rendent, et des pratiques et usages associés;
- La solidarité écologique "d'action" qui relève de la prise de conscience de l'existence de ces liens dynamiques et fonctionnels entre le cœur et l'aire optimale d'adhésion, de l'influence des activités humaines sur ces liens, et par conséquent de la volonté de concourir à la protection en adhérant à la charte et en formant, par cet engagement, une aire d'adhésion.

Figure 2. de la solidarité écologique de fait à la solidarité écologique d'action



Conclusion

Absent de la littérature scientifique, le concept de solidarité écologique représente une évolution majeure, ouvrant la possibilité d'inscrire les fondements écologiques dans la gouvernance d'un Parc national. Le concept de solidarité écologique permet d'aller au-delà de l'opposition entre biodiversité remarquable et biodiversité ordinaire, en proposant de conférer un rôle de conservation important à l'aire d'adhésion des Parcs nationaux. L'étude montre que ce concept est englobant et transversal. Il conduit à la prise en compte de toutes les facettes du territoire depuis son patrimoine naturel et culturel jusqu'aux activités humaines et les usages des ressources et des milieux (Encart 1).

Le concept déborde largement le cadre des seuls Parcs nationaux. Il pourrait avoir des retombées dans le cadre notamment de la mise en place de la trame verte et bleue issue du Grenelle de l'environnement, ou encore dans le cadre des réseaux d'aires protégées à l'échelle nationale et internationale. Par ailleurs, il devrait servir à l'élaboration de projets de territoire fondés sur une vision partagée, dynamique et fonctionnelle du patrimoine (naturel, culturel et paysager), des ressources naturelles, des services rendus par les écosystèmes, des usages et pratiques associés. La solidarité écologique apparaît ainsi comme l'un des fondements de la gestion intégrée de la biodiversité, mais elle ne se décrète pas, elle doit être reconnue. Sa prise en compte passe en conséquence par les acteurs locaux, d'où l'importance du dispositif d'animation territorial qui doit les accompagner dans la découverte de toutes les facettes de la solidarité écologique ainsi que leurs déclinaisons locales.

Encadré 1. Définition de la solidarité écologique.

La solidarité écologique est l'étroite interdépendance des êtres vivants, entre eux et avec les milieux naturels ou aménagés de deux espaces géographiques contigus ou non. On distingue :

- La solidarité écologique de fait qui souligne la "communauté de destin" entre l'homme, la société et son environnement en intégrant d'une part, la variabilité, la complémentarité et la mobilité de la diversité du vivant et des processus écologiques dans l'espace et le temps et d'autre part, la co-évolution des sociétés humaines et de la nature au travers des usages de l'espace et des ressources naturelles.

- La solidarité écologique d'action qui se fonde sur la reconnaissance par les habitants, les usagers et les visiteurs qu'ils font partie de la communauté du vivant et qui traduit leur volonté de "vivre ensemble" avec les autres êtres vivants, au sein des espaces dans lesquels ils interviennent, jugeant de leurs actions ou non action selon leurs conséquences sur les composantes de cette communauté.