

Les parcs nationaux à la française : modèle original de l'importance des enjeux de gouvernance au sein de la catégorie II UICN

Martinez C. Petit J-M, Barthod C., Niel C.

Au moment même où l'IUCN Task force de la Commission mondiale des aires protégées élabore de nouvelles lignes directrices sur les catégories « Aires protégées de l'IUCN » et l'interprétation de ce langage commun, la réforme des parcs nationaux français rappelle et souligne l'importance des questions de gouvernance pour le concept de parc national. L'histoire, l'originalité et l'évolution du modèle français de parc national ont, en effet, été profondément façonnées par les enjeux de gouvernance. Ils présentent ainsi un exemple original de la Catégorie II et de son évolution en droit français.

Introduction :

Créés plus tardivement que d'autres parcs nationaux, les parcs nationaux français ont, dès leur origine, intégré l'importance de la prise en compte des populations humaines et de leurs activités. Leur conception et l'évolution de leur gestion illustrent cette particularité.

Loin des parcs nationaux américains, marqué par la philosophie de la *Wilderness*, les parcs nationaux français exposent en effet un modèle original de parc national (I). Certainement aidés par la géographie métropolitaine, ils ont engagé dès leur création des réflexions sur la gouvernance.

S'ils ont ainsi pour partie préfiguré ou inspiré l'évolution du concept d'espace protégé au niveau international, les parcs nationaux français ont aussi du engager, après plusieurs décennies d'expérience, une réforme de leur mode de création et de gestion. Bien que fondant une conception compréhensive de la catégorie II, les parcs nationaux français ont du en effet prendre acte de la décentralisation des compétences, de l'essor des collectivités locales françaises et de la diversité des acteurs intéressés (II). Les années 80 et 90 marquent à ce titre une croisée des chemins pour les parcs nationaux français. Une réforme des parcs nationaux français devenait nécessaire dont le maître mot était à nouveau la gouvernance (III).

La nouvelle loi française « Parcs » adoptée le 14 avril 2006 traduit en effet de nouvelles avancées sur la voie de la gouvernance, au moment même où les catégories UICN s'ouvrent dans leur définition et leurs objectifs de gestion aux problématiques de gouvernance. L'histoire des parcs nationaux français, leur identité et leur évolution témoignent ainsi de l'importance des enjeux de gouvernance pour la catégorie II UICN.

La prégnance de la gouvernance dans la conception des parcs nationaux français se traduit avec force par la toute récente création du Parc amazonien de Guyane qui met en œuvre un modèle pluraliste et culturel (IV) se distinguant du modèle des réserves autochtones.

I)- Le modèle français de 1960 et la place de l'homme dans la gestion des espaces protégés.

Si des parcs nationaux ont été créés au début du XX^{ème} siècle par l'Etat français dans ses colonies, y compris dans les Terres australes et antarctiques françaises, les parcs nationaux français n'ont été doté d'un statut juridique et législatif qu'en 1960. Mais, en dépit de ce relatif retard¹, les parcs

¹ A titre de comparaison, le parc national du Yellowstone date de 1872, le parc national de l'Engadine en Suisse de 1914 et celui du Grand Paradis en Suisse de 1922.

nationaux français ont construit un modèle original intégrant avant la lettre les questions de gouvernance des aires protégées et plus particulièrement de la catégorie II de l'UICN.

Cette originalité s'inscrit et s'inspire de la diversité des réflexions à l'origine des parcs nationaux français.

Se distinguant des initiatives menées dans les colonies françaises, une « *notion de « parc national absolument originale* », comme le souligne l'exposé de la loi du 22 juillet 1960², allait progressivement se dessiner et se synthétiser dans la fin des années 1950. Après le parc national de la Bérarde créé en 1913, initié et administré le service des Eaux et Forêts³, plusieurs projets très différents ont en effet inspiré la conception française des parcs nationaux : le « parc national culturel » de Gilbert André⁴, le « parc national » de la section de Maurienne du Club Alpin Français soutenu par René Varlet⁵ et le « parc national » proposé par le Comité national de la Chasse porté par le Docteur Couturier⁶. L'exposé des motifs de la loi de 1960 allait ainsi revendiquer une conception française de parcs nationaux particulière pour l'époque.

Sans procéder à aucune acquisition foncière de principe, cette loi fonde les parcs nationaux français sur une structure gigogne. Les parcs français comportent en effet une « cellule mère » appelée zone parc destinée à protéger l'aspect, la composition et l'évolution du territoire concerné; ainsi qu'une « zone périphérique ». Les parcs nationaux présentent d'emblée une architecture et une conception novatrices. Traduisant le théorie du joyau et de l'écrin, les parcs français instaurent également les linéaments d'une intégration dans le paysage et d'une approche par écosystème. La zone périphérique est en effet dotée d'un programme d'ensemble de réalisations d'ordre social, économique et culturel dans le but de mettre à disposition de tous et plus particulièrement des citoyens, les ressources scientifiques, artistiques, l'air pur, le calme et le silence ainsi respectés et conservés dans le parc proprement dit.

Dès 1960, la mise à disposition de tous d'un patrimoine préservé, idée inhérente au concept même de parc national dans les pays anglo-saxons, était accompagné en France par la mise en œuvre de programmes au bénéfice des communautés locales de la « zone périphérique ».

En dix ans, à partir de 1963 et jusqu'en 1973 ; cinq parcs nationaux sont ainsi créés sur des espaces où les communautés humaines ont marqué de leur empreinte la diversité biologique et les paysages, notamment par le pastoralisme et la gestion forestière, et ont contribué à façonner un équilibre original. Puis, pendant trente trois ans, jusqu'en 2006, année du vote de la nouvelle loi, deux parcs seulement seront créés. L'ancrage territorial de parcs nationaux français restait à approfondir tout comme leur gouvernance

II) - Un modèle inachevé à mieux ancrer dans les territoires

Plusieurs raisons expliquent le ralentissement du rythme de création des parcs nationaux dans les années 80-90.

La première est d'ordre géographique. Les sites susceptibles de répondre aux critères de classement comme parc national, ne sont pas si nombreux dans un pays de taille moyenne très humanisé. Alors qu'il présente d'importants enjeux de préservation de la biodiversité, l'outre-mer reste toutefois peu concerné. Avant 2007, un seul parc national existait outre-mer en Guadeloupe.

La seconde est d'ordre politique. Pendant cette période, l'arsenal juridique des espaces naturels classés s'est aussi fortement enrichi avec notamment l'apparition des parcs naturels régionaux en 1967, le Conservatoire du littoral en 1975 et les réserves naturelles rénovées en 1976. Des projets de

² Loi n° 60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création des parcs nationaux (JO du 23 juillet 1960).

³ J.P. ZUANON, Chronique d'un Parc oublié : du parc de la Bérarde (1913) au Parc National des Ecrins, Revue de Géographie Alpine, 1995 Hors-série.

⁴ Voir, H.Hesse, le Jeu des perles de verres, ed° Calman-Lévy, Paris, 1991.

⁵ René Varlet, Le parc national de Savoie, La vie des bêtes, 1960, n°23, pp.21-25.

⁶ A-J. Couturier, Projet d'un parc national à Bouquetins en France, Revue de Géographie Alpine, 1943, XXXI, III, pp.393-398.

parcs nationaux ont ainsi cédé la place à d'autres créations d'espaces protégés comme dans le Vercors où, l'esquisse de parc national du Vercors dans les Alpes a conduit à la création d'un parc naturel régional ; en Ariège où, le projet de parc national fut abandonné au profit d'une série de réserves naturelles et plus tard d'un parc régional dans les proches Pyrénées orientales et catalanes.

La troisième enfin est inhérente au fonctionnement même des parcs nationaux français. Si les parcs nationaux ont su remplir leur mission de protection du patrimoine naturel et su résister dans les premières années aux tentatives de réduction de leurs territoires, la mise en œuvre annoncée des programmes d'ordre économique et social dans les zones périphériques n'a pas entraîné une forte adhésion des populations et des collectivités locales. Les fluctuations et la faiblesse relative des dotations financières sont certainement en cause. Mais c'est surtout la perception des zones périphériques comme mesure de compensation plus que comme moyens d'appui à des projets de territoire porté par ses acteurs qui a joué en défaveur de l'aboutissement de l'idée de parc national à la française défendu en 1960. Malgré des tentatives de projets ambitieux comme dans les parcs nationaux des Cévennes et des Ecrins, les outils juridiques manquaient pour non seulement soutenir la créativité et l'énergie des Conseils d'administration et des équipes, mais aussi donner au projet de territoire la pérennité nécessaire.

Cette déception était d'autant plus visible que dans cette même période, la société française s'orientait résolument vers la décentralisation. En ce début de 21ème siècle, les parcs nationaux souffraient ainsi de trois maux : une législation de protection en décalage avec l'évolution du droit, une gouvernance locale faible même si les réactions d'hostilité de départ s'étaient fortement atténuées et un projet de territoire difficilement perceptible. Ces trois affections incitaient peu les pouvoirs publics à pousser très avant la création de nouveaux parcs nationaux.

Une première proposition de réforme allait ainsi se faire jour en avec la proposition de loi n° 3690 relative à la création de parcs nationaux de deuxième génération. Mais ce n'est qu'en 2004 avec une évaluation constructive des difficultés de gestion et de perception des parcs français (rapport du député Jean-Pierre Giran au premier ministre : les parcs nationaux une référence pour la France, une chance pour ses territoires) qu'une réforme sera engagée aboutissant à une nouvelle législation française en matière de parcs.

III)- La loi du 14 avril 2006 : la gouvernance au cœur de la réforme.

Lors du V^{ème} congrès mondial des parcs à Durban, en 2003, la gouvernance a été présentée comme un enjeu majeur pour les aires protégées. La réforme des parcs nationaux français s'en est fait l'écho. La nouvelle loi sur les parcs nationaux du 14 avril 2006 a en effet profondément renouvelé la gouvernance des parcs à la française ouvrant davantage leur gestion aux acteurs locaux, à la pluridisciplinarité mais aussi à la politique partenariale.

Tout en consolidant le dispositif de protection, la loi du 14 avril 2006 donne en effet aux acteurs locaux les moyens de construire et de mettre en œuvre un projet de territoire au travers de la charte. Ce faisant, la loi a ainsi institué une nouvelle gouvernance et moins d'un an après le vote du texte, deux parcs nationaux viennent d'être créés en forêt amazonienne de Guyane et sur l'île de La Réunion. Cette évolution illustre bien l'intervention grandissante des acteurs et instances politiques locales avec l'idée qu'elle conditionne la réussite du projet de conservation. Bien sûr cela a été tout l'enjeu de la réforme de la loi « Parc » afin que les collectivités soient mieux associées.

Un renouvellement des équilibres entre les instances du parc

La nouvelle loi sur les parcs nationaux français a apportée une évolution en matière de gouvernance, rénovant les équilibres entre instances des parcs nationaux. Le modèle de gouvernance français des parcs nationaux comporte désormais trois assemblées : le Conseil d'administration, le Conseil scientifique, le conseil économique, social et culturel.

Le Conseil d'administration est composé de représentants de l'État, de représentants des collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements, d'un représentant du personnel de cet établissement ainsi que de membres choisis pour partie pour leur compétence nationale et pour l'autre partie pour leur compétence locale dans le domaine d'activité de l'établissement. Les membres choisis en

fonction de leur compétence comprennent notamment des représentants des associations de protection de l'environnement, des propriétaires, des habitants et des exploitants, des professionnels et des usagers.

Une représentation renforcée des acteurs locaux

La composition du conseil d'administration fait une plus grande place aux acteurs locaux. Les administrateurs représentant les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements, y compris les membres de droit, et les membres choisis pour leur compétence locale détiennent la moitié au moins des sièges du conseil d'administration. Par ailleurs, les pouvoirs du président du conseil d'administration sont précisés et renforcés: il anime et préside les travaux d'élaboration, de suivi et d'évaluation de la charte ainsi que ceux du conseil d'administration et du bureau. Il représente, avec le directeur, l'établissement dans la mise en oeuvre de la politique de communication, de partenariat et de relations internationales définie par le conseil d'administration.

En adéquation avec l'évolution des institutions politiques française, la gestion des parcs nationaux est désormais plus ouverte aux acteurs locaux. La nouvelle loi sur les parcs nationaux français transcrit ainsi des principes de l'approche par écosystèmes visant les objectifs de gestion, la décentralisation et l'implication de tous les secteurs sociaux et disciplines scientifiques concernées (1, 2 ; 12). Enfin, le point d'orgue qui garantit, le bon fonctionnement entre les instances et le respect des textes est le Commissaire du Gouvernement, préfet et représentant de l'Etat.

Cette promotion d'une gouvernance locale figure désormais dans les « Principes fondamentaux applicables à l'ensemble des parcs nationaux » qui précisent la philosophie des parcs nationaux à la française⁷.

Une pluridisciplinarité instituée et renforcée

Pour préserver l'équilibre entre « le savant et le politique », le rôle de la deuxième assemblée, le Conseil scientifique est également accru. Son président est membre de droit du Conseil d'administration. Le conseil scientifique apporte son expertise sur les inventaires, les études et recherches. Le conseil scientifique ou son président sont également amenés à donner des avis sur les autorisations spéciales de travaux dans le cœur du parc.

Enfin, la gouvernance des parcs nationaux français intègre désormais une troisième et nouvelle instance le conseil économique, social et culturel qui assiste le conseil d'administration et le directeur notamment en matière de politique contractuelle, de suivi de la mise en oeuvre de la charte et d'animation de la vie locale. Ce conseil est composé de représentants d'organismes, d'associations et de personnalités qui, en raison de leur objet ou de leur qualité participent à l'activité économique, sociale et culturelle dans le parc ou concourent à la vie locale, ainsi que des représentants des habitants et des usagers du parc.

La gouvernance des parcs nationaux fait ainsi une place à la pluridisciplinarité et la coopération intersectorielle préconisée par les directives opérationnelles pour la mise en œuvre de l'approche par écosystème⁸.

Avec cette nouvelle organisation, les parcs nationaux français traduisent un modèle dynamique de gouvernance. En effet, le Vème congrès de parcs réunis à Durban a défini la gouvernance comme recouvrant « *les interactions entre les structures, les processus, les traditions et les systèmes de connaissance qui déterminent de quelle manière s'exercent le pouvoir et la responsabilité et se prennent les décisions ainsi que la mesure dans laquelle les citoyens et autres acteurs ont leur mot à dire* »⁹.

Prenant acte que la conservation et la gestion durable de certaines zones pour leur biodiversité, leurs services au niveau de l'écosystème et leurs valeurs culturelles dépendent des actions de la société

⁷ Voir annexe.

⁸ Décision V/6 , Approche par écosystème, adoptée par la Conférence des parties de la Convention sur la diversité biologique à sa cinquième réunion, Nairobi, 2000, UNEP/CBD/COP/5/23

⁹ Recommandation n°16, la bonne gouvernance des aires protégées, Vème Congrès mondial sur les parcs, Durban, 2003.

dans son ensemble, les parcs nationaux français perpétuent un modèle original de gouvernance qui se traduit notamment par un nouvel instrument : la charte.

La charte : un instrument de rénovation de la gouvernance

La loi de 2006 rénove l'instrument politique de gestion de l'espace du parc national. Elle fusionne en effet l'ancien programme d'aménagement du parc avec le programme de mise en valeur de sa zone périphérique souvent resté lettre morte, en un document unique, la charte, à caractère principalement réglementaire pour le cœur du parc, mais contractuel pour l'aire concernée par l'adhésion effective des communes. Cet ensemble cœur plus aire d'adhésion constitue désormais juridiquement l'entité parc national.

Sur ces deux zones, la charte respecte à la fois la logique de protection propre aux espaces protégés du parc et le principe de la libre association des collectivités territoriales (communes, mais aussi région et département) avec l'Etat dans une démarche partenariale de développement durable. Avec la mise à l'enquête publique de la charte, la France se met en conformité avec la convention d'Aarhus et elle instaure une gouvernance rénovée en proposant la libre adhésion des collectivités à la charte. En effet, si le projet de charte du parc national est élaboré par l'établissement public, il est transmis pour avis aux collectivités territoriales intéressées et à leurs groupements concernés. A l'expiration de la durée de validité de la charte (15 ans maxi), les communes ayant adhéré à la charte du parc national peuvent décider de s'en retirer, mais pour la seule partie de leur territoire comprise dans l'aire d'adhésion

Par ailleurs, développant une politique partenariale, la nouvelle législation française sur les parcs nationaux prévoit également la possibilité de passer des conventions d'application de la charte entre un parc national et une collectivité territoriale adhérente (Art.L.331-3-I 2° du Code de l'environnement). Tandis que l'Etat finance l'essentiel des actions de protection du cœur du parc, les collectivités sont ainsi invitées à concourir à la mise en œuvre de la charte à laquelle elles ont souscrit.

Cette politique partenariale ne se limite pas aux seules collectivités. L'établissement public du parc national peut également proposer à d'autres personnes morales de droit public intéressées de s'associer à l'application de la charte par la signature d'une convention. De plus, des contrats de partenariat s'inscrivant dans le cadre d'un projet concourant à la mise en œuvre de la charte peuvent être conclus entre l'établissement public du parc national et des personnes morales de droit privé concernées par le parc national.

La volonté d'associer toutes les parties prenantes, tous les acteurs concernés est ainsi prévue et organisée par la loi française qui met l'accent sur la solidarité et l'existence d'une responsabilité partagée.

Un acte de solidarité et de responsabilité partagée

Selon les nouveaux principes fondamentaux des parcs nationaux (cf. Annexes), les acteurs de la charte, porteurs d'une solidarité et d'une responsabilité partagée, ont pour l'aire d'adhésion l'ambition de sauvegarder les équilibres fragiles et dynamiques originaux du territoire entre nature, culture et paysage et de contribuer au développement harmonieux de ces espaces. Ils s'engagent dans un projet ambitieux de territoire fondé sur les principes du développement durable et prenant en compte la solidarité écologique entre le cœur du parc et ses espaces environnants : « *L'aire d'adhésion, par sa continuité géographique et sa solidarité écologique avec le cœur, concourt à la protection du cœur du parc national, tout en ayant vocation à être un espace exemplaire en matière de développement durable* »¹⁰.

Cet ensemble de dispositions devrait favoriser dans l'aire d'adhésion le maintien des usages traditionnels, la qualité de l'habitat tout en stimulant les manifestations sociales et culturelles, le tourisme durable. L'aire d'adhésion sera également mieux connue et la conservation de la biodiversité l'objet d'attention soutenu dans le cadre de la charte.

Un outil de l'approche par écosystème : la solidarité écologique

¹⁰ Principes fondamentaux applicables à l'ensemble des parcs nationaux du 6 avril 2007, voir annexe.

Selon le nouveau droit français, la charte du parc national « *définit un projet de territoire traduisant la solidarité écologique entre le cœur du parc et ses espaces environnants* » ou l'aire d'adhésion (Art.L331-3 du Code de l'Environnement). Par une protection stricte des écosystèmes représentés dans les cœurs des parcs nationaux et une forte attention à ces mêmes écosystèmes en aire d'adhésion, la nouvelle loi établit une procédure avec avis conforme du parc sur certains travaux soumis à étude d'impact dans l'aire d'adhésion, la France souscrit clairement non seulement aux conditions requises selon l'UICN pour le classement en catégorie II des cœurs des parcs nationaux mais aussi à l'approche par écosystème promue par le Programme sur les Aires protégées de la CDB¹¹.

L'élaboration de la charte et son contenu sont également gouvernés par ce souci de solidarité écologique. « *Projet de territoire* », elle prend en compte les grands ensembles écologiques fonctionnels afin de définir la politique concertée de protection et de développement durable exemplaire¹² et prévient les impacts négatifs sur le patrimoine du cœur du parc.

Telle que définie par la Conférence des parties de la Convention sur la diversité biologique, l'approche par écosystème correspond en effet à une « *stratégie de gestion intégrée qui favorise la conservation et l'utilisation durable d'une manière équitable* »¹³. Douze principes en précisent la teneur. La solidarité écologique inscrite dans la charte des parcs nationaux français constitue une bonne traduction de plusieurs de ces principes relatifs à la dynamique des écosystèmes, les interrelations entre écosystèmes et à la prise en compte d'échelles appropriées et des incidences (3 ; 5 ; 6 ; 7)¹⁴.

Les parcs nationaux français : des espaces à mi-chemin entre gestion centralisée et co-gestion

La réforme des parcs nationaux de 2006 a donné une dimension supplémentaire aux modalités de gouvernance de ces espaces de catégorie II. Elle préserve et renforce l'originalité des parcs à la française ouverts sur leur environnement et intègre profondément les enjeux d'une approche par écosystème.

Mettant en place une « *gouvernance locale sur un périmètre élargi* »¹⁵, la nouvelle législation française sur les parcs nationaux, les place comme exemples et laboratoires de la gouvernance des espaces protégés de catégorie II. La rédaction récente de principes fondamentaux pour ces espaces protégés illustre cette dynamique où la gouvernance demeure sans cesse le moteur afin que soit définie « *une politique concertée de protection et de développement durable exemplaire* » cela « *dans une « vision partagée* ».

Si, la question de la gouvernance renvoie à celle de l'attribut du pouvoir de décision, de l'autorité et de la responsabilité, la réforme des parcs nationaux français les inscrit dans un modèle à mi- chemin entre une gestion étatique et une co-gestion, entre des espaces de type A et B conformément aux éléments de définition données par la doctrine de l'UICN¹⁶.

Pour les parcs nationaux français qui est décisionnaire ? Qui détient le pouvoir de police ? Quelle est la composition, la représentativité de l'organe de gestion ? Quels sont les autres organes informés, consultés ? Qui applique les décisions ? Les réponses renvoient à une multitude d'acteurs tant publics que privés, gouvernementaux que locaux.

En effet, bien que les parcs nationaux français soient créés par décret et gérés par un établissement public de l'Etat, qu'un transfert de police soit toujours effectué au profit du directeur du parc, la composition du conseil d'administration, l'existence d'un conseil scientifique ainsi que d'un conseil économique, social et culturel rapprochent les parcs nationaux français d'une gestion « collaborative »

¹¹ Programme de travail sur les Aires protégées, 2004, Convention sur la Diversité Biologique.

¹² Ibidem.

¹³ Décision V/6, Approche par écosystème, adoptée par la Conférence des parties de la Convention sur la diversité biologique à sa cinquième réunion, Nairobi, 2000, UNEP/CBD/COP/5/23.

¹⁴ Ibidem, Annexe B : Principes de gestion découlant de l'approche par écosystèmes.

¹⁵ L.Millet, Les décrets d'application de la réforme législative des parcs nationaux », Droit de l'Environnement, novembre 2006, pp. 345-351.

¹⁶ G.Borrini-Fereyabend, The « IUCN protected area matrix »- a tool towards effective protected area systems, fev.2007.

Biodiversité et diversité culturelle sont intimement liées. La réforme des parcs nationaux français traduit cette réalité, faisant des parcs français des espaces de pluralisme juridique où coexistent réglementation nationale et reconnaissance de droits d'usage collectifs traditionnels.

IV) Un modèle intégrant les enjeux culturels : intégration des communautés locales dans la gouvernance du Parc amazonien de Guyane.

Lors du Congrès de Durban, la reconnaissance de la diversité des méthodes de gouvernance des aires protégées a été présentée comme une action clé à entreprendre. Les objectifs de gestion des terres, des eaux et des ressources vivantes étant « des choix de société »¹⁷, la prise en compte des dimensions sociales, culturelles des aires protégées ainsi qu'une gestion participative deviennent des préalables à toute gestion d'une aire protégée¹⁸.

La nouvelle loi française du 14 avril 2006 sur les parcs nationaux reconnaît à ce titre les liens et interactions entre communautés locales et écosystèmes. Elle traduit à nouveau l'approche par écosystème selon laquelle les êtres humains, avec leur diversité culturelle, font partie intégrante des écosystèmes. La loi entérine l'influence des communautés locales qui ont contribué à façonner le patrimoine naturel, culturel et paysager, à qui il est donc légitime d'ouvrir, dans le décret de chaque parc national, la possibilité, dans le cœur du parc, de bénéficier d'une adaptation de la réglementation sur certaines activités, dès lors que cette réglementation particulière est compatible avec un haut niveau de protection. La nouvelle législation française répond ainsi pleinement aux recommandations de l'UICN (Best practice Protected Area Guidelines série n°11).

Des dispositions spécifiques ont ainsi été adoptées pour les Parc nationaux d'outre-mer, le Parc amazonien de Guyane bénéficiant d'un régime particulier pour les populations amérindiennes.

Parce que le droit français ne permet pas de faire référence à la qualité d'autochtone, une périphrase désigne les amérindiens et noirs marrons comme « *communautés d'habitants tirant traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt* ». Mais le droit public français reconnaît aux populations amérindiennes des droits d'usages collectifs. La nouvelle loi relative aux parcs nationaux fait franchir un niveau supplémentaire au droit français en matière de pluralisme juridique. La réglementation du Parc amazonien de Guyane prend en effet non seulement en compte les modes de vie traditionnels et les droits d'usage collectifs de amérindiens, mais elle institue aussi un régime de libre exercice pour de nombreuses activités des populations amérindiennes dont la chasse et la pêche de subsistance, le troc.

Régime dérogatoire bénéficiant aux populations amérindiennes du parc Amazonien de Guyane :

Décret de création du Parc amazonien de Guyane (extraits)

« La réglementation du cœur du parc national prend en compte les modes de vie traditionnels, notamment les pratiques culturelles, de ces communautés d'habitants ».

« Ces communautés d'habitants ne sont pas soumises à la réglementation du parc en matière :

- 1° D'accès, de circulation et de stationnement des personnes, des animaux domestiques, des véhicules et des embarcations ;
- 2° D'activités agricoles, pour la pratique de l'agriculture itinérante sur brûlis traditionnelle ;
- 3° De travaux, pour la création et l'entretien de nouveaux villages à leur usage ;
- 4° De protection des animaux non domestiques, pour la domestication des animaux sauvages. »

¹⁷ Principe 1 de l'approche par écosystème, Décisions V/6, annexe B, document UNEP/CDB/COP/5/23.

¹⁸ Voir Décisions V/6 (document UNEP/CDB/COP/5/23) et VII/11 (UNEP/CDB/COP/7/21).

« Les droits d'usage collectifs qui sont reconnus à ces communautés d'habitants permettent librement à leurs membres de :

- 1° Prélever ou détruire des végétaux non cultivés afin de construire des carbetts, d'ouvrir des layons ou des clairières et faire du feu aux fins de subsistance ;
- 2° Chasser et pêcher, sauf dans le cadre d'excursions touristiques ou d'expéditions professionnelles ;
- 3° Exercer une activité artisanale et, dans ce cadre, prélever des roches, minéraux, végétaux non cultivés et animaux non domestiques ;
- 4° Se livrer à une activité de troc et, le cas échéant, vendre ou acheter le surplus de produits de la chasse et de la pêche exclusivement à d'autres membres des communautés d'habitants, ou aux résidents du parc au sens de l'article 23, pour leur consommation.

La future charte du parc de Guyane devra également porter une très grande attention à la protection de leur culture, de leurs modes de vie traditionnels et de leurs activités, et se fonder sur une démarche associant les autorités coutumières y compris lors de son élaboration.

Le pluralisme juridique, et l'originalité du parc amazonien, résident également dans les modalités d'intégration des communautés à la gouvernance de cet espace protégé.

Le conseil d'administration du parc intègre de droit 5 représentants des autorités coutumières, reconnues pour la première fois dans la législation française, pour leur permettre de prendre directement part aux décisions.

Autre traduction d'une gouvernance pluraliste, dans chacun des bassins de vie du territoire du parc sera mis en place un conseil d'habitant, qui devra permettre d'associer l'ensemble de la population et formuler des avis sur les décisions que le conseil d'administration aura à prendre. Ces instances de discussion seront animées par des agents du parc, les médiateurs sociaux, recrutés spécifiquement dans les communautés, permettant ainsi de faire l'interface entre les équipes du parc et la population. L'objectif est d'intégrer pleinement l'aspect culturel du parc à sa gestion. Ainsi par exemple, les projets touristiques ne seront pas examinés au seul regard de leur impact sur l'environnement, mais aussi en fonction de leur acceptation sociale.

Dans l'équilibre entre instances, le Comité de vie locale exercera les attributions du conseil économique, social et culturel.

S'il ne constitue pas une « aire conservée par la communauté » ni une réserve autochtone, mais bien un parc national, le parc amazonien de Guyane reconnaît la légitimité des autorités coutumières et l'importance des modes de vies et usages existant en Guyane. Il traduit en cela les recommandations adoptées par le Vème congrès mondial des parcs pour la gouvernance et les principes de l'UICN et du WWF sur les populations autochtones et les aires protégées¹⁹.

Le volet d'accompagnement social et du développement durable sera essentiel. Il s'agit en particulier, sur un territoire très fortement marqué culturellement, de permettre une valorisation économique des savoirs faire locaux au profit des habitants. Ainsi par exemple, la structuration de la filière de l'artisanat traditionnel est d'ores et déjà affichée comme un objectif majeur. Loin de l'exclure, le projet place l'homme au centre des enjeux du parc.

Conclusion

*« Le désir et le choix sont devenus des facteurs déterminants du développement régional et de l'aménagement du territoire... la protection devient alors un vrai enjeu, non seulement pour la sauvegarde de la faune et de la flore, mais aussi pour les hommes et la société. »*²⁰. Cette réalité déjà présente lors de la définition française des parcs nationaux, ne pouvait que se préciser lors de leur réforme.

¹⁹ Principles of Indigenous/Traditional Peoples and Protected Areas, IUCN/WWF,

²⁰ Guillaume Benoit, Avant-propos, Quelle nouvelle politique pour les espaces protégés. Evolution des regards, solidarité et coopération sur nos territoires, 1997.

La doctrine juridique française ne s'y est pas trompée. Pour elle, la réforme des parcs nationaux français manifeste « *une volonté de globalisation écologique en instituant une méthode d'appréhension de tous les échelons géographiques de gestion de la diversité biologique* » (Romi, 2006)²¹.

Le modèle des parcs nationaux français demeure ainsi original et aujourd'hui encore novateur en renouvelant la question de la gouvernance de la catégorie II des catégories UICN. Il rejoint et transcrit la doctrine internationale en matière de conservation, qui invitait à réviser la catégorie II, souligne l'importance de construire des systèmes de bonne gouvernance dans la gestion de ces aires avec une propriété appropriée, une prise en compte des besoins des populations locales et autochtones, de leurs droits²².

Bibliographie :

- Beltrán, J. (Ed.) (2000). Indigenous and Traditional Peoples and Protected Areas: Principles, Guidelines and Case Studies. IUCN
- G.Borrini-Fereyabend, G.The « IUCN protected area matrix »- a tool towards effective protected area systems, fev.2007
- Groves, C, Category number II, Paper for a summit on the IUCN categories in Andalusia, Spain May 7-11 2007
- IUCN/WWF Principles of Indigenous/Traditionnal Peoples and Protected Areas, 2003
- Giran, J-P, Rapport au premier ministre : les parcs nationaux une référence pour la France, une chance pour ses territoires, la Documentation Française 2003
- Landrieu, G. La nouvelle loi sur les parcs nationaux français : une consolidation et un pari sur le territoire, revue Parchi n°48-2006
- Millet, L. Les décrets d'application de la réforme législative des parcs nationaux », Droit de l'Environnement, novembre 2006,
- Romi, R., Parcs nationaux : fin ou renouveau d'un modèle juridique ? RJE, 1/2007
- Quelle nouvelle politique pour les espaces protégés. Evolution des regards, solidarité et coopération sur nos territoires, Colloque de Florac 1997
- LOI n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, JORF 15 avril 2006
- Décret n° 2006-944 du 28 juillet 2006 relatif aux parcs nationaux, JORF du 29 juillet 2006
- Décret n° 2007-266 du 27 février 2007 créant le parc national dénommé « Parc amazonien de Guyane, JORF du 28 février 2007
- Programme de travail sur les aires protégées, 2004, Convention sur la Diversité biologique
- Conférences des parties à la Convention sur la Diversité biologique, Décision V/6, document UNEP/CDB/COP/5/23, Décision VII/11 UNEP/CDB/COP/7/21.

²¹ R.Romi, Parcs nationaux : fin ou renouveau d'un modèle juridique ?

²² C. Groves, Category number II, Paper for a summit on the IUCN categories in Andalusia, Spain May 7-11 2007.

Annexes :

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
Arrêté du 23 février 2007 arrêtant les principes fondamentaux applicables
à l'ensemble des parcs nationaux

NOR : DEVN0750092A
(JORF du 6 avril 2007)

La ministre de l'écologie et du développement durable,

Vu les résolutions nos 713 et 810 du Conseil économique et social des Nations unies des 22 avril 1959 et 24 avril 1961 relatives aux parcs nationaux ;

Vu la convention sur la diversité biologique, adoptée à Rio de Janeiro le 22 mai 1992, publiée par le décret n° 95-140 du 6 février 1995, ensemble notamment les décisions V/6 et VII/28 des conférences des Parties ;

Vu la convention européenne du paysage, adoptée à Florence le 20 octobre 2000 et publiée par le décret n° 2006-1643 du 20 décembre 2006 ;

Vu la convention internationale pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, adoptée à Paris le 17 octobre 2003 et approuvée par la loi n° 2006-791 du 5 juillet 2006 ;

Vu le code de l'environnement, notamment son article R. 331-1 ;

Vu les Lignes directrices pour les catégories de gestion des aires protégées définies par l'Union mondiale pour la nature en 1994 ;

Vu le rapport intitulé « Principes fondamentaux applicables à l'ensemble des parcs nationaux », approuvé par le conseil d'administration de l'établissement public Parcs nationaux de France en date du 5 décembre 2006 ;

Vu l'avis du comité interministériel des parcs nationaux en date du 15 janvier 2007 ;

Vu l'avis du Conseil national de protection de la nature en date du 16 janvier 2007 ;

Vu l'avis du conseil d'administration de l'établissement public Parcs nationaux de France en date du 24 janvier 2007 ;

Considérant que la politique emblématique des parcs nationaux s'inscrit dans le cadre d'une éthique de la responsabilité et participe de la mise en oeuvre de la charte constitutionnelle de l'environnement ;

Considérant que la reconnaissance internationale des parcs nationaux français est fonction de la compatibilité des principes fondamentaux qui leur sont applicables avec les Lignes directrices pour les catégories de gestion des aires protégées définies par l'Union mondiale pour la nature ;

Considérant que la promotion par l'Etat d'une gouvernance locale des parcs nationaux autour de projets de territoires, conçus à partir d'espaces à protéger, doit être conciliée avec le respect des engagements internationaux en matière de protection du patrimoine naturel et culturel et des standards internationaux des parcs nationaux dont il est le garant,

Arrête :

Art. 1^{er}. – La création d'un parc national vise à protéger un patrimoine naturel, culturel et paysager exceptionnel, dont la composition est déterminée en partie par certaines activités humaines respectueuses des espaces naturels qui concourent au caractère du parc, tout en prenant en compte la solidarité écologique entre les espaces protégés du cœur et les espaces environnants concernés par une politique de protection, de mise en valeur et de développement durable.

L'Etat promeut une protection intégrée exemplaire ainsi qu'une gestion partenariale à partir d'un projet de territoire afin de garantir une évolution naturelle, économique et sociale compatible avec le caractère du parc.

Art. 2. – La charte du parc national exprime un projet de territoire pour le cœur et le territoire des communes ayant vocation à adhérer à la charte du parc national, selon des modalités différentes pour ces deux espaces.

Elle prend en compte les grands ensembles écologiques fonctionnels afin de définir pour cet espace de vie une politique concertée de protection et de développement durable exemplaire, dans une vision partagée, adaptée aux espaces classés et, au terme d'évaluations périodiques, évolutive.

Elle tend à valoriser les usages qui concourent à la protection des paysages, des habitats naturels, de la faune et de la flore et du patrimoine culturel et à prévenir les impacts négatifs sur le patrimoine compris dans le cœur du parc. Elle définit des zones, leur vocation et les priorités de gestion en évaluant l'impact de chaque usage sur le patrimoine.

Elle structure en outre la politique de l'établissement public du parc national.

Art. 3. – Le cœur du parc national constitue un espace de protection et de référence scientifique, d'enjeu national et international, permettant de suivre l'évolution des successions naturelles, dans le cadre notamment du suivi de la diversité biologique et du changement climatique. Il est aussi un espace de découverte de la nature, de ressourcement et de tranquillité.

La conservation des éléments matériels et immatériels du caractère du parc, et notamment, à ce titre, la conservation de la faune, de la flore, des formations géologiques, du patrimoine culturel compris dans le cœur du parc ainsi que la préservation des pluralités de perception et de valeurs qui leur sont rattachées offrent aux générations présentes et futures une source d'inspiration, de culture et de bien-être dont l'Etat est garant.

Art. 4. – La gestion conservatoire du patrimoine du cœur du parc a pour objet de maintenir notamment un bon état de conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore, les fonctionnalités écologiques et la dynamique des écosystèmes, d'éviter une fragmentation des milieux naturels et de garantir le maintien d'une identité territoriale.

La maîtrise des activités humaines, dont la fréquentation du public, doit être suffisante pour garantir la protection du patrimoine du cœur du parc et garantir la conservation du caractère de celui-ci.

La charte du parc national doit notamment en ce sens :

- 1° Identifier les principaux éléments constitutifs du caractère du parc national ;
- 2° Identifier les espaces naturels de référence significatifs dans le cœur pouvant faire l'objet d'un classement en réserves intégrales ;
- 3° Encadrer l'exercice des activités pour garantir leur concours ou leur compatibilité avec les objectifs de protection du patrimoine du cœur, en promouvant des pratiques respectueuses du milieu naturel ;
- 4° Définir et valoriser des bonnes pratiques environnementales favorables au maintien de la diversité biologique, notamment dans le secteur agricole, pastoral et forestier ;
- 5° Définir des règles d'esthétique dans le cœur en rapport avec le patrimoine culturel et paysager ;
- 6° Prévenir un impact notable sur le patrimoine du cœur du parc, constitutive d'une altération du caractère du parc, par l'effet cumulé d'autorisations individuelles ;
- 7° Prendre en compte, le cas échéant, la culture, les modes de vie traditionnels, les activités et des besoins des communautés d'habitants vivant dans le cœur du parc et tirant traditionnellement leurs moyens de subsistance des milieux naturels, et notamment forestiers.

L'établissement public du parc national promeut une gestion conservatoire du patrimoine du cœur du parc et organise sa mise en oeuvre avec l'ensemble des acteurs concernés. Il est responsable de la mise en oeuvre des objectifs de protection et de la réglementation des activités.

L'Etat et l'ensemble de ses établissements publics contribuent à la mise en oeuvre des objectifs de protection du patrimoine compris dans le cœur du parc, par leur implication scientifique, technique et, le cas échéant, financière.

Art. 5. – L'adhésion d'un organe délibérant d'une commune aux orientations et mesures de protection, de mise en valeur et de développement durable définies dans la charte du parc national pour le territoire des communes ayant vocation à adhérer à la charte du parc national a pour objet de maintenir l'interaction harmonieuse de la nature et de la culture, en protégeant le paysage et en garantissant le maintien des formes traditionnelles d'occupation du sol et de construction, ainsi que l'expression des faits socioculturels.

Elle a également pour objet de participer à la sauvegarde d'équilibres naturels fragiles et dynamiques compris dans le cœur du parc et le territoire des communes ayant vocation à adhérer à la charte du parc national qui déterminent notamment pour l'aire d'adhésion, quantitativement et qualitativement, le maintien et l'amélioration du cadre de vie et des ressources naturelles.

Par son adhésion, la commune :

1. S'engage à mettre en cohérence les activités projetées sur son territoire avec le projet de territoire défini par la charte et à prendre en compte les impacts notables de celles-ci sur le patrimoine du cœur du parc ;
2. Bénéficie de l'appellation protégée de commune du « parc national », liée à une richesse patrimoniale de rang international, permettant une valorisation du territoire communal ainsi que des produits et services s'inscrivant dans un processus écologique participant à la préservation ou la restauration des habitats naturels, de la faune et de la flore ;
3. Bénéficie de l'assistance technique et de subventions de l'établissement public du parc national pour la mise en oeuvre d'actions concourant à la mise en oeuvre des orientations et mesures prévues par la charte ;
4. Bénéficie de la prise en compte particulière du statut d'aire d'adhésion dans la programmation financière de l'Etat, notamment dans le cadre des contrats de projets Etat-régions ;
5. Rend les personnes physiques et morales situées sur son territoire mettant en oeuvre des bonnes pratiques environnementales éligibles à certaines exonérations fiscales.

Art. 6. – L'aire d'adhésion, par sa continuité géographique et sa solidarité écologique avec le cœur, concourt à la protection du cœur du parc national, tout en ayant vocation à être un espace exemplaire en matière de développement durable.

Art. 7. – Le directeur de la nature et des paysages est chargé de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 23 février 2007.