



HAL
open science

Réforme des Parcs Nationaux Français et Parc National de La Réunion, une genèse partagée

Bruno Bouet

► **To cite this version:**

Bruno Bouet. Réforme des Parcs Nationaux Français et Parc National de La Réunion, une genèse partagée. Effort environnemental et équité. Les politiques publiques de l'eau et de la biodiversité en France, 34 (Ecopolis), Peter Lang, 2021, Science, Société et Culture, 9782807617001. halshs-04446387

HAL Id: halshs-04446387

<https://shs.hal.science/halshs-04446387>

Submitted on 3 Apr 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Chapitre 12

Réforme des Parcs Nationaux Français et Parc National de La Réunion, une genèse partagée¹.

Bruno Bouet

(Sociologue, UR ETBX, INRAE)

Dans le cadre du projet Effijie, nous avons achevé une thèse de sociologie (Bouet, 2019) basée sur le postulat suivant : un principe de reconnaissance de « l'autochtonie » (Retière, 2003 ; Bellier, 2009 ; Deldrève, 2011) connaîtrait depuis plusieurs décennies un essor international. Il serait devenu un nouveau principe axiologique normatif conditionnant partiellement la légitimité de maintes recommandations, en particulier dans le champ de la conservation de l'environnement. À l'instar de ce que l'on a pu en effet constater sur la scène internationale, autochtonie et protection de la nature sont désormais des enjeux étroitement liés, parfois même présentés comme connexes : les porte-paroles de ces deux causes ont pu à différentes périodes tantôt s'opposer, tantôt s'allier, mais ne paraissent plus en mesure de s'ignorer (Bouet, 2016).

Cette interaction a conduit à l'édiction de préconisations incitant à inclure les savoirs dits « traditionnels et locaux » ainsi que leurs porteurs au sein des dispositifs de gestion que sont les aires protégées des territoires comprenant des peuples autochtones. Les populations traditionnelles et locales semblent ainsi avoir recouvré une certaine légitimité auprès d'acteurs majeurs de la conservation de la nature (Bouet, *op. cit.* ; Landy, Belaidi et Sada, 2017). S'intéressant au contexte français, notre thèse interroge la récente réforme (2006) des Parcs nationaux à la lueur d'un principe de reconnaissance de l'autochtonie, autrement dit d'une forme de relégitimation des acteurs locaux au regard des enjeux de la conservation et de la gouvernance des aires protégées. La réforme précitée avance en effet la nécessité d'inclure plus avant, en tant qu'acteurs concernés devenant partenaires plus que récipiendaires des décisions d'un Parc national, les populations locales. Elle s'inscrit ce faisant dans un tournant procédural, par ailleurs mondialisé, de l'action publique environnementale (Borrini-Feyerabend, 2010 ; Lascoumes, 2012). Plus encore, elle reconnaît une légitimité intrinsèque à l'appartenance locale, et s'appuie sur une diversité de ressources associées (connaissances indigènes, acteurs et organisations collectives « clés » qualifiées de « forces vives » du territoire...) pour mieux ancrer les Parcs nationaux au sein de leurs territoires-supports.

¹ Je remercie vivement Sylvain Guyot, dont la relecture et discussion d'une version plus étoffée de cette contribution, lors du séminaire de restitution final du projet Effijie, m'a grandement apporté aussi bien pour elle que pour l'ensemble de la thèse.

L'ambition affichée par le législateur est ainsi de rompre avec une tradition réputée technocratique et descendante des Parcs nationaux, afin d'accentuer leurs répercussions positives en termes d'efficacité environnementale et simultanément d'adhésion ou participation renforcée des acteurs locaux.

Dans la littérature prédominante associée, la notion d'autochtonie est souvent résumée à un capital politique et symbolique dérivé des succès² de l'histoire de la lutte pour la reconnaissance internationale des peuples autochtones³ (Bellier, 2009). Pour ces derniers, l'autochtonie découle et qualifie les acquis d'un long processus agonistique de construction et négociation politiques de revendications (souveraineté, autonomie, réparations de maux issus de la colonisation et de l'assimilation...) à l'échelle de l'Organisation des Nations-Unies (Morin, 2012).

Dans le cadre de cette contribution, nous saisissons cependant la notion d'autochtonie sous un autre prisme, issu des travaux de J.N. Retière (1994, 2003). Malgré d'importantes différences, ces approches ont en commun d'envisager l'autochtonie comme une construction, indissociable d'un rapport social. Pour J.N. Retière, *op. cit.*, les « ressources d'autochtonie » seraient issues des avantages offerts par l'appartenance à des réseaux sociaux localisés, et seraient revendiquées par des individus appartenant de prime abord à des catégories sociales peu dotées en autres capitaux (culturel, économique, etc.). Pour effectivement agir comme « capital », les ressources d'autochtonie doivent être cependant reconnues par des « dominants » : « autorités locales » (Retière, *op. cit.*), visiteurs citoyens dans le cas des espaces ruraux patrimonialisés (Banos et Candau, 2014), Parcs nationaux et aires protégées dans le cas qui nous intéresse. Le capital d'autochtonie peut alors devenir, au sens bourdieusien (e.g. Bourdieu, 1992), un enjeu de luttes dans le « champ » de la conservation de la nature. Sa plus ou moins grande accumulation deviendrait un facteur structurant d'inégalités en tant qu'elle favoriserait plus ou moins l'accès à des sphères de pouvoir composant « l'espace public localisé » (Retière, *ibid.*) d'une aire protégée, c'est-à-dire par exemple de bénéficier d'avantages, privilèges ou responsabilités spécifiques (e.g. participation aux instances décisionnaires d'un Parc national, droits d'usage exclusif d'une ressource, etc.).

La question des conditions d'accès et d'accumulation de ce « capital » se pose alors. Ainsi que celle de sa, ou possiblement ses, définitions concurrentes – et *ipso facto* des conditions de leur reconnaissance. La valorisation et l'enjeu de légitimation d'une autochtonie au sein des Parcs nationaux français de nouvelle génération, dans l'espoir de constituer un capital à faire valoir pour éventuellement obtenir des prérogatives, induisent-elles de nouvelles règles du

² Cf. Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. ONU, 2007.

³ Selon le rapport de J. Martinez Cobo, la définition minimale particulièrement citée mais non à jour pose qu'il s'agit « des peuples et nations qui présentent une continuité historique avec les sociétés précédant la conquête et la colonisation de leurs territoires, qui se considèrent comme distincts des autres secteurs de la société dominant intégralement ou partiellement ces territoires. Ils constituent aujourd'hui, des secteurs non dominants de la société et sont déterminés à préserver, développer et transmettre aux générations futures leurs territoires ancestraux et leur identité ethnique, sur la base de leur existence continue en tant que peuple, en accord avec leurs propres systèmes culturels, leurs systèmes légaux et leurs institutions sociales » (Cobo, 1986, *cit. in* Bellier, 2009).

jeu ? Quelles sont autrement dit les ressources localisées (savoirs, individus, organisations...) qui se voient reconnues, pourquoi, selon qui, à la suite de quel(-s) processus ? Cette contribution entend apporter seulement de minces éléments de réponse⁴. Nous nous emploierons ici à retracer la genèse du Parc national de La Réunion (PNRun) et certains conflits afférents afin de mieux circonscrire quel « local » s'est vu reconnu et plébiscité au sein du processus national de réforme ainsi qu'au sein du décret d'application donnant lieu à la création du PNRun. De façon processuelle et descriptive, nous verrons en quoi La Réunion a pu faire office de laboratoire pour édifier un compromis conditionnant la recevabilité locale ultérieure d'un potentiel Parc national sur le territoire. Les acteurs à l'origine de ce compromis ne forment pas un groupe homogène, une dissension les clive autour de la question du développement et de la protection du territoire et de la capacité de l'instrument « Parc national » à mener de conserve ce double-objectif. En dépit de ce clivage, les élites locales, en particulier les scientifiques et associations naturalistes, sont à l'origine du projet de Parc national : nous soutiendrons que la création de celui-ci a été *in fine* le fruit d'un processus parfois tumultueux conduit par les élites locales (scientifiques, politiques, associatives, services de l'État) encourageant ainsi au niveau national une reconnaissance de l'autochtonie sous une acception limitée à celle des « publics forts » (Fraser, 2005).

La Réunion, laboratoire des Parcs nationaux français de nouvelle génération

Le 6 novembre 2000, la Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Dominique Voynet, nomme un chargé de mission pour la création d'un parc national à La Réunion. Un membre de la direction du Parc National des Cévennes se verra confié la tâche de réaliser en quelques mois une vaste étude établissant, conjointement avec de nombreux acteurs locaux, un bilan des attentes, des conditions de possibilité et des propositions concrètes quant à la mise en œuvre d'une « gestion intégrée des territoires » au sein d'un hypothétique futur « Parc national des Hauts de La Réunion ».

L'enjeu était alors, conformément aux doctrines du développement durable, de promouvoir une « synergie d'ensemble » conciliant *a priori* des objectifs divergents, dans un contexte d'attractivité croissante du territoire et de démographie galopante. Cette synergie devait permettre la protection du patrimoine naturel réunionnais sans exclure les possibilités de valorisation économique et touristique du cœur et de l'aire d'adhésion du Parc national. L'objectif était simultanément d'assurer une conservation efficace et d'améliorer les conditions de vie et d'emploi des populations locales. Cette démarche ministérielle découlait en partie d'une entente commune entre le Conseil régional, le Conseil général et les services déconcentrés de l'État, mais nous verrons que le concernement environnemental dont cette entente tripartite semble être une traduction institutionnelle est en réalité la conséquence d'un

⁴ Nous nous permettons de renvoyer à la thèse Bouet, 2019, pour de plus amples éléments. Les résultats présentés ici sont issus d'un chapitre de thèse pour lequel nous avons réalisé plusieurs entretiens avec les membres de l'équipe de préfiguration du Parc national de La Réunion (PNRun). Nous avons également sollicité plusieurs acteurs scientifiques, associatifs et politiques locaux et nationaux qui ont pu participer à la construction d'un projet de Parc dans les Hauts de La Réunion. Enfin, nous avons également bénéficié d'un accès aux archives du PNRun qui nous a permis de reconstituer les grandes étapes de son développement.

concernement plus ancien construit par des scientifiques, forestiers et naturalistes locaux (cf. la présente contribution et Chap. 11, Banos *et al.*).

Fin 2000, alors que le texte de loi sur les Parcs nationaux français n'est pas encore officiellement entré en révision, une équipe composant la Mission de préfiguration du Parc national des Hauts de La Réunion se met progressivement en place et débute ses activités. De multiples consultations de décideurs, représentants des milieux associatifs et scientifiques locaux sont organisées. L'équipe de préfiguration, en tant que caisse de résonance des *desiderata* locaux mais aussi et surtout des grands récits environnemental, culturel et économique locaux qui l'ont précédées (Bouet, 2019), dégagera alors trois grands objectifs qui seront *in fine* assignés au projet de Parc National des Hauts de La Réunion :

1. « Conserver la végétation indigène, les espèces endémiques et les grands paysages emblématiques de l'île [...]»
2. Conserver et valoriser les éléments marquants du patrimoine culturel.
3. Soutenir, qualifier et ordonnancer le développement des Hauts pour qu'il soit harmonieux et durable.⁵ »

Avant d'étayer et commenter ces différents objectifs, rappelons que la mission Parc a opéré, en toute connaissance de cause et des opportunités afférentes, en un contexte « ouvert » si ce n'est fluide puisque préparatoire à un changement institutionnel relatif à la réforme de la loi sur les Parcs nationaux. Peu de temps après le démarrage de la mission en effet, en 2002, la ministre de l'Ecologie et du Développement durable R. Bachelot annonce son intention de demander la nomination par le 1^{er} Ministre d'un parlementaire pour « toiler les textes relatifs aux Parcs Nationaux ». Cette annonce médiatique vient en réalité marquer officiellement l'existence d'un processus depuis longtemps amorcé dans les coulisses de l'administration centrale (Cosson, 2014). J.P. Giran sera le parlementaire choisi pour mener à bien ce travail.

Compte-tenu de la mission de préfiguration en cours, le Ministère de l'Environnement a alors considéré que La Réunion constituerait un « territoire expérimental intéressant pour une nouvelle génération de Parcs Nationaux, dans un contexte de réelle mise en œuvre de la décentralisation »⁶. Le projet réunionnais ainsi que les conditions locales de recevabilité d'un éventuel parc national de nouvelle génération feront alors l'objet d'une attention particulière au niveau de l'administration centrale. Simultanément, la perspective de réforme a permis localement à la mission Parc de faciliter le travail de concertation et d'intéressement de maints acteurs locaux :

⁵ Avec en objectifs secondaires les volontés de constituer un pôle d'expertise dans les Mascareignes et de sensibiliser le public réunionnais à la préservation : « 4 - Développer un pôle de compétences et de rayonnement dans l'Océan Indien sur la conservation des milieux insulaires, le climat, le volcanisme, le développement durable. 5 - Développer une action puissante de sensibilisation, de formation et de mobilisation des réunionnais à la prise en compte de l'environnement. » Cf. Mission de Création du Parc National, « Introduction à la consultation », 2001, p. 2.

⁶ Mission de Création du Parc National, « Pré-projet pour le Parc National », 2002, p. 7.

« Beaucoup de la loi [de 2006] doit aux discussions de La Réunion. Mais beaucoup surtout de ce qui a pu se faire à La Réunion le doit à la loi, qui a permis des ouvertures. Quelques fois des ouvertures purement juridiques. Le plus souvent des ouvertures politiques » (Entretien mission Parc, 2017)

Cette perspective juridico-politique a permis de clore provisoirement un débat local entamé depuis plusieurs années, concernant l'instrument « idéal » de protection de l'environnement pour lequel opter afin de garantir conjointement conservation et mise en valeur efficaces du territoire (soit Parc naturel régional, soit Réserve de biosphère, etc.). Nous verrons que ce débat n'aura jamais été tranché de manière définitive et continuera à rejaillir de loin en loin.

Un projet de Parc naturel relativement ancien

C'est dans un contexte de forts enjeux naturalistes mais aussi économiques⁷ que s'inscrivait donc le projet d'un Parc national à la Réunion. Ce projet, largement impulsé par les collectivités, découle d'une réflexion ancienne. Dès les années 1980-1990, les acteurs publics locaux expriment une volonté de protéger et valoriser les Hauts de l'île par l'intermédiaire d'un « parc »⁸. Probablement pour la première fois, un projet de « Parc Naturel des Hauts » fait l'objet d'une motion adoptée par la Région de La Réunion, lors de son assemblée plénière du 16 mars 1990 (Borderes et Souleres, 1991). Ce concernement environnemental des institutions découlerait d'un tournant « conservatoire » entrepris par l'ONF au début des années 1980, suite aux recommandations du botaniste Jean Bosser en 1982, et notamment à la répercussion et reconnaissance internationales des travaux de Thérésien Cadet sur la flore endémique des Mascareignes⁹. Il découle également, suite à la régionalisation de 1982, d'une démultiplication des acteurs porteurs d'une réflexion environnementaliste et ancrés dans un objectif de valorisation de « l'indigénat », sur un plan tant naturel que culturel (association de défense¹⁰, Région, Département¹¹...). Plusieurs entités distinctes s'emparèrent alors progressivement de ce qui autrefois – notamment de 1946 jusqu'aux années 1960 – restait du domaine exclusif du Service des Eaux et Forêts (devenu ONF en 1966), aménageur naguère unique et incontesté des Hauts de l'île où « tout ou presque était à faire » (Robert, 1998, p. 501).

⁷ En effet, « le territoire connaît un niveau de chômage structurel parmi le plus élevé d'Europe, qui touche, en 2012, 28,6% de la population active (contre 10,2% en France et 10,5% à l'échelle de l'Union à 28). Le taux d'emploi des 20 à 64 ans est de 56,1% en 2013. Le taux de chômage des femmes est supérieur à celui des hommes (30,5% contre 26,8%). Le phénomène est exacerbé chez les jeunes : le chômage touche 58,5% des moins de 25 ans à La Réunion contre 13% en France. [...] Le taux de chômage élevé constitue un facteur de précarisation d'une part importante de la population avec 343 000 personnes vivant avec moins de 935 €/mois en 2010, l'île compte 42% de sa population en situation de pauvreté monétaire (contre 14,1% au niveau national). » (Programme Opérationnel FEDER Réunion Conseil Régional 2014-2020, p. 1 - 2)

⁸ Les premières réserves créées à la Réunion remontent quant à elles à 1957 (Réserve de Mare Longue) et 1963 (Réserve du Grand Matarum, Réserve du Piton Bleu).

⁹ J. Bosser et T. Cadet publièrent ensemble dès 1976 une série d'ouvrages portant sur la flore des Mascareignes, sous l'égide de l'O.R.S.T.O.M. (ultérieurement I.R.D.), du *Royal Botanic Gardens* de Kew et du *Sugar Industry Research Institute* de Maurice.

¹⁰ À l'instar de la Société réunionnaise pour l'étude et la protection de la nature (SREPEN), créée le 16 décembre 1970 par un groupement de naturalistes amateurs et professionnels réunis autour de T. Cadet.

¹¹ E.g. la CLOE, Cellule Locale pour l'Environnement, créée en 1991 par la Région et le Département.

Faisant depuis 1976 l'objet d'un Plan d'aménagement des Hauts visant à résorber l'écart de développement existant entre Hauts et Bas (Dalama, 2005), le Schéma d'Aménagement Régional¹² (SAR, 1995) et la Charte Réunionnaise de l'Environnement (1997) feront de la création d'un parc des Hauts de La Réunion un objectif prioritaire. Le Schéma d'Aménagement Régional précité consacre les objectifs de lutte contre les Espèces Exotiques Envahissantes (EEE) et de valorisation « écotouristique » des espaces naturels en envisageant d'ores et déjà la combinaison de différents labels nationaux (Parc national) et internationaux (Unesco)¹³. Ainsi se lient sur une même aire géographique deux objectifs potentiellement contradictoires de « rattrapage économique », *via* un effort d'organisation et de soutien aux activités agricoles et d'élevage, de « tourisme durable » et de protection d'une nature indigène manifestement en régression (Bouet, 2019).

Auprès des élites décisionnaires de La Réunion, le choix de la préservation de l'endémisme et de l'indigénat¹⁴ est en effet d'ores et déjà acté bien avant le début de la mission Parc, d'où la rapidité et l'unanimité avec lesquelles la question de l'identification des menaces et des cibles prioritaires de la protection a pu être décidée dès l'orée de la mission (Entretien Mission Parc, 2017). Ce primat de l'endémisme et de l'indigénat est un indice de l'hégémonie locale du récit environnemental décliniste. Basé sur un idéal de nature vierge précédant la récente arrivée de l'homme dans l'île, ce récit a été élaboré et étayé par l'élite scientifique et naturaliste locale, en contradiction et parfois en synergie avec les forestiers locaux, assistée sur plusieurs décennies par des organismes de conservation nationaux et internationaux (cf. Chap. 11, Banos *et al.*). Les documents stratégiques et institutionnels contemporains, en termes d'aménagement du territoire notamment, sont récipiendaires et vecteurs d'un tel récit et témoignent de son emprise.

La Charte Réunionnaise de l'Environnement, signée en juillet 1997 par l'État, la Région et le Département, engagea une « étude préalable de faisabilité d'un parc naturel dans les Hauts de la Réunion ». Près d'une centaine d'organismes, dont les communes, y ont été associés à travers un comité de pilotage. Cette étude, achevée en janvier 2000, a permis de dégager des enjeux prioritaires pour les Hauts de l'île et de présenter une analyse comparative de plusieurs instruments juridiques susceptibles de les réaliser. Un doute important subsistait notamment concernant le choix entre un Parc national et un Parc régional :

« Même au cours des années 90 quand on a commencé à réfléchir à tout cela, on a vu tout de suite les gens se mettre du côté d'un Parc régional, parce qu'à partir de là c'est

¹² Schéma d'aménagement régional : le Conseil régional adopte un schéma d'aménagement qui fixe les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement (Code des collectivités territoriales, articles L. 3433-7, introduit par la loi n°2000-1207 du 13 décembre 2000, article 49).

¹³ Le SAR de 1995 préfigure donc grandement de ce qui sera réalisé par la suite, le cœur du Parc national de La Réunion ayant été classé Bien patrimoine mondial à l'Unesco en 2010.

¹⁴ « L'endémisme caractérise la présence naturelle d'un groupe biologique exclusivement dans une région géographique délimitée. Les espèces endémiques de La Réunion sont celles qui n'existent naturellement que sur l'île et nulle part ailleurs dans le monde. » (Charte du Parc National de La Réunion, p. 196). Indigène, « se dit d'une espèce qui s'est naturellement implantée en un lieu géographique donné, par opposition aux espèces introduites par l'homme, volontairement ou involontairement. » (*ibid.*, p. 197), mais au contraire d'une espèce endémique, elle peut exister ailleurs.

nous qui dirigeons, on était un peu frileux par rapport à Paris et par rapport à la mainmise de l'État, à la puissance du Préfet, donc on avait envie un peu de casser le moule. Et puis les autres, qui disaient : "oui, mais c'est bien beau, où est-ce que l'on va prendre l'argent ? Ce n'est pas facile, ça coûte cher, si vous voulez créer des emplois faut quand même avoir une puissance installée qu'un Parc Régional n'aura pas." » (Entretien scientifique réunionnais, 2015)

Ce doute clive jusqu'à nos jours les élites locales, au sein desquelles un pôle étatiste et un pôle régionaliste peuvent être schématiquement distingués.

Une réforme nationale pour concilier les attentes d'étatistes et de régionalistes locaux ?

Ce clivage *a priori* local a en fait des résonances avec une controverse nationale portant sur la mise en œuvre de la décentralisation au sein de la réforme des Parcs nationaux (Alban et Hubert, 2013), où un pôle « régionaliste » craint le retour d'une tutelle excessive de l'État et s'oppose à un pôle « étatiste » voyant pour sa part dans l'intercession de l'État un surcroît de garantie juridique et financière à la protection. Schématiquement, le pôle étatiste pourrait être ici le tenant d'une conception selon laquelle la protection de la nature devrait rester du seul ressort de l'État, dans la mesure où celui-ci est perçu comme garant impartial et permanent du « bien commun ». Le pôle régionaliste correspondrait pour sa part à une logique promouvant une gouvernance décentralisée, où l'État doit peu à peu déléguer ses compétences aux institutions de proximité, perçues comme seules à même de défendre et représenter les intérêts des populations locales, ou « bien commun localisé ».

Des délégations conjointes d'élus de la Région et du Département ont réalisé deux voyages d'études dans des parcs hexagonaux (dont les Cévennes et les Écrins) avec le souci tant d'appuyer leur réflexion sur des observations concrètes que de trouver un potentiel chargé de mission pour la préfiguration d'un Parc à La Réunion, que celui-ci soit finalement national ou non. Cette délégation a au cours de sa visite perçu que la loi de 1960 sur les Parcs Nationaux Français « était essoufflée » (entretien élu réunionnais, 2015) :

« On s'aperçoit dans les discussions que [...] certains Parcs [nationaux] sont un peu pris par la suprématie d'un Conseil Scientifique sur la voix de la population. [...] nous on voulait que les élus aient au contraire plus de possibilités de s'exprimer, on aurait souhaité qu'il y ait une analyse, une stratégie, qui ne s'arrête pas qu'au cœur. On aurait voulu qu'il y ait une stratégie d'ensemble qui s'emboîte avec l'aire d'adhésion qui nous plaisait dans les Parcs Régionaux que l'on avait abordés » (Entretien élu réunionnais, 2015)

En l'état, la loi de 1960 ne convainc en effet pas la délégation, tandis que l'apparente souplesse des Parcs naturels régionaux séduit. Conscients cependant que le label Parc national pourrait être plus attrayant internationalement que celui de Parc naturel régional, en induisant également un financement pris en charge par l'État, ce groupe décide de porter collectivement une demande de réforme de la loi de 1960. Divers élus régionaux et départementaux auraient

ainsi expressément demandé au Premier ministre Jean-Pierre Raffarin d'amorcer une réforme effective de la loi, plusieurs ayant été antérieurement envisagées sans succès (Cosson, 2014).

Cette demande a été d'autant plus reçue favorablement que l'État avait également intérêt à renouer avec une dynamique de création des Parcs nationaux sur son territoire, à la fois pour satisfaire aux attentes exprimées par certains acteurs locaux des Parcs de Première génération et pour satisfaire aux engagements internationaux pris par la France en matière de biodiversité¹⁵. L'absence d'une perspective de réforme aurait posé également difficulté à un autre Parc en devenir, dont les enjeux en matière de biodiversité sont particulièrement importants, à savoir le Parc amazonien de Guyane – où l'opposition d'élus locaux ainsi que du lobby aurifère aurait pu être dirimante par crainte d'une sanctuarisation des territoires inclus dans le périmètre de l'aire protégée (Patriarca, 2004) :

« Jean-Pierre Giran est en fin de compte le député missionné par le Premier ministre Raffarin pour consulter, ausculter, écouter et voir comment on peut aboutir à quelque chose qui réponde à la Réunion et à la Guyane, et accompagner ces volontés d'évolution des parcs Première génération. [...] à partir de là La Réunion et la Guyane deviennent un peu les laboratoires de la réforme de la loi de 1960. » (Entretien élu réunionnais, 2015)

Cette perspective de réforme aurait suscité beaucoup d'espoirs et d'opportunités de faire valoir les *desiderata* d'élus locaux souhaitant faire converger les Parcs nationaux de première génération vers une « formule » leur accordant, à l'instar des parcs naturels régionaux, une place prépondérante. Elle a permis en d'autres termes de résorber temporairement le clivage local entre pôles étatiste et régionaliste, en promettant de pouvoir satisfaire *a priori* les attentes des deux camps.

Trois principes visant à favoriser une gestion locale ont été en effet dégagés par la Mission et seront d'ailleurs bel et bien pleinement pris en compte dans le cadre de la réforme des Parcs nationaux de 2006 ainsi que dans le décret d'application instaurant le PNRun :

- la mise en place d'un Conseil d'Administration à majorité locale, chargé de définir sans déroger au décret de création du Parc - les orientations opérationnelles et réglementaires ;
- une modification de la procédure de nomination du Directeur, qui serait nommé par le Ministre en charge de la protection de la Nature, mais sur proposition conforme du Conseil d'Administration ;
- des modalités de recrutement des personnels favorisant la diversité des métiers, par recours aux différents corps des fonctions publiques, y compris territoriale.

Ce faisant, une reconnaissance de l'autochtonie, au sens initialement développé par J.N. Retière « d'endocratie » ou communauté de référence locale (élus, représentants,

¹⁵ « Grâce aux outre-mer, la France porte une responsabilité de premier plan au niveau mondial pour enrayer l'extinction de la biodiversité. Elle doit accentuer ses efforts dans ces territoires si elle veut atteindre les objectifs d'Aichi en 2020 et respecter ses engagements internationaux auprès de la Convention sur la diversité biologique. » (<http://uicn.fr/biodiversite-doutre-mer/>)

experts...), semble avoir ainsi été inscrite au programme de la réforme. Le « local institué » (Deldrève, 2011) et les « publics forts » ont ainsi réussi *a priori* à négocier leur reconnaissance comme prérequis, à La Réunion et indirectement comme ailleurs, à la mise en place d'un Parc national.

En effet, le principal artisan de la réforme des Parcs nationaux, J.P. Giran, parle de nécessaire refonte et modernisation du dispositif, pour que celui-ci ne soit plus vécu comme une aliénation territoriale par les « autochtones », élites s'il en est car régulièrement associés dans le texte aux élus locaux, propriétaires privés et autres « forces vives du territoire » :

« Cette arrivée de l'établissement public est souvent vécue comme une intrusion. [...] un sentiment de frustration s'empare [...] des élus locaux ou des propriétaires privés qui, de siècle en siècle, ont habité et géré les lieux. [...] Beaucoup de pédagogie et de respect à l'égard des autochtones s'imposent si l'on veut que la fierté d'être reconnu par la Nation l'emporte sur le choc d'être dépossédé par l'État. » (Giran, 2005, p. 12)

La négociation d'un Parc national « sur mesure »

La légitimité d'un Parc national à La Réunion a alors été conditionnée à sa capacité à « monter en proximité »¹⁶ auprès des acteurs locaux, en laissant à la société civile et du moins à ses édiles une plus grande place dans les instances du Parc. Un conseil d'administration aux dimensions inhabituelles a ainsi été obtenu - en dépit de l'opposition du Conseil d'État qui voyait là un risque potentiel de dysfonctionnement relatif à la réunion du quorum nécessaire préalablement à toute prise de décision d'envergure :

« *Le nombre de membres du CA il est de 88 chez nous. [...] le conseil d'État ne voulait pas en entendre parler mais [...] plus l'auberge était grande, plus elle catalysait le maximum de ceux qui avaient envie [...] d'être co-acteurs du Parc National.* » (Entretien élu réunionnais, 2015)

Cette « montée en proximité » devait s'opérer également par la possibilité donnée à l'établissement public Parc national de recruter pour partie ses agents localement, en autorisant dans le cadre de la réforme des Parcs nationaux une mise à disposition des agents de la fonction publique territoriale. Cette possibilité n'excluant pas à la fois les procédures de recrutement classiques (par voie de concours au niveau national) et le recours à des agents contractuels. Auprès de l'Assemblée nationale, J.P. Giran s'est fait très nettement le partisan d'un recrutement plus local, sans pour autant remettre en cause le principe d'un recrutement national supposément garant « de neutralité » :

« Votre rapporteur avait souligné [...] la nécessité de diversifier le recrutement du personnel à côté du statut actuel [...] : peut-on imaginer, au-delà de la qualité intrinsèque des hommes, qu'un métropolitain soit le plus à même de faire partager

¹⁶ Je prends ici le contre-pied de l'expression « descente en proximité » forgée par Erik Neveu et François Bastien (1999), elle-même prise en réaction à l'expression désormais devenue classique de « montée en généralité ».

l'identité de la Guyane ? De surcroît, cette évolution apparaît nécessaire aussi bien pour des motifs psychologiques qu'objectifs si l'on veut que le personnel des parcs traduise mieux les attentes des populations locales. » (Giran, 2005, p. 61)

Un autre prérequis à la légitimité du parc pour les élites (notamment les édiles) locales consistait dans le relatif amoindrissement de son pouvoir législatif, faire en sorte notamment qu'il ne puisse édicter *urbi et orbi* de réglementations qui l'emportent systématiquement sur les décisions et marges de manœuvre des décideurs locaux : s'il a été prévu un décret spécifique pour fixer un « cadre sur-mesure » s'appliquant au cœur du Parc national en fonction des objectifs de protection et de découverte, il n'a par conséquent pas été prévu de nouvelle réglementation en aire d'adhésion, pour que chacun puisse y conserver ses compétences antérieures. Par dérogation contenue dans le décret de création du Parc national de La Réunion (PNRun), le droit commun s'applique donc en aire d'adhésion pour l'habitat, les aménagements et les activités. Dans son aire d'adhésion, le Parc peut donc éventuellement être sollicité pour avis simple et en aucun cas pour avis conforme.

Si aucune contrainte supplémentaire n'a été prévue en aire d'adhésion, l'établissement public peut, en revanche, être force de propositions, aider à la réalisation de plans de gestion, favoriser la concertation et les discussions autour de projets de territoire à portée collective, en vue de susciter des initiatives en faveur d'une plus grande « solidarité écologique » (Mathevet *et al.*, 2012) avec le cœur.

Dans la continuité du Plan d'aménagement des hauts et du récit du rattrapage économique (Bouet, 2019), sa légitimité a été également conditionnée à sa capacité à impulser et soutenir des actions en faveur du développement local (rural ou non), et pourrait ainsi se mesurer à l'aune des retombées économiques ou externalités positives en tout genre qu'il serait susceptible de susciter pour le territoire. Chez plusieurs élus prévalait un discours de mise en valeur, voire de prise en compte anticipée de services « écosystémiques » (Cosson et Arpin, 2018) encore insoupçonnés rendus par la nature, qui justifieraient en effet la nécessité de la conserver et d'instaurer subséquemment un parc à La Réunion : sur un plan non exclusivement touristique, la nature réunionnaise pourrait être un « billet de banque », le cœur du futur PNRun pourrait constituer le « pétrole de demain » (entretien élu réunionnais, 2015).

Dans la vision de ces élus, protection et développement sont ainsi compatibles. Mais c'est sur cette question épineuse que le clivage entre étatistes et régionalistes se fera le plus sentir : les tenants d'un récit du rattrapage et du développement économique (élus de droite notamment) pèseront de tout leur poids pour empêcher que ne survienne ce qui leur apparaît comme une « sanctuarisation » excessive du territoire au détriment du développement et de l'autonomie locales. Le projet de création d'un Parc national sur le territoire réunionnais, issu d'une volonté locale ancienne et forte, est pris en étau entre un impératif de protection issu du récit environnemental décliniste, et un impératif de développement issu du récit du rattrapage économique et de l'autonomie de l'île (Bouet, 2019).

Le dissensus entre régionalistes et étatistes paraîtra solutionné au début des années 2000 lorsqu'en effet, après moult réflexions, le Conseil Général et le Conseil Régional se sont prononcés en faveur de l'outil Parc national. Les motifs avancés invoquaient, à l'image de

l'argumentaire développé par J.P. Giran, que les Parcs nationaux français seraient dotés d'un pouvoir juridique et prescriptif supérieur aux Parcs naturels régionaux, d'une plus grande notoriété nationale et internationale, de meilleurs moyens financiers et d'un statut pérenne¹⁷.

Mais ce clivage au sein de l'élite politique locale ne manquera pas d'être réactivé durant la période de préfiguration du Parc ainsi que plus récemment une fois le Parc créé (audit commandité par la Région en 2016 pour évaluer son efficacité et envisager son déclassement en Parc naturel régional, prise de position du Département à l'encontre du Parc, etc.). Comme le résume un ancien élu réunionnais :

« On avait pour espoir que le Parc national prolonge le Plan d'aménagement des hauts, et puis dans notre esprit le Parc National allait donner une notoriété plus importante qu'un Parc Régional ou autre, mais aussi un certain nombre de garanties. On avait beaucoup investi dans la notion de Parc de nouvelle génération, de 2^{ème} génération, donc tout ça fait que l'on a dit il faut faire un Parc National à la Réunion ! Et maintenant les gens, certains disent "on aurait dû en faire un Parc Régional". »
(Entretien ancien élu réunionnais, 2015)

Le processus de création a été en effet tant politisé et contrarié que la mission Parc aurait pu prendre fin précocement, en 2003, suite à l'opposition d'une majorité des membres de la droite régionaliste réunionnaise. La droite locale n'était ainsi majoritairement pas favorable au projet de Parc national, projet en effet porté initialement par une région communiste (sous la présidence de Paul Vergès de 1998 à 2010, le projet de parc étant essentiellement suivi et mis en œuvre par le Premier vice-président de région, le communiste Philippe Berne). Comme le projet de tram-train¹⁸ porté par une majorité communiste (le PCR), le projet de Parc a connu une opposition croissante de la part du bord politique opposé, opposition qui s'est maintenue et confirmée avec le changement de majorité suite aux élections régionales de 2010. Ces obstacles politiques seront cependant continuellement contrebalancés par de forts soutiens d'associations naturalistes ainsi que l'appui sans faille de personnalités scientifiques, politiques et religieuses influentes sur la scène locale. Il s'agira majoritairement de cette élite scientifique et naturaliste locale qui a historiquement contribué à l'émergence du projet de Parc sur le territoire et à l'édification du récit environnemental décliniste qui le fonde.

En résumé, la consultation des autorités locales témoignait de ce que l'adhésion au principe de la création d'un parc national était très forte, tout en étant subordonnée à l'aboutissement de la réforme des parcs nationaux annoncée par le gouvernement, pour laquelle la philosophie générale des propositions du député J.P. Giran avait été largement approuvée¹⁹. Les publics

¹⁷ Cf. Mission de Création du Parc National, « Principes pour un Parc National de nouvelle génération », Comité de pilotage du 12 mars 2003.

¹⁸ Le projet tram-train de La Réunion est un projet de chemin de fer qui devait relier dans un premier temps l'aéroport Gillot, Saint Denis, Le Port et Saint-Paul. « À la suite du changement de majorité au conseil régional après les élections de 2010, le nouveau conseil régional décide d'abandonner le projet et de redéployer les crédits accordé par le gouvernement (435 Million d'euros) pour le renforcement de la route du littoral. » (https://fr.wikipedia.org/wiki/Tram-train_de_La_R%C3%A9union)

¹⁹ Pour rappel : contribution au développement durable au-delà de la protection, charte en libre-adhésion, conseil d'administration à dominante locale, recrutements diversifiés et locaux notamment par le recours à la fonction publique territoriale...

forts locaux (*i.e.* le local institué) ont ainsi conditionné leur assentiment à un éventuel Parc national sur le territoire à leur prise en compte ou reconnaissance préalable au sein du dispositif, et ce faisant à un effort que nous avons qualifié de « montée en proximité » de celui-ci.

Les résultats positifs de cette consultation ont été officialisés par l'arrêté de prise en considération du projet, signé par le Premier ministre le 29 mars 2004. En dépit de quelques rares mais fortes oppositions décelées à l'issue de la phase de consultation, le Parc National entre donc dans sa phase de création de 2004 à 2006. La concertation s'intensifie afin de préciser le contenu du projet et les limites géographiques du Parc. Du 28 août au 29 septembre 2006, une enquête publique²⁰ est organisée dans toutes les communes de l'île. Celle-ci a là encore révélé des avis majoritairement favorables au projet de Parc national de La Réunion. Néanmoins, deux avis défavorables auront été à nouveau le fait des communes de Saint-Paul et du Tampon²¹. Ces quelques opinions contradictoires ne suffiront pas à empêcher que le Parc national de la Réunion soit créé le 05 mars 2007, par décret en Conseil d'État (Décret n°2007-296 du 5 Mars 2007).

Cet apparent consensus ne doit cependant pas cacher l'hétérogénéité et parfois le potentiel contradictoire des différentes ambitions qui ont été attribuées dès sa genèse au PNRUN, lequel a aujourd'hui la tâche difficile de maintenir un subtil équilibre entre les différents récits normatifs dont il est le dépositaire.

Conclusion :

Cette contribution, en revisitant la genèse politico-institutionnelle du PNRUN, a essentiellement visé à rendre compte du travail de négociation qui, mené au sein de La Réunion dans un premier temps, a semble-t-il porté ses fruits au niveau national en influençant directement le contenu de la réforme portée par J.P. Giran. Celle-ci n'a pas été influencée par le seul territoire réunionnais. Elle est le fruit d'une convergence d'intentions antérieures de réforme, d'une volonté de l'État d'accroître la surface de ses aires protégées vis-à-vis de la communauté internationale, et d'intentions de divers groupes d'intérêt locaux favorables à la mise en place de dispositifs de protection naturaliste. Cette convergence a permis de parachever l'inscription légale d'un référentiel de montée en proximité et de reconnaissance de l'autochtonie au sens précité de J.N. Retière au sein des Parcs nationaux français. À la différence de cet auteur cependant, nous ne considérons pas le capital d'autochtonie comme exclusivement détenu par les catégories sociales populaires. Nous

²⁰ Conformément à l'article L.123-3 du Code de l'Environnement, l'enquête publique a pour objet « d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions, [...] afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous les éléments nécessaires à son information ».

²¹ L'équipe municipale de Saint-Paul estimait que la concertation avec la population et la procédure d'enquête publique ont été insuffisantes au regard de l'ampleur du projet. Pour éviter que « 80% du territoire réunionnais échappe aux élus locaux », un « Parc régional aurait été préférable ». Quant à la commune du Tampon, elle évoque les besoins fonciers, économiques, agricoles mais aussi en termes d'urbanisation et d'équipement. Elle affirme d'ores et déjà sa volonté de ne pas adhérer à la Charte du futur Parc. En outre, elle suggère aussi la mise en place d'un referendum. Le futur Parc national est perçu comme une strate administrative supplémentaire par la Commune, qui s'interroge notamment sur le devenir de l'Office national des forêts et du Commissariat à l'aménagement des hauts.

suivons et appliquons dans le cadre de la réforme des Parcs nationaux plutôt la proposition de S. Tissot qui au terme de sa réflexion s'interroge :

« Une question se pose ainsi : cette ressource [d'autochtonie], naguère détenue par les plus faibles, n'est-elle pas tout simplement, depuis les années 1960, suite à l'inscription de la "participation des habitants" dans les politiques publiques, l'injonction à la "démocratie locale" et la spatialisation des "problèmes sociaux", captée par les dominants ? » (Tissot, 2010, p. 11)

Le clivage existant entre partisans d'un parc régional (régionalistes) et partisans d'un parc national (étatistes), présent à La Réunion mais aussi à l'échelle nationale, a ainsi abouti à un compromis temporairement stable consolidé à travers le texte du décret de création du Parc national de La Réunion de mars 2007. La gouvernance de celui-ci traduit la reconnaissance de l'autochtonie réunionnaise locale, c'est-à-dire d'un local visible et institué (Deldrève, 2011) au sens politique et « retièrien » d'une endocratie locale composée d'élus, d'experts et de représentants associatifs. Les principaux acteurs scientifiques, associatifs et politique qui ont préfiguré et soutenu de longue date l'avènement d'un Parc national sur ce territoire ont en effet aujourd'hui un rôle décisionnaire important à jouer au sein de ce dispositif.

Bibliographie :

Alban, N. ; Hubert, G. (2013) Le modèle des parcs nationaux à l'épreuve du territoire, *VertigO*, vol. 13, n°2.

Banos, V. ; Candau, J. (2014) *Sociabilités rurales à l'épreuve de la diversité sociale, Enquêtes en Dordogne*, Éditions Quae, Paris.

Banos, V. et al. (2021) De l'Éden à l'hot spot : Récits et contre-récits du déclinisme environnemental à La Réunion. In Candau, Deldrève, *Effort environnemental et équité. Les politiques publiques de l'eau et de la biodiversité en France*, Éditions Peter Lang, Berne, p. 355-382.

Bastien, F. ; Neveu, E. (1999) *Espaces publics mosaïques : acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Presses universitaires de Rennes, Rennes.

Bellier, I. (2009) Usages et déclinaisons internationales de l'autochtonie dans le contexte des Nations Unies. In Gagné et al. *Autochtones, vues de France et de Québec*, Presses de l'Université Laval, Laval, p. 75-92.

Bouet, B. (2016) Construction de l'autochtonie et protection de l'environnement à l'échelle internationale : du conflit à la coopération ? *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, vol. 38, p. 179-195.

Bouet, B. (2019) Reconnaissance de l'autochtonie et déclinisme environnemental au sein des Parcs nationaux français. L'exemple du Parc national de La Réunion, thèse de sociologie, Université de Bordeaux.

Borderes, M. ; Soulères, O. (1991) La politique de protection menée par l'Office national des Forêts à la Réunion et le projet de parc national, *Revue Forestière Française*, vol. 43, p. 93-97.

Borrini-Feyerabend, G. (2010) *Partager le pouvoir : cogestion des ressources naturelles et gouvernance partagée de par le monde*, Union internationale pour la conservation de la nature, Gland, Londres.

Bourdieu, P. (1992) *Les règles de l'art : genèse et structure du champ littéraire*, Éditions du Seuil, Paris.

Bozon, M. ; Chamboredon, J.-C. (1980) L'organisation de la chasse en France et la signification de la pratique, *Ethnologie française*, vol. 10, n°1, p. 65-88.

Cosson, A. (2014) Réformateurs au quotidien : approche sociologique du travail de réforme dans la mise en œuvre d'une nouvelle loi sur les parcs nationaux, thèse de sociologie, Institut d'études politiques de Paris.

Cosson, A. ; Arpin, I. (2018) What the ecosystem approach does to conservation practices, *Biological Conservation*, vol. 219, p. 153-160.

Dalama, M.-G. (2005) L'île de la Réunion et le tourisme : d'une île de la désunion à la Réunion des Hauts et Bas, *L'Espace géographique*, vol. 34, n°4, p. 342-349.

Deldrève, V. (2011) Concertation et reconnaissance du « local » à l'aune des inégalités environnementales. La création du Parc national des Calanques, communication à la *Journée d'études sur les effets de la participation*, École des Hautes Etudes en Sciences Sociales de Paris.

Fraser, N. (2005) *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et redistribution*, Éditions la découverte, Paris.

Geisler, C. (2003) Les expulsés du jardin d'Éden : un nouveau problème, *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 175, no. 1, p. 73-83.

Ginelli, L. (2015) *Jeux de nature, natures en jeu. Des loisirs aux prises avec l'écologisation des sociétés*, thèse de doctorat en sociologie, Université de Bordeaux.

Landy, F. et al. (2017) Les espaces protégés urbains, vecteurs de justice ou d'injustice pour les populations autochtones ? Les cas de Xochimilco et des parcs nationaux de Mumbai et du Cap, *Justice spatiale*, vol. 11.

Larrère, R. et al. (2009) *Histoire des parcs nationaux : comment prendre soin de la nature ?* Éditions Quæ, Paris.

Lascoumes, P. (2012) *Action publique et environnement*, Presses Universitaires de France, Paris.

Mathevet, R. (2012) *La solidarité écologique : ce lien qui nous oblige*, Actes sud, Paris.

Morin, F. (2012) La déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones à l'épreuve du temps (2007-2012), *Cahiers Dialog*, n°5, p. 321–338.

Patriarca, E. (2004) Guyane : un parc embourbé dans l'or, *Libération*, http://www.liberation.fr/terre/2004/10/16/guyane-un-parc-embourbe-dans-l-or_496150

Retière, J.-N. (2003) Autour de l'autochtonie. Réflexions sur la notion de capital social populaire, *Politix*, vol. 3, p. 121-143.

Retière, J.-N. (2013) Capital d'autochtonie. In Casillo et al. *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris.

Robert, R. (1998) La gestion et la valorisation du domaine public dans les Hauts de l'île de la Réunion, *Annales de géographie*, vol. 107, n°603, p. 487-507.

Tissot, S. (2010) De l'usage de la notion de capital d'autochtonie dans l'étude des catégories supérieures, *Regards Sociologiques*, n°40, p. 99-109.