

## Synthèse de l'article

*Seeking legitimacy in European biodiversity conservation policies: The case of French national parks*

Janvier 2021

### Référence

I. Arpin, A. Cosson, *Seeking legitimacy in European biodiversity conservation policies: The case of French national parks*, *Environmental Science & Policy*, Vol. 116, February 2021, Pages 181-187, <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2020.11.011>

 <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S146290112031399X>

## Les politiques de conservation de la biodiversité en quête de légitimité : cas des parcs nationaux français



Malgré la publication de rapports de plus en plus alarmants sur l'état de la biodiversité, la légitimité des politiques de conservation reste fragile, même dans le cas d'outils de conservation anciens et renommés, tels que les parcs nationaux qui ont été contestés et dont les promoteurs doivent régulièrement justifier l'existence. Cette publication documente et analyse la manière dont les gestionnaires des parcs nationaux ont cherché à légitimer ces espaces en France et ont identifié deux types principaux de légitimité : la légitimité substantielle, avec la science et le droit comme piliers majeurs, et la légitimité procédurale. La première est profondément ancrée dans la tradition française et a façonné le fonctionnement des parcs nationaux au cours de leurs premières décennies d'existence ; la seconde est arrivée tardivement dans les parcs nationaux français et a été fortement influencée par la publication des lignes directrices européennes relative à l'essor des processus participatifs.



Cette publication ne démontre qu'aucune de ces deux légitimités n'est suffisante seule. Les parcs nationaux n'ont donc pas d'autre choix que de les combiner sous des formes diverses et avec différents niveaux de succès. L'étude a aussi permis d'éclairer le rôle des scientifiques dans l'évolution de cette légitimité des parcs ainsi que dans la circulation, au niveau européen, de l'information, de l'expertise et de certaines innovations comme l'adoption de la notion de solidarité écologique proposée par des scientifiques français. Les auteurs montrent que, même si la légitimité reste fragile, les tentatives pour surmonter ces tensions et pour combiner les sources de légitimité ont varié d'un parc à l'autre ont généré des innovations intéressantes, comme les bioblitzs, des inventaires naturalistes participatifs.

Cette étude contribue également à expliquer la non-linéarité des politiques de conservation qui sont loin d'être simplement mises en œuvre dans les États membres en remplacement ou en complément des systèmes nationaux existants.

---

## **Plan de l'article**

<b>Introduction</b> .....	<b>3</b>
<b>La notion de légitimité</b> .....	<b>4</b>
<b>La légitimité substantielle</b> .....	<b>5</b>
La légitimité matérielle substantielle des valeurs partagées par la plupart des membres d'une communauté.....	5
Cas de la France : de l'absence de légitimité à l'introduction de la légitimité substantielle dans le cadre de la loi de 1960.....	6
<b>La légitimité procédurale</b> .....	<b>7</b>
Cas de la France : la réforme de 2006 et la montée en puissance de la légitimité procédurale.....	7
<b>Tensions entre la légitimité rationnelle-légale et la légitimité du processus</b> .....	<b>9</b>
Des tensions irréconciliables?.....	10
Des hybridations provisoires.....	10

## Introduction

Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, la conservation de la nature est progressivement devenue tout à la fois une pratique largement acceptée et un domaine très controversé des politiques publiques (Haila, 2012). Cette dualité est apparue clairement en Europe lorsque le réseau européen Natura 2000 a été mis en place, suscitant beaucoup de contestation dans la plupart, sinon dans tous les pays européens. Cette contestation a révélé que la légitimité est un enjeu crucial pour les politiques de conservation de la biodiversité et a mis en lumière la nécessité d'innovation pour réussir à en inverser la perte. Deux aspects en particuliers ont été mis en avant : le passage d'une légitimité substantielle (fondée sur la science) à une légitimité procédurale (fondée sur des processus), ainsi que la participation des citoyens à l'élaboration de politiques de conservation. Toutefois, ces changements sont plus visibles dans les discours que dans la pratique, et les politiques de conservation actuelles en Europe montrent un mélange d'approches « traditionnelles » de la légitimité (c'est-à-dire scientifique et gouvernementale) et de « nouvelles » façons de procéder (c'est-à-dire participatives), avec de fortes variations entre les pays européens en fonction de leur histoire et de leur organisation.

### ENCADRÉ

Les parcs nationaux français sont créés par l'État à l'issue d'un long processus. Ils comprennent deux zones imbriquées : une zone protégée avec des règles spécifiques régissant les activités et usages et une zone tampon. Leur gestion est placée sous la responsabilité d'institutions publiques, fortement supervisées par le ministère de l'environnement. Ils sont dirigés par un directeur nommé par le ministre et emploient des équipes mixtes composées du personnel de bureau travaillant au siège du parc avec des compétences en conservation de la nature, agriculture, forêt, paysage, tourisme, etc., et des personnels de terrain chargés de la surveillance de la nature, de l'éducation et la police de l'environnement.

La France reste un État unitaire et très centralisé caractérisé par la verticalité de son administration et une forte tradition de prise de décision descendante fondée sur la science. Les parcs nationaux français sont, dans ce cadre, un cas particulièrement intéressant pour enquêter sur les tentatives actuelles et les moyens de produire de la légitimité dans les politiques européennes de conservation.

Cet article s'appuie sur une longue connaissance des parcs, de leurs gestionnaires et de leurs organes de gouvernance (participation de longue date aux conseils scientifiques et aux conseils d'administration de plusieurs parcs nationaux français permettant d'observer comment les gestionnaires cherchent à faire valoir la légitimité des parcs nationaux dans différents contextes). Il s'appuie également sur des enquêtes auprès de plusieurs dizaines de personnes travaillant dans les parcs nationaux français et sur plusieurs études empiriques menées depuis les années 2000 :

- étude de l'histoire du parc national de la Vanoise (Mauz, 2003, 2005) ;
- transformation des modes de gestion de la nature dans les parcs nationaux français (Mauz et Granjou, 2008) ;
- rôle des conseils scientifiques dans la gouvernance des parcs (Arpin *et al.*, 2016) ;
- enquête approfondie sur la mise en œuvre de la réforme de 2006 dans les parcs nationaux de la Vanoise et du Mercantour (Cosson, 2014) ;
- étude du passage d'une approche fondée sur les espèces à la conservation de la nature à une approche plus écosystémique dans les parcs nationaux français (Arpin et Cosson, 2018).

## La notion de légitimité

### ENCADRÉ MESSAGES CLÉS

- La légitimité exerce une fonction clé pour les politiques de conservation, car elles sont particulièrement vulnérables à la contestation.
- Des sources multiples de légitimité coexistent et interagissent de manière complexe et changeante.
- La légitimité rationnelle-légale et notamment scientifique a été et reste la principale source de légitimité substantielle pour les politiques de conservation, mais ses limites sont devenues de plus en plus visibles, et elle ne suffit plus à légitimer complètement les politiques de conservation.

La définition d'une politique légitime ou de ce qui produit la légitimité interroge depuis longtemps les spécialistes des politiques publiques.

O'Neil (2010) définit la légitimité « comme une valeur par laquelle une chose ou une personne est reconnue et acceptée comme étant juste et appropriée ». Elle est la raison par laquelle les individus consentent à une règle ou à une politique, même si celles-ci nuisent à leurs propres intérêts et même s'ils n'y sont pas obligés.

Selon Parkinson, (2003) la légitimité crée « les bases morales de l'obéissance au pouvoir, par opposition aux racines de l'intérêt personnel ou de la coercition ». [Suskevics](#) précise en 2012 qu'elle permet d'aller au-delà de la légalité. Ainsi, s'ils la trouvent légitime, les citoyens respecteront une politique de conservation, même si elle contrarie leurs projets ou leurs pratiques ; la légitimité diminue ainsi le besoin de contrôles et de sanctions.

[Meinard \(2017\)](#) propose une définition un peu différente de la légitimité, en considérant qu'une politique est légitime si ses défenseurs sont continuellement prêts à la justifier. Cette définition met l'accent sur le rôle actif des acteurs dans l'élaboration de la légitimité, mais perd la perspective fonctionnelle de cette légitimité, perspective qui représente à la fois ce que recherchent les gouvernements et ce qui permet aux politiques de conservation de justifier leur existence face à d'autres perspectives ou objectifs auxquels elles s'opposent.

La création de nouveaux parcs nationaux reste extrêmement difficile dans de nombreux pays, y compris en France ([Depraz et Laslaz, 2017](#)), comme le montre l'abandon de projets en Suède ([Sandell, 2005](#)) et, plus récemment, en Suisse ([Michel et Backhaus, 2019](#)). La volonté de créer de nouveaux parcs en France, après une série de tentatives infructueuses, était une des motivations de la réforme de 2006 ([Cosson, 2014](#) ; [Bouet, 2019](#)).

Il n'y a pas de source unique de légitimité et différentes manières de la produire coexistent souvent. Une distinction importante a été faite entre la légitimité substantielle et la légitimité procédurale.

## La légitimité substantielle

### La légitimité matérielle substantielle des valeurs partagées par la plupart des membres d'une communauté

Max Weber (2004 [1919]) a identifié trois sources de légitimité substantielle :

- **la tradition** : la légitimité vient du fait que les choses ont toujours été faites de cette façon.

Contrairement à leurs homologues américains, les parcs nationaux européens sont situés sur des territoires occupés et utilisés depuis longtemps. La légitimité fondée sur la tradition est donc plutôt faible dans leur cas, car ils sont un outil récent des politiques publiques et n'ont pas une longue histoire sur laquelle s'appuyer. C'est particulièrement vrai pour la France, où le premier parc officiel a été créé dans les années 1960, soit plusieurs décennies après les autres parcs européens. De plus, les politiques de conservation prétendent rompre avec les pratiques passées plutôt que de les poursuivre, ils ne peuvent donc pas s'appuyer sur la tradition.

- **le charisme** : la légitimité vient de l'autorité d'un personnage puissant.

La légitimité charismatique est également limitée pour les parcs car, même si certains personnages emblématiques sont à l'origine de projets, leur influence et leur légitimité charismatique restent circonscrites à l'impulsion initiale. La création des parcs a été rapidement confiée à des fonctionnaires, principalement des ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts (Basset, 2010), inconnus du grand public.

- **les systèmes de lois et de procédures hautement institutionnalisés** : la légitimité vient de la confiance dans des institutions fortes, leurs procédures et l'existence de fonctionnaires compétents. Max Weber a qualifié ce troisième type de légitimité substantielle de légitimité «rationnelle-légale».

La seule forme de légitimité matérielle sur laquelle les parcs nationaux peuvent s'appuyer semble être la légitimité rationnelle légale. D'ailleurs, leur création repose surtout sur une multitude d'institutions, de règles et de lois. Si Weber a insisté sur le rôle des bureaucrates plutôt que des experts et des scientifiques en matière de légitimité juridique rationnelle, la science est devenue une source majeure de légitimité pour les politiques publiques. Les politiques de conservation, en particulier, revendiquent généralement une base scientifique solide et cette dernière est devenue l'un des principaux piliers de la légitimité des parcs.

Cependant, s'appuyer sur la science pour produire des politiques de conservation légitimes est loin d'être simple. En examinant les liens entre la science et les mouvements de conservation, plusieurs études ont conclu que la science n'avait pas suffi à légitimer les politiques de conservation et que, par exemple, elle avait exercé comparativement peu d'influence sur l'histoire des parcs aux États-Unis, par rapport au tourisme. Plus récemment, Heazle (2016) a formulé une conclusion encore plus négative en retraçant l'histoire de la commission baleinière internationale depuis sa création en 1946. Il démontre que la science, bien qu'officiellement considérée comme la pierre angulaire de la légitimité de la commission, n'a en réalité orienté les décisions de cette dernière que pendant une courte période de consensus politique. Heazle et Kane (2016) affirment que la science et la politique ne peuvent être ni dissociées ni confondues et met l'accent sur les tensions complexes et mouvantes entre la légitimité fondée sur la science et l'autorité politique.

ENCADRÉ  
MESSAGES CLÉS

Malgré leur notoriété et leurs réussites concrètes en matière de conservation de plusieurs espèces emblématiques ou de paysages remarquables, les parcs nationaux sont confrontés à de sérieux problèmes de légitimité. Avant les années 2000, cette légitimité, incarnée par la loi de 1960 sur les parcs nationaux, était très largement fondée sur l'État, la science et les connaissances scientifiques.

En 1913, l'absence d'une base juridique solide a conduit à l'échec de la création d'un premier parc dans le massif des Écrins. Ensuite, la loi de 1960 a apporté une légitimité rationnelle-légale au processus de création, à une période où l'influence européenne en la matière était très limitée. La légitimité des parcs fut alors fondée sur une alliance forte et durable entre le droit et la science (Cosson, 2014) : d'une part, les scientifiques y ont organisé des inventaires naturalistes ; d'autre part, les législateurs ont créé de nouveaux mécanismes de protection de la nature (réserves naturelles, listes d'espèces, etc.). La philosophie de base était « savoir pour protéger » et « protéger pour pouvoir savoir ».

Plusieurs facteurs ont contribué à la consolidation de l'approche rationnelle et juridique de la légitimité des parcs. Tout d'abord, une nouvelle discipline, la biologie de la conservation, s'est développée comme une « science de crise » (Meine *et al.*, 2006) avec le double objectif de documenter la perte de biodiversité et de proposer des mesures pour l'inverser ou l'arrêter. Les parcs nationaux se sont définis comme des « laboratoires grandeur nature » et se sont engagés dans des programmes de recherche en collaboration, par exemple, pour les observations écologiques de long terme. Deuxièmement, les gestionnaires de parcs ont développé des relations étroites avec les scientifiques, principalement dans le domaine des sciences de la vie, et ont développé une expertise de plus en plus sophistiquée, par exemple en améliorant l'inventaire et les protocoles de suivi mis en œuvre par leur personnel de terrain. Ils ont progressivement acquis des outils innovants pour collecter, stocker et analyser les données et ils contribuent de plus en plus à la connaissance de la biodiversité et de son évolution à plus grande échelle.

Cependant, la légitimité rationnelle-légale a également rencontré des difficultés et des limites. L'une d'entre elles concerne le changement de statut de la science, passant d'une vérité incontestable à un point de vue qui peut être discuté et équilibré avec d'autres perspectives. Aujourd'hui, le savoir profane doit être pris en compte aux côtés des connaissances scientifiques, en particulier dans les domaines complexes et incertains, tels que la conservation de la nature. En outre, les parcs nationaux se sont vu attribuer de nouvelles missions qui alimentent moins la légitimité rationnelle-légale : alors qu'ils avaient pour objectif principal de conserver la nature, il leur est de plus en plus demandé de contribuer aussi au développement durable de leurs territoires. La dernière limite de la légitimité rationnelle-légale à laquelle ils font face est le rapport aux populations locales. Après la création du neuvième parc en Guadeloupe en 1989, les tentatives ultérieures ont échoué en raison d'une forte opposition locale, alors que les parcs déjà existants connaissaient de graves conflits locaux.

## La légitimité procédurale

La **légitimité procédurale**, contrairement à la légitimité substantielle, ne découle pas des valeurs largement partagées, mais des relations entre les politiques publiques et les citoyens. Trois types de légitimité procédurale ont été identifiés dans le cadre des politiques européennes :

- la « **légitimité en amont** » (*input legitimacy*), qui est axée sur la participation. Elle désigne l'apport des citoyens aux politiques publiques ;

Dans le cas des parcs, cette légitimité est fragile : l'influence spécifique des actions des parcs sur l'évolution de leurs grandes zones d'appartenance est difficile à dissocier des autres facteurs (socio-économiques et démographiques) et peut donc être contestée si elle n'est pas précisément évaluée et démontrée.

- la « **légitimité en aval** » (*output legitimacy*), qui est axée sur les résultats et les performances. Elle désigne la façon dont les politiques répondent aux besoins et intérêts des citoyens.
- la « **légitimité du processus** » (*throughput legitimacy*), qui a été proposée par Schmidt (2013) pour prendre en compte la qualité des processus de gouvernance de l'Union européenne via plusieurs critères : efficacité, ouverture, responsabilité<sup>1</sup>, transparence<sup>2</sup>, inclusivité<sup>3</sup>. Les trois derniers critères ont aussi été proposés par Suskevics (2012) comme critères majeurs pour atteindre la légitimité de la gouvernance de la biodiversité.

C'est ce dernier type de légitimité procédurale que les parcs peuvent essentiellement invoquer, mais elle est nécessairement temporaire : l'élaboration des chartes a été un moment symbolique et une opportunité de se concentrer sur les approches participatives, ce qui est difficile à maintenir dans le temps. En outre, le paradigme intégratif a été de plus en plus contesté pour deux raisons principales : i) les processus participatifs peuvent être détournés par des acteurs influents (Mermet *et al.*, 2004), et ii) ils pourraient menacer la conservation de la biodiversité en diluant ses objectifs et en favorisant des compromis favorables aux décisions économiques à court terme plutôt qu'aux décisions de moyen ou long termes.

### Cas de la France : la réforme de 2006 et la montée en puissance de la légitimité procédurale

#### ENCADRÉ MESSAGES CLÉS

La réforme de 2006 (Loi 2006 436 du 14 avril 2006) a donné plus de poids à la légitimité procédurale, favorisant le caractère participatif des parcs nationaux en accord avec l'évolution de la réglementation européenne sur l'environnement et, quoique la nouvelle loi n'y faisait pas explicitement référence, elle a tout de même clairement rapproché la France des politiques mises en œuvre dans les autres pays de l'Union européenne en introduisant une plus grande participation à la création des parcs et à leur gouvernance.

1. Les personnes en charge d'une politique donnée sont responsables de leurs décisions et en sont comptables devant le processus participatif et la gouvernance répond à des normes éthiques.

2. Les citoyens ont accès à des informations sur les processus et les décisions, et les processus décisionnels sont publics.

3. Liée à la diversité des acteurs ayant des intérêts différents et ayant accès aux processus d'élaboration des politiques avec possibilité d'influence.



Après plus de vingt ans sans création de parcs, il faut attendre la montée en puissance de la participation du public en Europe, dans les années 1990, et les effets de la réforme de 2006 pour voir la création en 2012 du parc national des Calanques, après plus de dix ans de lutte. Cette nouvelle procédure introduit dans les processus décisionnels des politiques publiques une pluralité d'acteurs au-delà des « décideurs » traditionnels, tels que les élus et les représentants de l'État.

Cependant, en tant que fleuron de la politique française de conservation fondé sur la connaissance scientifique, les parcs nationaux sont longtemps restés étrangers à cette évolution. Le virage participatif ne les a pas atteints avant la réforme de 2006 lorsque l'expérience des autres pays a été jugée assez pertinente pour repenser l'organisation et le fonctionnement des parcs à la française (Bouet, 2019).

Au-delà de l'élaboration de la réforme, des lignes directrices européennes pour les praticiens ont facilité le passage aux processus participatifs dans les réglementations nationales puis dans les pratiques. C'est le cas des lignes directrices pour l'élaboration des plans de gestion publiés par Eurosite, le réseau européen des gestionnaires de sites naturels en 2004, qui préconisent fortement la collaboration avec les acteurs locaux et ouvrent les processus décisionnels à un large éventail d'acteurs (Arpin, 2019).

La réforme des parcs de 2006 a transformé la « zone centrale » en un « cœur » et a créé autour de ce cœur protégé une aire d'adhésion qui devait répondre à deux critères : « solidarité écologique » avec le cœur et adhésion volontaire des communes au projet défini dans une charte. Ceci a apporté un changement majeur aux parcs existants, car leur périmètre en dehors du cœur s'est trouvé dépendant de l'adhésion volontaire des municipalités locales, alors qu'elle était définie par l'État dans le cadre de la loi de 1960.

Les parcs ont réussi à des degrés divers à profiter de la réforme de 2006 pour augmenter leur légitimité procédurale. La première campagne d'adhésion a donné des résultats très contrastés, allant de moins de 10 % des communes confirmant leur volonté de faire partie de l'aire d'adhésion (parc de la Vanoise) à plus de 80 % (parcs des Écrins et du Mercantour). En théorie, toutes les parties prenantes pouvaient participer au processus (inclusivité) ; elles ont été informées des processus décisionnels et ont eu accès à toutes les étapes de l'élaboration de la charte (transparence) ; l'équipe de gestion du parc, ainsi que les municipalités qui ont signé la charte, sont néanmoins beaucoup plus clairement responsables de l'atteinte des objectifs fixés dans la charte (responsabilité). Cependant, dans la pratique, les parcs ont mené l'élaboration de la charte de manières très différentes, avec des résultats variés en termes de légitimité procédurale (Cosson, 2014).

Trois facteurs ont contribué à consolider les procédures naissantes des parcs en termes de légitimité :

- **L'émergence de nouvelles conceptions des politiques de conservation de la nature.** Un changement s'est produit à l'échelle européenne (et au-delà), d'une approche ségrégationniste de la nature et de sa conservation à une approche intégrative.

Le paradigme ségrégationniste suppose que les humains sont en dehors de la nature et que l'objectif principal, sinon unique, des parcs nationaux est de protéger la nature pour sa valeur intrinsèque contre les humains. Le paradigme intégratif considère que les humains font partie de la nature et que les activités humaines doivent être intégrées dans la conservation de la nature, conduisant à une gestion plus dynamique de la biodiversité (Blandin, 2009).





- **Le renforcement des collaborations existantes et de nouveaux partenariats grâce à la charte des parcs** : des conventions d'application des chartes ont été établies entre les parcs et les municipalités locales ; des processus d'évaluation des chartes impliquant les acteurs locaux ont été mis en place et un conseil économique, social et culturel a été créé (avec un succès variable) dans chaque parc.
- **L'acquisition d'une expertise dans la conduite de processus de dialogue et de concertation** par l'embauche de nouveaux personnels, la formation des agents et la nomination de spécialistes des sciences sociales dans les conseils scientifiques.

Malgré son arrivée tardive dans les parcs nationaux français, le paradigme participatif est devenu omniprésent, comme c'est le cas dans les politiques européennes de conservation.

Cependant, la légitimité procédurale des parcs reste fragile, car peu de personnes, en dehors des ONG environnementales ou des scientifiques, défendent la conservation de la nature et le patrimoine naturel et leur pouvoir économique et politique est limité.

### **Tensions entre la légitimité rationnelle-légale et la légitimité du processus**

Les deux principales sources de légitimité des parcs, la légitimité rationnelle-légale et légitimité du processus n'ont pas été totalement séparées dans le temps : par exemple, de nombreuses négociations discrètes avec les acteurs locaux concernant les limites des parcs ont eu lieu lors de la création des premiers parcs. Elles ne sont pas non plus complètement imperméables les unes aux autres : la légitimité du processus peut être renforcée par des normes et un cadre juridique, comme l'illustrent le Sommet de Rio en 1992, la généralisation des principes de la convention d'Aarhus (1998) à tous les textes européens à partir de 2009, et la directive Inspire (2007) qui promeut l'échange de données environnementales au sein de l'Union européenne. Néanmoins, ces deux sources de légitimité divergent sur plusieurs points importants.

### **Il existe trois principales sources de tension :**

1. la gestion de la nature repose sur des méthodes sophistiquées et l'acquisition d'une grande quantité de données, les débats autour de cette gestion impliquent une simplification extrême (Charvolin *et al.*, 2012).
2. l'importance accordée au patrimoine naturel et à sa gestion dépend des divergences de compréhension des relations entre l'homme et nature, qui sont ancrées dans des systèmes de valeurs différents (Larrère et Larrère, 2015) :
  - a. la *préservation de la nature* implique de la défendre contre les perturbations anthropiques ;
  - b. la *conservation de la nature* vise à maintenir un équilibre entre les activités humaines et la nature grâce à la gestion ;
  - c. l'*exploitation de la nature* consiste à exploiter ses ressources en réponse aux besoins de l'homme, sans se soucier des générations futures ou des non-humains.

Dans les deux premières visions, la nature a une valeur intrinsèque. Dans la troisième catégorie, elle a une simple valeur instrumentale. Dans le cas des parcs, l'approche rationnelle-légale met en avant les deux premières visions autour de l'idée de «savoir protéger». L'approche participative qui sous-tend la légitimité du pro-

cessus tend à favoriser une approche instrumentale de la nature, car elle donne la priorité aux nombreuses parties prenantes (par exemple, les municipalités, les agriculteurs, les forestiers, les chasseurs, les pêcheurs et leurs organisations locales ; les industries ; les promoteurs) au détriment des non-humains ou des générations futures dont les porte-parole (scientifiques, naturalistes et juristes) ne sont que quelques acteurs parmi tant d'autres. C'est notamment le cas lorsque les acteurs locaux ont un très fort pouvoir politique et économique, comme dans les Alpes françaises du Nord (Arpin, 2019).

3. les deux sources de légitimité se déploient dans des temporalités et des spatialités différentes. Par exemple, les espèces protégées qui sont rares à une large échelle biogéographique peuvent être localement abondantes et donc considérées comme ordinaire par les habitants. Les mesures d'interdiction d'activité en raison de la présence de ces espèces sont un motif récurrent de conflit dans les parcs nationaux (Cosson, 2014).

### Des tensions irréconciliables ?

Certaines caractéristiques de la légitimité procédurale menacent la légitimité substantielle. Ses facteurs clés (efficacité, inclusivité, responsabilité, transparence) peuvent en effet être associés au tournant libéral des politiques publiques (Muller, 2008). Cette néolibéralisation des politiques de conservation affaiblit le fonctionnement bureaucratique (qui incarne la légitimité) de plusieurs manières :

- Premièrement, la légitimité procédurale conduit à renforcer le contrôle des politiques de conservation par la sphère politique : la réforme de 2006 a considérablement renforcé le pouvoir des élus dans le fonctionnement des parcs nationaux. Or, pour les défenseurs de la légitimité substantielle, les élus locaux sont souvent considérés comme privilégiant leur intérêt politique à court terme et donc incapables d'envisager le moyen terme ou le long terme permettant de prendre des décisions judicieuses concernant la conservation de la nature.
- Deuxièmement, le développement d'une nouvelle gestion publique et du modèle de l'« État stratège » (Bezes, 2005) se heurtent à la culture rationnelle-légale des agents des parcs. Ce qui faisait un bon agent était l'expertise scientifique et technique et le dévouement à une mission nationale de conservation. La montée de la légitimité procédurale pousse les agents à repenser leur emploi qui doit désormais s'inscrire dans un projet de développement conçu en collaboration avec de nombreux acteurs qui attendent des résultats concrets (légitimité des apports). Il doit être rentable et mesurable (légitimité des résultats). L'essor de la légitimité procédurale a des conséquences directes sur la manière dont les agents des parcs donnent un sens à leur engagement et leurs pratiques. Les tensions qu'ils vivent sont des signes concrets des difficultés à concilier la légitimité substantielle et la légitimité procédurale.
- Troisièmement, le tournant libéral qui accompagne souvent la légitimité procédurale implique une forme de «monétarisation de la nature». L'évaluation des politiques de conservation (et donc le résultat de leur légitimité) est de plus en plus fondée sur des approches monétaires que les parcs nationaux français ont commencé à appliquer. De telles approches se heurtent à la conception, centrale dans le régime initial de légitimité, que la nature a une valeur intrinsèque et qu'une éthique spécifique de la nature est nécessaire (Maris, 2010).

### Des hybridations provisoires

La légitimité matérielle et la légitimité procédurale s'affrontent souvent et rencontrent toutes deux des limites et des difficultés, de sorte qu'aucune d'entre elles

ne peut à elle seule fournir aux parcs une forte légitimité. Les combiner est donc à la fois nécessaire et délicat. En s'appuyant sur une approche de sociologie pragmatique, Michel et Backhaus (2019) ont par exemple montré que les promoteurs du projet de parc naturel Adula en Suisse ont eu recours à divers registres de justification conduisant à un « flou discursif » et, finalement, à un vote négatif dans certaines municipalités et au rejet du projet.

Toutefois, les auteurs ont identifié deux moyens novateurs de combiner différentes sources de légitimité dans les parcs nationaux français et de surmonter les tensions entre la légitimité substantielle et la légitimité procédurale : i) l'inscription dans la loi de 2006 de la notion de « solidarité écologique » qui consiste à ajouter une légitimité scientifique à la légitimité procédurale en repositionnant les parcs nationaux en tant que « socio-écosystèmes » et ii) l'addition d'une légitimité procédurale à la légitimité scientifique, par exemple lors de « bioblitzes » (voir définition pX) organisés dans certains parcs français qui renouvellent la manière d'effectuer les inventaires naturalistes.

Ces tentatives d'hybridation entre légitimité substantielle et légitimité procédurale varient en fonction de l'histoire spécifique et les caractéristiques socio-économiques des parcs. Les parcs ayant une forte tradition collaborative renforcent plus facilement leur légitimité procédurale que les parcs peu habitués à travailler avec les acteurs locaux.

#### Les parcs en tant que systèmes socio-écologiques

La notion de socio-écosystème reconnaît que les humains sont une partie intégrante des écosystèmes et de leur fonctionnement et se concentre sur les liens entre les systèmes sociaux et écologiques. Actuellement très répandue dans la littérature universitaire, la notion s'applique de plus en plus aux parcs nationaux ; elle permet de les définir comme de véritables socio-écosystèmes (Mathevet *et al.*, 2016 ; DeFries *et al.*, 2017), plutôt que comme des écosystèmes naturels préservés autant que possible des activités humaines. Cumming et Allen (2017) considèrent que ce recadrage des parcs comme socio-écosystèmes est « essentiel pour que les zones protégées puissent justifier leur existence continue ».

Comment cette notion peut-elle renforcer la légitimité des parcs ? Tout d'abord, elle est accompagnée de notions telles que celle de résilience, c'est-à-dire une capacité du système à absorber et à s'adapter aux changements sans perdre ses principales caractéristiques et fonctions, ce qui souligne le caractère inévitable et même la nécessité du changement. Elle conduit donc à considérer les changements apportés par les interactions entre les écosystèmes et les activités humaines comme étant normales. Plusieurs activités ont continué à être autorisées après la création des parcs et d'autres, notamment le tourisme, ont même été encouragées. Cette situation a souvent été jugée contradictoire avec la perception des parcs comme des « sanctuaires de la nature » et, même, problématique : la présence de l'influence humaine directe ou indirecte ne pouvait que les rendre imparfaits et non accomplis. En revanche, l'application de la notion de socio-écosystèmes aux parcs permet de les recadrer comme des lieux où les activités ne sont pas seulement tolérées pour des raisons historiques ou politiques, mais où elles ont pleinement leur place. Deuxièmement, cela revient à considérer que la participation des utilisateurs du parc à sa gouvernance a une base scientifique, car elle est justifiée non seulement par la volonté d'accroître la légitimité, mais aussi parce que les parcs et leurs utilisateurs ne peuvent être isolés les uns des autres. Comme ils forment un système complexe et en constante évolution, s'occuper des communautés humaines et de leurs intérêts, valeurs et perspectives dans la gestion et le fonctionnement des parcs est scientifiquement fondé.

La notion de socio-écosystème donne donc une légitimité scientifique à la légitimité procédurale, et les deux formes de légitimité se renforcent mutuellement au lieu de diverger et d'être potentiellement conflictuelles.

Dans le cas des parcs nationaux français, une notion spécifique liée à celle de socio-écosystèmes, la solidarité écologique, a été inscrite dans la loi de 2006, qui a défini l'aire d'adhésion des parcs comme « tout ou partie du territoire des municipalités éligibles en raison de leur continuité géographique et/ou la solidarité écologique avec le cœur du parc ». Des scientifiques de la conservation, Mathevet *et al.* (2016) ont cherché à donner un contenu scientifique à cette notion initialement vague. Ils ont conceptualisé la solidarité écologique comme « l'interdépendance des êtres vivants dans le contexte de la variation spatiale et temporelle de leur environnement physique ». Ils soulignent que les interdépendances socioécologiques vont au-delà des frontières du parc et que ce dernier forme un seul socio-écosystème avec son environnement, avec des dimensions multiples (par exemple, économiques, culturelles, éthiques, émotionnelles) et sont spécifiques à un lieu. Ils proposent également une méthode pour reconnaître, explorer et intégrer la pluralité des visions du monde, les valeurs et les intérêts présents dans et autour des parcs, ainsi que leurs interactions dynamiques et asymétriques. En fournissant à la notion de solidarité écologique une définition, un contenu et une méthode scientifiques, ils ont contribué à ancrer la légitimité procédurale dans le discours scientifique (Cumming, 2016).

### Bioblitz dans les parcs nationaux

Si les scientifiques ont longtemps contribué à produire la légitimité substantielle des parcs, certains d'entre eux ont récemment cherché à la combiner avec la légitimité procédurale en offrant une base scientifique aux processus participatifs et en rendant la science plus participative, comme dans le cas des bioblitzes. Cette évolution a permis aux scientifiques de rester les principaux architectes de la légitimité des parcs à un moment où la légitimité substantielle perdait du terrain.

Le terme « bioblitz » a été inventé en 1996 aux États-Unis pour désigner un inventaire naturaliste réalisé sur une courte période d'un à deux jours par des scientifiques et des profanes, dans le but d'identifier autant d'espèces que possible dans un territoire donné (Baker *et al.*, 2014).

Conçus et organisés comme des événements scientifiques capables d'attirer et de toucher le grand public et bénéficiant d'une intense couverture médiatique, les bioblitz peuvent être interprétés comme une tentative d'introduire une légitimité procédurale dans la légitimité scientifique.

Depuis le début des années 2000, de nombreux bioblitz ont été réalisés dans le monde entier, en particulier pour célébrer le centième anniversaire du Service des parcs nationaux en 2016 dans les parcs des États-Unis (Francis *et al.*, 2017). Si quelques bioblitz ont été effectués dans le parc du Mercantour, des inventaires naturalistes ont été réalisés dans tous les parcs nationaux français par des naturalistes qualifiés à qui les gestionnaires font préférentiellement appel : personnel des parcs nationaux, membres d'organisations naturalistes, professionnels taxonomistes, etc. Ces inventaires concernaient généralement un groupe taxonomique spécifique et leurs résultats ont été peu diffusés en dehors des sphères spécialisées.

*A contrario*, les bioblitz sont présentés comme des « événements » scientifiques et sont très médiatisés. Leurs comptes rendus soulignent que toute personne intéressée peut participer, ce qui témoigne de leur caractère inclusif et ouvert (légitimité du processus). Ils mettent l'accent sur le nombre total d'espèces recensées, ainsi que les nouvelles espèces sur le territoire ou pour la science et contribuent ainsi à présenter les parcs comme points chauds de la biodiversité en accentuant leur légitimité scientifique.

Au-delà de l'événement scientifique, les Bioblitz sont donc aussi conçus comme une possibilité de s'engager dans la connaissance de la biodiversité par le biais



des sens : les participants sont encouragés à rechercher et à observer les animaux et les plantes sous la supervision de scientifiques, découvrir des espèces qui leur sont inconnues et se familiariser avec elles au fil des années. De plus, les bioblitz sont ludiques et ils impliquent souvent des activités collectives qui renforcent les liens sensibles et affectifs entre les parcs, les populations locales ou leurs visiteurs (festivals, performances artistique ou expositions). Les Bioblitz mettent donc également en scène les parcs en tant que points chauds de l'expérience publique de la biodiversité et de l'attachement à la biodiversité et aux parcs eux-mêmes et par là même, leur donnent une plus grande légitimité : « Les gens qui apprécient la biodiversité et les parcs au regard des liens qu'ils ont développés en participant à la science citoyenne sont susceptibles de voter en faveur de ces valeurs » (Francis *et al.*, 2017).

Les efforts visant à combiner la légitimité matérielle et la légitimité procédurale ont ainsi donné lieu à des innovations conceptuelles et concrètes intéressantes. Cependant, ils ont également des limites. La reformulation des parcs en tant que socio-écosystèmes, qui permet de fonder la légitimité procédurale sur des bases scientifiques, reste difficile à mettre en œuvre. Mathevet et ses collègues ont souligné que la solidarité écologique entend aller plus loin que l'approche écosystémique de la conservation dont la mise en œuvre reste limitée dans les parcs (Arpin *et Cosson*, 2018). À ce jour, toutefois, la façon dont les gestionnaires des parcs peuvent opérationnaliser la notion de solidarité écologique reste floue. Quant à l'introduction d'une légitimité procédurale dans la légitimité scientifique, par le biais des sciences citoyennes ou des bioblitz en particulier, elle est restée jusqu'à présent limitée dans le temps (les bioblitz sont éphémères) et le plus souvent cantonnés aux publics déjà intéressés.

synthèse Hélène Soubelet,  
docteur vétérinaire et directrice de la FRB

relecture Isabelle Arpin,  
Sociologue au Laboratoire des écosystèmes et des sociétés en montagne (LESSEM), au centre INRAE de Grenoble, et membre du Conseil scientifique (CS) de la FRB

Julie de Bouville  
experte en communication