

Institutionnalisation du modèle PNR à l'Étranger : Le cas du Chili



Crédit image : Sting, French Wikipedia, via Wikimedia Commons

Le Chili possède une longue tradition de création d'aires protégées et dispose d'un important réseau de Parcs naturels de gestion privée ou publique.

Pourtant, le Ministère reconnaît la nécessité de mettre en place de **nouveaux outils de gestion territoriale** respectueux de l'environnement et qui impulsent le développement durable. Ainsi, dès les années 1999, le Chili lance un projet de territoire, basé sur la valorisation du patrimoine environnemental et culturel, inspiré du modèle Parc naturel régional (PNR) français dans la région de Patagonie. Il s'agit de **l'Aire de préservation de la culture et de l'environnement** de la Patagonie chilienne (ACCA) qui reçoit l'appui financier du Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM) et le soutien de la Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France.

Cette initiative s'est peu à peu diluée avec la fin du projet de coopération en 2006. Dès 2007, et avec un renforcement depuis 2012, de nouveaux échanges avec la FPNRF visent à appuyer la création d'un Système Régional d'Aires Protégées. Le Ministère chilien crée un modèle de **Paysage de Conservation** et 3 projets pilotes sont lancés à Alhué, Mafil-San Pedro et Chiloé.

ORGANISATION TERRITORIALE

Le Chili est une République unitaire dont l'administration est décentralisée. Le pays compte 15 Régions divisées en 54 Provinces, elles mêmes divisées en 346 Communes. Une réflexion est actuellement en cours sur l'avenir de la décentralisation dans le pays. L'expérimentation des Paysages de Conservation peut nourrir cette réflexion de manière très intéressante.

GENESE

Au Chili, la plupart des aires protégées sont concentrées aux extrémités du pays, loin des zones de concentration démographique. Elles sont administrées par la **CONAF** (Corporation Nationale des Forêts) qui est un organisme du Ministère de l'Agriculture ayant pour mission d'administrer la politique forestière et de promouvoir le développement du secteur.

Le reste du pays abrite cependant une **importante biodiversité** en particulier dans des **zones habitées** ainsi que dans des zones d'activité industrielle, d'agriculture intensive ou de sylviculture intensive. Il existe donc un réel besoin de protéger la biodiversité dans ces espaces mais c'est une tâche difficile en raison de la **fragmentation du territoire**. Ces zones sont souvent des propriétés privées, il semblait peu réaliste de transformer ces territoires en aires protégées, d'autant qu'il y avait une implication importante en termes de coûts en raison des études d'impact nécessaires dans une Aire protégée (AP) pour chaque aménagement.

La démarche « **PNR** » est apparue comme le modèle le plus adapté pour aborder la problématique de la conservation de la biodiversité dans des zones qui jouissent d'une **biodiversité exceptionnelle**, d'un **patrimoine naturel et culturel** important et qui présentent un fort potentiel

pour la mise en place et la **valorisation de stratégies de gestion durable des ressources**.

Un premier projet d'instauration d'une **Aire de préservation de la culture et de l'environnement** (ACCA) avait été mis en oeuvre en Patagonie dans les années 2000.

Dès 2007, le Ministère de l'environnement chilien a sollicité la FPNRF dans le cadre du projet de création d'un **Système Régional d'Aires Protégées**. Les échanges avec la FPNRF, le PNR Narbonnaise en Méditerranée, le PNR des Alpilles et le PNR d'Armorique se sont intensifiés en 2012, dans le cadre des projets de coopération décentralisée ou de coopération des parcs, à travers plusieurs missions d'échange pour étudier le concept de Parc Naturel Régional à la française ainsi que les modalités de gestion de ces espaces. Le modèle **Paysage de Conservation** (Paisaje de Conservación) est développé par le Ministère chilien et 3 sites pilotes se lancent à Alhué, Mafil-San Pedro et Chiloé.

Le nom « Paysage de Conservation » fait référence à la catégorie V d'aire protégée dans la classification internationale de l'UICN. Le Ministère recherchait par ailleurs un nom qui favorise l'adhésion par les populations. Le Ministère a opté pour que les paysages de conservation ne soient pas considérés comme des aires protégées, mais qu'elles aient une certaine forme de reconnaissance de l'Etat en tant que zones d'une valeur particulière mettant en oeuvre des modèles de gestion orientés vers la conservation de la biodiversité.

ENSEIGNEMENT À TIRER

Conscientes de la nécessité de prendre des mesures pour préserver la biodiversité dans des territoires habités et productifs, les autorités chiliennes ont cherché des modèles innovants de gestion territoriale axés sur la préservation de l'environnement et le développement durable. Le modèle PNR français a été considéré comme le plus adapté pour faire face à cette situation complexe.

PROCESSUS DE CREATION

- Le processus de création des Paysages a débuté par une **prise de conscience** par les acteurs publics (Ministère de l'Environnement notamment) de l'importance de trouver un modèle basé sur la volonté des acteurs d'un territoire de conserver le patrimoine en termes de biodiversité.
- Un processus **d'étude comparée des modèles** PNR français, espagnol et allemand, pour évaluer leur faisabilité au Chili est porté par le Ministère de l'Environnement. Le modèle PNR français est retenu comme le plus pertinent pour être transposé au contexte national. Des délégations chiliennes ont été reçues en France et en Espagne pour favoriser les échanges d'expériences et des contacts se sont établis avec les acteurs de ces régions et entre les initiatives régionales et les parcs français.
- En 2012, un **appel à projet** sur deux ans pour la création de paysages de conservation est lancé par le Ministère de l'environnement chilien.
- Le premier paysage est créé dans la municipalité Los Lagos et Mafil, dans une zone qui couvre une partie du territoire de deux municipalités rurales. Puis, toujours sous **l'impulsion du Ministère** une autre initiative voit le jour dans la municipalité d'Alhué en 2013. Un troisième Paysage de Conservation est mis en place dans la région de Chiloé dans le cadre d'une coopération décentralisée avec le Conseil général du Finistère avec l'appui du Parc Naturel Régional d'Armorique. Ces initiatives, nées d'un accord entre les acteurs chiliens, sont soutenues également dans un cadre de coopération avec des PNR français qui ont reçu des délégations et effectué des missions d'expertise au Chili ; ainsi qu'avec le soutien des services de coopération de l'Ambassade de France (SCAC Cône Sud).

- Ainsi, les premiers paysages de conservation sont créés avant même qu'il existe un **cadre juridique** pour les accueillir. Aujourd'hui un projet de Loi est à l'étude : il envisage la création d'un **Service chargé des Aires Protégées** qui permette une reconnaissance de cette catégorie de Paysages. Le processus aura été long puisqu'il aura fallu environ 15 ans depuis que la première initiative territoriale a commencé à prendre forme (ACCA), jusqu'à la mise en place d'un cadre qui permette leur **reconnaissance officielle**.

Les étapes pour la création d'un paysage sont aujourd'hui :

- Approbation par le conseil municipal de l'initiative de constituer un Paysage de Conservation.
- Élaboration avec l'appui du Ministère d'un plan d'actions pour la **définition de l'Accord** (ou Acte) et du **Plan Général**
- Validation et adhésion par les acteurs communaux à l'Accord (ou Acte).
- **Intégration** du contenu de l'Accord dans le **Plan de Développement communal** ou **élaboration d'un « Plan Spécial »**.

ENSEIGNEMENT À TIRER

Sous l'impulsion du Ministère de l'environnement, le Chili a décidé d'expérimenter la création d'une nouvelle forme d'aire protégée avant même qu'il existe un cadre législatif pour accueillir l'initiative. La réflexion sur la manière de donner une reconnaissance officielle est menée en parallèle au développement de projets pilote.

CHARTE

Etant donné qu'il n'existe pas à ce jour de dispositif de reconnaissance officielle de ces modèles, l'action **volontaire** de création d'un paysage de Conservation, matérialisée par un **Accord ou Acte** est **reconnue publiquement par le Ministère**. Celui-ci fournit un appui technique pour le développement d'un **Plan**, ainsi que pour la recherche de financements pour la mise en place de ce plan.

Le Ministère a souhaité que les Paysages de conservation se fixent des objectifs à atteindre dans **un laps de temps de 7 à 10 ans**. La « **Charte de navigation** », « **Plan d'Action** » ou « **Charte Magne** », selon les sites, est le plan de gestion pour la zone qui acte l'accord entre différents acteurs sur les pratiques durables que l'on cherche à mettre en place.

Selon les Paysages de Conservation, la mise en place du Plan d'Action n'a pas suivi la même logique. A Alhué, par exemple, lors de la mise en place du **plan décennal de développement communal** en 2014, la municipalité a fait le choix de l'orienter vers le développement durable et la protection de la biodiversité, intégrant ainsi les lignes directrices du Plan dans son **Plan de Développement Communal**. Avec l'appui du Ministère, la municipalité mène donc une consultation citoyenne, ce qui est un fait nouveau dans un processus de ce type. Ainsi, les dispositions qui ont été prises en matière de protection de la biodiversité auront un caractère contraignant. Cela a été possible dans le cas d'Alhué en raison de l'unicité du territoire entre la municipalité et le Paysage de conservation étant donné que tout le territoire communal a été transformé en paysage de conservation

Dans le cas de San Pedro, le Ministère et la Région ont apporté des ressources pour que soit développé, avec la participation des différents acteurs du territoire, un 'Plan Spécial' sans caractère contraignant mais que les acteurs s'engagent à respecter.

ENSEIGNEMENT À TIRER

Le Plan communal est un outil légal reconnu par la législation et à caractère obligatoire pour la municipalité et pour les services qui opèrent dans le territoire. Il n'a pas été jugé souhaitable de l'imposer comme cadre obligatoire pour le Plan d'Action, car l'objectif est de favoriser

l'émergence de ce type d'initiatives au niveau local et non de les restreindre. Les processus consultatifs pour définir des objectifs communs sont en revanche valorisés.

ACCEPTATION PAR LES AUTORITES LOCALES ET LES POPULATIONS

Les populations manifestent une certaine réticence du fait de la méconnaissance de ce type de modèle et de l'assimilation à une aire protégée restrictive, d'autant plus qu'il s'agit de territoires avec beaucoup d'activités productives. Cependant, une fois les objectifs et le fonctionnement du modèle clarifiés, les populations, autorités et groupes socioprofessionnels se sont montrés réceptifs. Une autre difficulté est celle d'obtenir une continuité des efforts des différents acteurs sur le long terme.

ENSEIGNEMENT À TIRER

La méfiance manifestée initialement par les populations, du fait de la méconnaissance du modèle, a pu être écartée grâce à une bonne communication sur les objectifs et la forme que prendront ces Paysages de Conservation.

La capacité à maintenir la mobilisation et l'implication des acteurs dans la durée est un enjeu fort.

PORTAGE INSTITUTIONNEL

Le projet de loi prévoit la création d'une **Unité au sein du Service de la Biodiversité** qui soit chargée de promouvoir les Paysages de Conservation et qui apporte une assistance technique en appui aux municipalités pour les aider à atteindre leurs objectifs. Tant que cette structure n'est pas en place, c'est la **Division des Ressources Naturelles et de la Biodiversité du Ministère de l'Environnement** qui fournit cet appui.

Le Ministère cherche également à mettre en place une **équipe de gestion** qui vienne en appui aux municipalités pour la gestion des Paysage de conservation. Cette équipe fonctionnera avec des financements du Ministère, de la Région et des municipalités. Le Ministère envisage également d'inclure des acteurs comme le **Secrétariat de développement rural** dans l'initiative en appui aux municipalités avec peu de ressources. Les municipalités pourraient également élaborer des projets de développement durable et les présenter pour financement.

ENSEIGNEMENT À TIRER

Bien que les Paysages de conservation ne soient pas considérés comme une catégorie d'Aires protégées, le cadre pour leur donner une reconnaissance officielle sera formalisé avec le projet de restructuration du Système de gestion des Aires protégées et la création d'un nouveau Service chargé de ces espaces.

La recherche de partenariats et de financements pour permettre la mise en oeuvre et la pérennisation de ces paysages est un enjeu fort.

PRINCIPAUX FREINS ET LEVIERS

Une des principales problématiques pour la mise en place de ce type d'initiatives et leur durée dans le temps, est le **manque de continuité politique**. Avec les changements de gouvernement, et donc d'orientation, ces projets n'ont pas la même priorité.

La question du **financement** est également une difficulté qu'il convient de prendre en compte. Une des principales difficultés rencontrées par le projet d'Aire de Conservation en Patagonie a été de continuer à fonctionner au-delà des financements initiaux pour sa création.

Une autre difficulté a été l'impossibilité de **donner une reconnaissance Juridique** à ces nouvelles formes jusqu'à présent. Si le nouveau projet de loi est accepté, alors le cadre permettant le développement de ce type d'initiatives serait posé.

Par ailleurs, les questions liées à la **propriété de la terre** sont un enjeu pour la création de paysages de conservation. En effet, une importante partie de la terre est propriété privée et il est donc essentiel que les propriétaires terriens soient impliqués et adhérent au projet.

L'absence de caractère coercitif de l'Accord pour ses signataires est également un **point fragilisant** pour ces initiatives.

RESULTATS DU PROCESSUS

Un **projet de loi** créant le **Service de la Biodiversité et des Aires Protégées** et le **Système National d'Aires Protégées** est actuellement à l'étude. Il a pour objectif « la Conservation de la diversité biologique du pays à travers la préservation, restauration et utilisation durable des espèces et des écosystèmes »¹. S'il est validé, ce projet de loi permettrait d'opérer une standardisation des différentes catégories d'aires protégées et de les centraliser à l'intérieur d'un même service et d'un même système. Les Paysages de conservation ne constitueront pas une catégorie d'Aire protégée, ils sont considérés dans ce projet de loi comme des « zones avec une valeur particulière et un modèle de gestion orienté vers la préservation de la biodiversité ». Le Service de la Biodiversité serait placé sous l'autorité du Ministère de l'Environnement.

Trois sites pilote du modèle « Paysage de Conservation » sont en cours d'expérimentation.

CONCLUSIONS

Le processus de création d'un nouveau modèle de gestion territoriale sous la forme de Paysages de conservation est impulsé par le Ministère de l'Environnement. Ce modèle permet de répondre aux préoccupations en matière de préservation de la biodiversité dans le contexte particulier des territoires ruraux habités et où il existe des activités productives. Le Ministère accompagne le processus de création d'un Système d'Aires protégées qui devrait servir de cadre légal et institutionnel pour les Paysages de conservation.

Les questions liées à la propriété de la terre sont un des enjeux pour la création des Paysages de conservation ; obtenir l'adhésion des propriétaires de la terre sera un élément déterminant de la réussite de ces projets.

Le Ministère souhaite créer un cadre souple qui favorise l'émergence de ce type d'initiatives. Ainsi, les communes qui décident de s'associer pour créer un Paysage de conservation, ne sont pas tenues d'inclure le Plan d'Action dans le Plan de Développement communal que les communes sont tenues d'appliquer.

¹ http://www.senado.cl/servicio-de-biodiversidad-y-areas-protegidas-sala-dio-luz-verde/prontus_senado/2015-03-04/191234.html