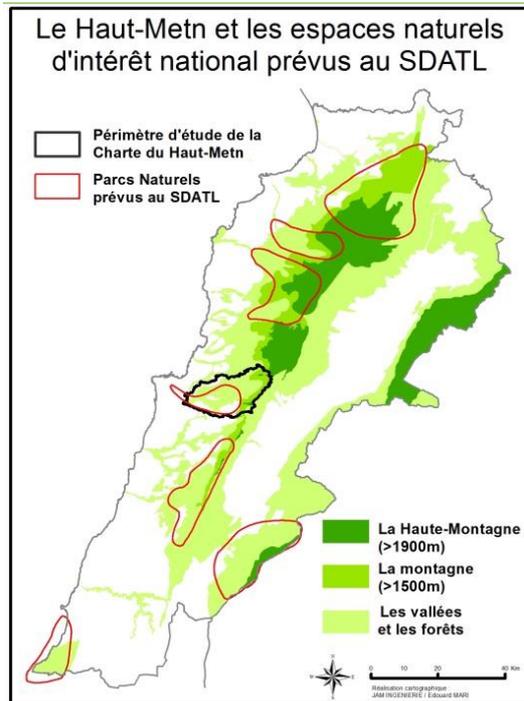


## Institutionnalisation du modèle PNR à l'Étranger : Le cas du Liban



Crédit image : "LocationLebanon" by ByRei-arturptenRei-artur blog - Original by User:Vardion. Licensed under CC BY-SA 3.0 via Wikimedia Commons

Le Liban a voté en 2009 la mise en place d'un Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire (SDATL) prévoyant l'établissement de six Parcs Naturels Régionaux (PNR) et d'un Parc Naturel National (PNN) dans des régions préalablement identifiées.

Quatre Régions françaises ont été mobilisées, en s'appuyant plus ou moins directement sur des Parcs naturels régionaux (PNR), pour accompagner les territoires vers la création du dispositif des Parcs prévus dans le SDATL.

Les interventions de la Région Rhône Alpes ont également porté sur la mise en place d'un cadre légal pour ces nouveaux modèles territoriaux en appui au Gouvernement.

### ORGANISATION TERRITORIALE

Le Liban est divisé en huit Mohafazah (l'équivalent des régions en France), subdivisées en 25 Caza (départements) elles mêmes divisées en municipalités. Les municipalités peuvent s'organiser en fédération de municipalités. Les Fédérations sont un regroupement de municipalités dans une structure légale dans l'objectif de coopérer dans un plusieurs domaines tels que l'urbanisme, la gestion des déchets, l'eau, etc.

### GENESE

Le Ministère de l'Environnement libanais a entamé dès 2002 une réflexion sur une catégorisation des aires protégées sur son territoire s'inspirant des catégories de l'UICN (réserves naturelles, parcs nationaux, monuments naturels et paysages protégés) ainsi que sur l'élaboration d'une loi cadre sur les réserves naturelles.

En 2009 le Liban adopté par décret la mise en place d'un Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire (SDATL) prévoyant l'établissement de Parcs Naturels Régionaux dans six sites préalablement identifiés<sup>1</sup>. Le SDATL définit les Parcs naturels régionaux comme « un projet porté par un ensemble de municipalités voisines qui s'entendent sur une charte de développement qui associe des activités non polluantes et nocives, un développement urbain modéré et de qualité, et une préservation du cadre naturel »<sup>2</sup>. Cependant le SDATL ne définissait pas clairement les modalités de désignation, gestion et de financement des parcs. Il est donc apparu nécessaire de réfléchir à la mise en place d'un cadre juridique spécifique pour les « Parcs ». Le Conseil pour le Développement et la Reconstruction (CDR) avec l'appui d'un bureau d'études français ont élaboré

<sup>1</sup> La proposition de projet de création des PNR et du PNN a été élaborée par le Conseil pour le Développement et la Reconstruction avec l'appui d'un bureau d'études français

<sup>2</sup> SDATL, Chapitre 4 <http://www.cdr.gov.lb/study/SDATL/French/Chapitre%204.PDF>

la proposition de projet de création des PNR et du PNN.

En 2012, avec l'appui du projet ADELNORD entre la République du Liban et l'Union Européenne, le CDR et le Ministère de l'Environnement, une mission pour la « Définition du statut, du rôle, de la fonction et des mécanismes de gestion des Parcs naturels nationaux et régionaux au Liban et rédaction du cadre réglementaire y afférent » a été mise en place et conduite par une équipe d'assistance technique (GFA, ELARD et l'appui de l'ONG MADA) avec l'appui de la Région Rhône-Alpes.

La Région Rhône-Alpes a été interpellée pour appuyer, par la mobilisation des PNR Monts d'Ardèche et Pilat, le processus de mise en place du PNN dans la région du Haut-Akkar et, plus tard, la réflexion sur le Cadre légal. Les Régions Île de France (avec le PNR Haute Vallée de Chevreuse), et PACA (avec le PNR du Verdon) ont également été mobilisées respectivement pour les projets de création de PNR dans le Haut-Metn et dans le Jezzine.

### **ENSEIGNEMENT À TIRER**

*Le projet de mise en place d'une nouvelle catégorie de Parcs sous le modèle PNR français est une initiative du pouvoir central à travers le Ministère de l'Environnement. Le modèle PNR français a également été proposé au niveau national par le SDATL, et les régions dans lesquelles les PNR devraient être créés ont été pré-identifiés.*

### **PROCESSUS DE CREATION**

- Le projet de création d'un PNN dans la région du Haut-Akkar a été lancé **dès l'année 2002**. L'association Mada a établi une collaboration avec la Région Rhône-Alpes pour accompagner les municipalités dans la mise en place de ce territoire durable sur une dizaine d'années en coopération avec le CDR, le Ministère de l'Environnement et le Ministère de l'Agriculture.
- Suite à un travail de diagnostic et en concertation avec les fédérations de municipalité le choix a été fait de se concentrer sur une zone pilote de 3 municipalités (sur les 17 municipalités initialement identifiées) où la concentration en biodiversité était la plus importante. Avec l'appui de la Région Rhône-Alpes, plusieurs missions et voyages d'études pour visiter des PNR en région Rhône Alpes ont été conduits pour favoriser l'appropriation du projet.
- Un groupe de travail a été mis en place avec 3 chefs de municipalité. Au bout de la seconde année un Comité directeur ainsi qu'un Comité technique ont été mis en place et les premiers éléments de la charte ont été élaborés en concertation avec les acteurs locaux. Cependant, les changements d'interlocuteurs en 2010, à l'occasion des élections municipales, ont ralenti le processus. A partir de 2011, avec l'impact de la crise syrienne sur le territoire et l'arrivée de réfugiés, la création du parc n'a plus été considérée comme une priorité. La nécessité de concilier l'approche juridique avec l'approche territoriale s'est ainsi rapidement imposée.
- **Dès 2012** un travail d'accompagnement du gouvernement libanais pour la mise en place d'un cadre juridique qui permette la prise en compte des PNN et PNR a été initié. A la demande du Ministère de l'Environnement, le travail sur le cadre juridique a porté sur la proposition de modifications au **projet de loi sur les réserves naturelles** et sur l'élaboration d'un **décret pour la gestion des Aires protégées**.
- Un regroupement de trois structures (deux bureaux d'études et l'association MADA) a appuyé les municipalités de deux autres régions pour l'élaboration de diagnostics de terrain, pour la rédaction de documents d'objectifs et pour la déclinaison en activités opérationnelles. Ce travail a été conduit à l'aide d'un processus de concertation pour mettre en place une Charte acceptée et validée par les municipalités du territoire. Les

territoires concernés par cette démarche sont : le Haut-Metn, où le processus a reçu l'appui de la Région Île de France et dont la Charte a été signée en 2013, après deux années de concertation, bien que le processus de création du Parc n'a pas encore démarré ; ainsi que Jezzine où le travail a commencé depuis un an avec l'appui de la Région PACA et est encore en cours.

- La région de Qadicha a également travaillé à l'élaboration d'un projet de territoire (transversal et pluri-thématique) et à mise en place d'une gouvernance multi-acteurs de type PNR avec l'appui de la Région Languedoc-Roussillon à travers le PNR Pyrénées Catalanes.

D'autres initiatives similaires ont été portées par des acteurs locaux, parfois appuyées par des acteurs internationaux. Ainsi un total de 14 initiatives « territoire durable » ont vu le jour au Liban<sup>3</sup>.

### **ENSEIGNEMENT À TIRER**

*Le SDATL, document stratégique pour l'aménagement du territoire définit aussi bien le modèle (PNR) à mettre en oeuvre, que les territoires sur lesquels les projets de PNR et de PNN seront implantés. Le processus est appuyé au niveau local par des structures (bureaux d'études, association) sans une véritable mobilisation des acteurs du territoire. Dans cette configuration, les réticences et craintes des acteurs locaux risquent de bloquer les initiatives*

## **CHARTRE**

A ce jour, quatre régions ont initié une démarche d'élaboration de Chartes. En plus des régions que nous avons déjà nommées (Haut-Akkar, Haut-Metn et Jezzine), la région de Qadicha a également mis en place une démarche similaire.

Les Chartes ont été élaborées sous un modèle inspiré des chartes développées en France. Elles ont notamment conservé le caractère incitatif (lignes directrices, orientations) pour des acteurs qui décident de travailler sur un projet commun. Si le cadre législatif est voté tel qu'il a été proposé, chaque Charte sera validée au conseil des Ministres et elle sera approuvée par un décret pour une durée de 8 ans, de sorte à ce qu'elle corresponde à deux mandats municipaux. Les premières chartes ont été préparées sur 5 ans.

En ce qui concerne le caractère coercitif vis-à-vis des autres documents stratégiques, le mécanisme qui a été pensé voudrait que le document qui est élaboré en deuxième se conforme à celui qui a été défini en premier. Ainsi, si l'élaboration d'un plan d'urbanisme est postérieure à la mise en place de la Charte, il devra se conformer à celle-ci.

### **ENSEIGNEMENT À TIRER**

*Dans le schéma qui a été proposé Liban, l'engagement financier de l'État justifie l'obligation de résultats. Votées en Conseil des ministres, les Chartes auront pouvoir de décret pour une durée de 8 ans.*

## **ACCEPTATION PAR LES AUTORITES LOCALES ET LES POPULATIONS**

Il n'y a pas encore eu de vulgarisation des initiatives auprès des populations, des ONG locales ont cependant été associées à la réflexion. Les territoires ont vu dans cette initiative une opportunité de trouver des financements pour des projets territoriaux.

<sup>3</sup> D'après la présentation de fin de mission du projet de définition du statut, du rôle, de la fonction et des mécanismes de gestion des Parcs naturels nationaux et régionaux au Liban

[http://www.cdr-adelnord.org/5/8/5/7/0/9/Presentation\\_fin\\_de\\_mission\\_18-12-2012\\_.pdf](http://www.cdr-adelnord.org/5/8/5/7/0/9/Presentation_fin_de_mission_18-12-2012_.pdf)

Cependant, tous les aspects de l'initiative n'ont pas reçu la même acceptation, dans le Haut Akkar par exemple, la question de la propriété foncière (sur les terrains non cadastrés) a suscité des réticences et une volonté de désengagement de la part des municipalités. Pour permettre au projet d'avancer, la question de la délimitation du territoire du Parc a été laissée de côté et les efforts ont été concentrés sur les axes de développement territorial. Par ailleurs, au niveau central il existe une certaine inquiétude sur le degré d'autonomie que ces projets pourraient impliquer ainsi que sur les ressources qu'il faudra déboursier pour les appuyer.

### **ENSEIGNEMENT À TIRER**

*Les craintes exprimées aussi bien au niveau local que national sur ces projets semblent légitimes (questions foncières, engagement de ressources financières de l'État). L'absence de cadre légal au début de l'initiative, le fait que l'initiative soit davantage imposée que portée volontairement par le niveau local, et de manière plus large le contexte d'instabilité du pays ont certainement joué un rôle important dans les réticences exprimées par les différents acteurs.*

### **PORTAGE INSTITUTIONNEL**

Le Ministère de l'Environnement n'a pas retenu l'idée de créer une structure mixte avec des représentants du Ministère et des représentants des territoires. Il a été décidé que chaque territoire durable crée une structure indépendante dotée d'un comité avec une certaine autonomie financière et morale. La structure recevrait des financements du Ministère de l'Environnement et devra rendre compte de ses dépenses.

### **PRINCIPAUX FREINS ET LEVIERS**

Un des principaux leviers pour l'initiative a été l'accompagnement par des Régions françaises et des PNR du réseau français, qui ont montré une réelle volonté de porter le projet. Un autre point fort a été la valorisation générale qui est faite des initiatives environnementales et qui a permis à ces projets de prendre forme.

L'expérience du Haut Akkar a démontré que l'absence de cadre législatif représentait un obstacle important. L'inexistence d'une définition claire et officielle de ce qu'étaient et impliquaient les Parcs a favorisé l'émergence de craintes sur la portée de l'initiative et donc de conflits entre les territoires.

Les conflits sociaux et politiques et les conflits entre territoires ont certainement contribué à attiser les craintes. La crise du gouvernement n'a pas permis au processus d'aboutir à ce jour.

### **RESULTATS DU PROCESSUS**

En 2014 le projet de loi revu sur les réserves naturelles a été approuvé par la commission parlementaire en charge de l'environnement et un projet de décret avec un focus particulier sur les « Parcs » a été proposé. Cependant, suite à la crise politique qui a frappé le pays : mise en place d'un gouvernement d'urgence, dissolution du parlement et destitution du président de la république, le dossier s'est retrouvé bloqué et demeure donc en attente de validation.

L'expérience du Haut-Akkar a permis de démontrer l'importance de mettre en place un cadre institutionnel et légal définissant les différentes catégories d'Aires protégées, leur processus de création ainsi que leurs modes de gestion. Le travail sur le cadre légal a essentiellement consisté à proposer une modification de cette loi-cadre ainsi qu'un décret spécifique pour les PNR.

## **CONCLUSIONS**

*Le SDATL justifie l'adoption du modèle PNR en raison de la « concentration d'atouts naturels, paysagers et patrimoniaux dans un certain nombre de d'espaces ». Le cadre juridique défini par le Ministère de l'environnement pour les réserves naturelles a été considéré comme le plus adapté pour intégrer cette nouvelle catégorie d'espace protégé. Les travaux ont donc porté sur la modification de la loi existante ainsi que sur un décret concernant les PNR.*

*Le Ministère n'a pas souhaité la mise en place d'une structure mixte composée de représentants du ministère et de représentants du territoire. Il a donc été opté que des structures indépendantes soient créées pour chaque PNR et il n'y aurait pas de structure nationale de coordination.*

*L'élaboration d'une Charte pour chaque PNR est également prévue dans le SDATL. Il s'agit de documents d'orientation contractuels qui auront une durée de 8 ans. Elles seront validées par décret au niveau national.*

Contacts :

Anna FIORINI BERIOT  
Conseil Régional Rhône-Alpes  
[afiorini@rhonealpes.fr](mailto:afiorini@rhonealpes.fr)

Carla Khater,  
Présidente de l'Association Mada  
[ckhater@gmail.com](mailto:ckhater@gmail.com)

*Ce document a été réalisé à la demande du Conseil de l'Europe dans le cadre du programme Projet Pilote de Développement Local avec le concours financier du CoE, du MAEDI et de l'AFD. Le contenu n'engage que son auteur et ne reflète pas nécessairement le point de vue des partenaires qui ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans cette publication.*

