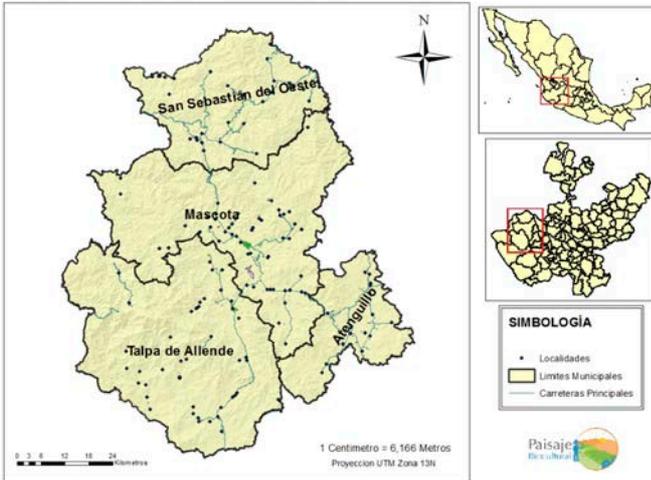


Institutionnalisation du modèle PNR à l'Étranger : Le cas du Mexique

MAPA DE UBICACION DEL PAISAJE BIOCULTURAL



Crédit image : Proyecto de Paisaje Biocultural, CONANP, Mexique

La Commission Nationale d'Aires Naturelles Protégées du Mexique (CONANP) a exprimé son souhait d'adapter le modèle des Parcs Naturels Régionaux français au contexte mexicain à travers la mise en place d'un projet pilote dans le bassin de la rivière Ameca.

En effet, dans le cadre du Plan Stratégique pour la Diversité Biologique 2011-2020 et des objectifs d'Aichi, le pays se trouve confronté à la **nécessité de définir de nouvelles modalités de conservation**, distinctes des aires protégées classiques qui rencontrent des problèmes croissants d'acceptabilité sociale, afin d'étendre la surface de son territoire consacrée à la conservation de ses différents écosystèmes.

Une mission du Parc naturel régional (PNR) Volcans d'Auvergne, conduite en 2012, pour le compte de la Fédération des parcs naturels régionaux de France, à la demande de l'Agence Française de Développement, a permis d'identifier les acteurs locaux et les conditions qui rendraient possible l'adoption du modèle PNR au Mexique.

Suite aux conclusions de cette mission, le Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM), l'AFD et le gouvernement mexicain ont validé la mise en place d'un projet de trois ans (2013-2015) intitulé « protection de la biodiversité et des écosystèmes du corridor Ameca-Manantlán ». Le but de ce projet est **double** : il vise, d'une part, la **création d'un projet pilote de PNR** et, d'autre part, la conduite d'une **réflexion sur la manière d'intégrer le statut de ces aires protégées dans les lois nationales**. L'objectif du projet est de renforcer la gestion durable et la protection des ressources naturelles au Mexique ainsi que la connectivité biologique, au travers de la mise en œuvre de mécanismes innovants de gestion concertée du territoire et d'instruments de financement novateurs de la conservation. Le projet inclut l'appui technique de la Fédération et des Parcs, en particulier le PNR volcan d'Auvergne.

ORGANISATION TERRITORIALE

Le Mexique est une république fédérale. Le territoire est composé en 32 entités fédérales et indépendantes (les Etats) dont un District fédéral. Chaque état est à son tour divisé en municipalités alors que le District fédéral est divisé en délégations. Au total le Mexique compte 2445 municipalités et 16 délégations du DF.

GENESE

Dans le cadre d'un projet de coopération avec l'Agence Française de Développement, le Mexique, à travers la CONANP, étudie la possibilité d'adapter le modèle PNR au contexte national. En effet, le pays cherche à définir de nouvelles modalités de conservation, différentes des modèles classiques. Or, il n'existe pas au Mexique, dans le système d'Aires traditionnelles sous juridiction de l'état, **de modèle de paysages de conservation**. Ce **"vide" en matière de conservation** a été vu comme une opportunité pour la mise en place d'un schéma de gestion du territoire qui

permette de valoriser l'interaction entre la nature, la culture et la société et qui vise la durabilité à long terme des efforts en matière de conservation.

Suite à la mission d'une délégation mexicaine en France en 2011 qui a consisté notamment dans la visite du PNR Volcans d'Auvergne, le modèle PNR a été considéré comme le plus viable pour être mis en œuvre dans le contexte local. Le **caractère volontaire** de la démarche, l'importance donnée à la **concertation** entre les acteurs et l'idée implicite de **développement économique** présentait un point d'intérêt important pour une transposition du modèle PNR.

Ainsi, depuis 2012 un projet pilote de gestion territoriale sous le modèle PNR et une analyse de faisabilité institutionnelle portant sur l'adaptation du modèle d'un point de vue légal, politique et institutionnel sont en cours avec l'appui de l'AFD et du FFEM.

L'Etat de Jalisco est apparu comme un territoire idoine pour le projet pilote, en raison de critères de richesse biologique et du nombre de projets d'appui et d'acteurs déjà présents dans la zone. Des critères environnementaux et sociaux ont également été pris en compte dans la définition de la zone pensée pour le projet pilote. Le territoire pressenti pour le projet pilote concerne la zone connue comme le « cœur » de la Sierra Occidentale de Jalisco, qui correspond au bassin le plus haut et où le paysage, les localités et la dynamique socio-économique sont les plus représentatif de l'État de Jalisco, ce qui devrait permettre de tester la capacité du modèle à être répliqué et systématisé.

Suite à une étude, le nom qui est en discussion pour le projet pilote est celui de **Paysage bioculturel (Paisaje biocultural)**. L'idée principale que l'on souhaite véhiculer est celle d'une **démarche volontaire basée sur le consensus entre différents acteurs**. De plus, il était important que cette catégorie ne soit pas assimilée au caractère restrictif véhiculé par les catégories classiques d'aires protégées ; le mot « Parc » a donc été écarté. Finalement on cherche également à valoriser les savoir-faire ancestraux proches de la nature et respectueux de l'environnement. Le nom n'est pas encore arrêté, certains lui reprochent de ne pas suffisamment refléter l'idée de développement durable.

Le modèle choisi a pour vocation de « représenter une entité naturelle et paysagère enracinée dans l'affirmation d'une forte identité territoriale » et d'être porté de manière **volontaire au niveau des municipalités** pour compléter le dispositif des aires protégées gérées au niveau national. Une ébauche de définition du Paysage bioculturel est donnée comme : « un territoire qui partage un paysage et une identité propres, géré sous un régime unifié de gestion territoriale qui permette de promouvoir le développement économique à travers la protection et la valorisation de la nature et de la culture locale. Sa gestion territoriale sera définie et adoptée volontairement par les gouvernements municipaux, de l'état et les organes représentatifs de groupes sociaux impliqués. Ce projet sera formalisé à travers un « Accord de constitution » (charte) »¹.

ENSEIGNEMENT À TIRER

Le modèle PNR français constitue une alternative intéressante aux catégories traditionnelles d'aires protégées dans certains contextes. Il permet de mettre l'accent sur le développement économique durable et la protection de l'environnement au sein d'un territoire avec des caractéristiques naturelles et patrimoniales remarquables.

L'initiative de création d'un Paysage bioculturel est portée de manière volontaire par les municipalités et formalisée par l'Accord de Constitution.

¹ *Análisis del panorama institucional mexicano para determinar la pertinencia y factibilidad de adoptar y adaptar la figura de Parque Natural Regional al contexto mexicano, como nuevo instrumento de gestión del territorio para la conservación de los ecosistemas naturales, su biodiversidad y sus valores culturales, The Nature Conservancy, Dec 2012*

PROCESSUS DE CREATION

Deux composantes sont développées en parallèle : d'une part la mise en place d'un projet pilote de Paysage bioculturel et, d'autre part, l'étude de faisabilité sur l'institutionnalisation de ce modèle. **Plusieurs missions d'échange** entre les acteurs mexicains du projet et des Parcs Naturels français ont eu lieu depuis 2011 dans le cadre de ce projet.

Le projet pilote de Paysage bioculturel a été approuvé pour financement par le FFEM en 2012 et il est lancé depuis juillet 2014. Les activités ont notamment consisté à préparer le terrain : rapprochement avec les acteurs locaux, les gouvernements municipaux, autres acteurs, producteurs, etc. L'analyse institutionnelle quant à elle, est conduite depuis 2012.

a) Analyse institutionnelle

- Analyse légale et institutionnelle

La première partie de cette phase a consisté à reprendre les leçons apprises de l'expérience française, en étudiant le fonctionnement du modèle PNR en France, le rôle particulier de la Fédération et la façon dont le dispositif pourrait être adapté légalement au Mexique avec les institutions existantes.

Au Mexique, les aires protégées sont régies par la **LEGEPA** (Loi générale d'Equilibre Ecologique et de Protection de l'Environnement). Le projet d'institutionnalisation étudie la **possibilité de réformer cette loi** pour y faire reconnaître une nouvelle catégorie d'aire protégée. Une proposition de réforme de la loi a été élaborée et devrait être soumise à une consultation dans le cadre du projet avant d'être officiellement validée et présentée aux autorités. Cependant un consensus doit être obtenu en amont concernant le statut des futurs Paysages bioculturels : nouvelle catégorie d'aire protégée ou autre forme. Or s'il est décidé que ce modèle ne soit pas considéré comme une aire naturelle protégée, elle sera de fait **en dehors de la juridiction de la CONANP** qui porte aujourd'hui le projet.

- Adoption d'un instrument similaire à la marque Parc

L'utilisation d'un système de marque similaire à la **marque Parc** en France a été considérée comme l'un des éléments clé pour la réussite du projet dans le contexte mexicain. En effet, la marque est perçue comme un instrument qui **favorisera l'adhésion** volontaire au projet. La reconnaissance de la durabilité dans les produits, services et savoir-faire traditionnels serait un des principaux apports des Paysages bioculturels.

Cependant l'obtention de certifications est un processus compliqué et coûteux au Mexique. En outre, les institutions du gouvernement (comme la CONANP) ne sont pas habilitées à accorder des marques. Une analyse est en donc en cours pour mettre en place un **signe distinctif de reconnaissance** des critères de durabilité à des produits et des services d'un territoire donné.

b) Mise en place du projet pilote de Paysage bioculturel

Le processus de mise en oeuvre du projet pilote est **conduit par la CONANP**, en tant qu'institution nationale chargée des aires protégées et de préserver le patrimoine naturel sur le territoire, la **CONAFOR** (Commission Nationale des Forêts) et l'État de Jalisco à travers le SEMADET (Secrétariat à l'Environnement et le Développement Territorial).

La première étape du projet pilote consiste à effectuer une cartographie des acteurs et des interventions ainsi que dans le rapprochement avec les populations locales, les autorités à différents niveaux (municipalités, État de Jalisco), les différents acteurs socio-professionnels. Le projet pilote vise une démarche participative et concerne actuellement **trois municipalités** et une petite cordillère qui appartient à une **quatrième municipalité**.

A partir de juillet 2015 l'équipe du projet veut impulser la mise en place de tables rondes thématiques pour analyser les conditions : opportunités, freins ; ainsi que les aspirations du territoire et commencer à établir des lignes directrices pour chaque thématique : tourisme, sylviculture, gestion forestière...tout en visant l'harmonisation de l'ensemble. Ce travail devrait

aboutir à la définition d'une **charte territoriale**. Le projet envisage qu'une proposition de charte territoriale puisse être obtenu dans un délai de trois ans.

ENSEIGNEMENT À TIRER

La conduite en parallèle du projet pilote et de l'analyse institutionnelle permet d'observer comment le projet fonctionne dans la réalité et de vérifier sa pertinence, puisqu'il y a un retour d'information permanent entre l'analyse et le terrain.

CHARTE

Le schéma de gestion qui doit être discuté envisage la mise en place d'un **Accord de Gestion Territoriale**, soit un contrat définissant le projet de protection et de développement du Paysage bioculturel sur une **période maximale de 15 ans**. Il fixerait les objectifs, les stratégies et les programmes à mettre en oeuvre pour la protection, la valorisation et le développement du Paysage bioculturel. Cet **accord d'adhésion volontaire** serait **élaboré et signé par les municipalités** impliquées, avec l'appui d'autres membres d'un **groupe promoteur** du Paysage bioculturel validé par la CONANP.

L'Accord de Gestion territoriale donnerait lieu, s'il est validé, à l'émission d'un **Accord Secretarial d'Etablissement** soit un instrument légal de création, émis par le **Responsable du SEMARNAT** (Secretariat à l'Environnement et aux Ressources Naturelles). Cet accord marquerait la validation de l'Accord de Gestion territoriale par une Fédération (avec des fonctions et un rôle similaire à la FPNRF) et la création du paysage bioculturel pour une période de **15 ans**, renouvelable par la soumission d'un nouvel Accord de Gestion territoriale. La CONANP assurerait les fonctions de supervision du respect des conditions stipulées dans l'Accord de Gestion Territoriale.

ENSEIGNEMENT À TIRER

Un défi consiste à trouver le bon cadrage juridique et les bonnes institutions pour porter le projet. Au Mexique le choix a été fait de s'appuyer sur le cadre et les structures existantes pour porter le projet localement.

L'Accord de Gestion a une durée correspondant à deux mandats de gouvernements locaux de sorte à permettre une continuité dans le temps.

ACCEPTATION PAR LES AUTORITES LOCALES ET LES POPULATIONS

Le caractère innovant de cette initiative, qui est la première dans son genre au Mexique, a rendu laborieuses son appropriation et acceptation par les populations. Au début il y a eu une certaine résistance des populations due à **l'assimilation de ce modèle aux catégories d'Aires protégées nationales**, qui véhiculent une idée de restrictions pour les activités productives notamment. Un projet de création d'Aire Naturelle Protégée dans la région aujourd'hui ciblée pour le projet pilote de Paysage de conservation avait ainsi été confronté au refus des populations et des acteurs économiques du territoire, en particulier du secteur forestier. Ce secteur est très présent dans la zone et son adhésion ou refus a beaucoup d'importance, d'autant plus qu'il est propriétaire de très vastes territoires.

Cependant, le fait que le processus se soit fortement appuyé sur le **dialogue et la participation** des différents acteurs a permis de diminuer les craintes. Le modèle de PNR français, qui permet de mener des activités de conservation en même temps qu'il favorise le développement économique de son territoire, a favorisé l'adhésion des populations au projet.

Par ailleurs, les différents acteurs du territoire sont conscients de l'attractivité du projet, notamment pour les activités touristiques qui se développent dans la zone. Les autorités locales sont réceptives à cette proposition qui intègre les dimensions de développement économique et social.

ENSEIGNEMENT À TIRER

La manière de gérer la communication autour du projet de création d'un Paysage bioculturel est d'une importance capitale. Il s'agit de dissiper les craintes de la population et des acteurs socio-professionnels sur le caractère restrictif du projet et de les rassurer, au contraire, sur les opportunités de développement et de visibilité que le projet pourra leur apporter. L'inclusion des différents acteurs dans une démarche participative est également un facteur de réussite.

PORTAGE INSTITUTIONNEL

L'analyse et les discussions sur le modèle, la structure, le schéma institutionnel et les réformes législatives sont en cours depuis 2012. Si l'idée est validée, les Paysages bioculturels pourraient se présenter comme des **aires naturelles protégées de l'intérêt de la municipalité soumises à une validation au niveau Central**. Les gouvernements des entités fédérées joueraient également un rôle essentiel et seraient impliquées dans toutes les instances ainsi que dans le financement des Paysages bioculturels.

Pour porter le projet de Paysage bioculturel, il est envisagé qu'un **groupe promoteur**, structure mixte publique et sociale, soit chargé de promouvoir les études, les accords et le financement nécessaires pour l'établissement d'un paysage bioculturel.

Par ailleurs, la création d'organes de fonctionnement d'un paysage bioculturel et de l'ensemble de paysages, est prévue de manière progressive. Au début il est proposé que la gouvernance des Paysages bioculturels soit assurée par un **organe de gouvernance**, un **organe de gestion** et un **organe consultatif**. Puis, lorsqu'une masse critique de paysages bioculturels sera atteinte, les organes de gestion pourront intégrer une instance de coordination nationale, qui favorisera la création, la gestion et la promotion de ces espaces.

Les **organismes publics décentralisés municipaux ou inter-municipaux**, que le cadre légal mexicain permet de créer pour la gestion d'un service ou un sujet particulier, sont envisagés comme une bonne option pour la **gouvernance des paysages bioculturels**.

Il est aussi envisagé qu'une **fédération de paysages bioculturels** agisse comme instance nationale de coordination chargée de promouvoir les intérêts communs des paysages bioculturels, de coordonner les actions communes, favoriser l'échange d'expériences et favoriser la communication au public.

Les paysages bioculturels pourraient être financés à travers un **modèle d'investissement participatif** entre les différents acteurs du secteur public fédéral, des états et des municipalités.

Courant juin 2015 devait avoir lieu une série d'ateliers visant à obtenir les retours d'information des différents acteurs locaux, les organisations de la société civile, les acteurs gouvernementaux et les différents groupes socio-professionnels sur les résultats de l'analyse institutionnelle et légale.

ENSEIGNEMENT À TIRER

Le modèle étudié envisage la création progressive de structures de composition mixte publique et sociale pour porter le projet au niveau municipal ou inter-municipal, au niveau des États ainsi qu'au niveau central, le tout sous la coordination d'une fédération avec des missions très proches de celles de la FPNRF.

PRINCIPAUX FREINS ET LEVIERS

L'une des principales difficultés identifiées est le **manque de continuité politique** qui se traduit par un changement dans les priorités et les stratégies. Lorsque l'environnement n'est pas la principale priorité du gouvernement en place, le manque d'appui institutionnel risque de freiner ce type d'initiatives.

Outre l'appui politique, la courte durée des administrations peut également affecter la réalisation de projets sur le long-terme. Les équipes municipales ne sont en place pour une durée de 3 à 4 ans, et les périodes d'élaboration d'un projet de Paysage bioculturel risqueraient d'être interrompus par des élections ou des changements d'administration. D'où l'importance d'instaurer un **organisme décentralisé inter-municipal** pour porter le projet au delà des changements dans les équipes politiques.

D'un autre côté, les opportunités pour développer cette nouvelle démarche sont nombreuses, car il y a une reconnaissance dans le secteur environnemental mexicain de la **nécessité de mettre en place un schéma de gestion territoriale** qui fasse le lien entre le **développement économique durable**, la **préservation de la biodiversité** et **des ressources naturelles**. Ce modèle peut aider à rendre la gestion du paysage plus durable.

RESULTATS DU PROCESSUS

Le processus est encore en cours mais des propositions concernant le modèle et son portage institutionnel sont formulées et doivent être soumises à discussion avant leur validation et adoption. Si l'option de faire des Paysages bioculturels une nouvelle catégorie d'aires protégées est retenue, le résultat du processus devrait permettre une **réforme de la LEGEEPA et de créer des instances au sein des structures du gouvernement déjà existantes**.

CONCLUSIONS

L'institutionnalisation du modèle est envisagée par l'adaptation d'une loi déjà existante, ainsi que par la création d'organes au sein de structures d'État en place. Il convient de noter que le cadre institutionnel permet la création d'organismes décentralisés municipaux ou inter-municipaux avec des missions spécifiques. Ce qui offre des perspectives intéressantes pour la gouvernance du projet au niveau local. Les Paysages bioculturels seront reconnus comme tel au niveau de l'Etat par le Secrétariat en charge de l'Environnement. Une instance nationale de coordination serait mise en place avec un rôle très similaire à ceux de la FPNRF.

Le projet de création d'un Paysage bioculturel est porté par l'organisme d'État en charge des aires protégées sur un modèle participatif. Le portage au niveau fédéral est vu comme une manière de garantir la répliquabilité du projet alors que la démarche participative est la condition sine qua non pour son succès. Il s'appuie sur le principe d'une démarche volontaire des acteurs locaux qui se sentent concernés par un projet de territoire. La démarche volontaire est d'autant plus importante qu'il s'agit de remporter l'adhésion des différents acteurs du territoire dans un pays où jusqu'à 50% des terres sont de propriété communale ou ejidale. L'accord entre les acteurs s'engageant pour la création d'un Paysage bioculturel serait reflété dans l'Accord de Gestion territorial (Charte) qui serait établie pour une durée de 15 ans.

Un point à souligner est le caractère pertinent d'une démarche parallèle de projet pilote et d'étude sur l'institutionnalisation, car elle permet de nourrir l'étude avec les retours du terrain. Il permet également de définir les conditions de systématisation et de diffusion du modèle. Finalement, la mise en place d'une "marque parc" est l'un des piliers du projet au Mexique en tant que mesure incitative et de valorisation de l'initiative.

Contacts :

Erika RODRIGUEZ

CONANP, Mexique

erika.rodriquez@conanp.gob.mx

Santiago MACHADO,

ENDESU, México

jose.machado@endesu.org.mx

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.

