

Parc National, quelle faisabilité ?

Réserves de Biosphère et Parcs Nationaux en Amérique latine

Sébastien Velut, Professeur de géographie à l'université de Paris 3 Sorbonne Nouvelle

Comme mon collègue et ami Jean-François Noël, je vais apporter une perspective plus internationale et des pays du Sud sur cette question à partir de l'Amérique latine puisque c'est mon terrain privilégié de travail depuis un certain nombre d'années. J'enseigne à l'Institut des Hautes Etudes d'Amérique latine à Paris et nous travaillons en particulier sur ces questions de conservation, du lien entre conservation et développement durable en Amérique latine.

La particularité de l'Amérique latine c'est justement que parcs nationaux et réserves de biosphère doivent aussi jouer un rôle par rapport aux dynamiques non seulement d'usage des milieux mais aussi d'urbanisation, un usage parmi d'autres, mais qui est extrêmement conquérant dans tout le continent.

Les éléments de plan de cette présentation. Un premier point sur les parcs nationaux en Amérique latine, où je voudrais répreciser un certain nombre d'enjeux sur ce que ça veut dire la protection de la nature en Amérique latine. Dans un deuxième point, je m'intéresserai plus aux réserves de biosphère qui connaissent particulièrement depuis 2000 en Amérique latine un très fort dynamisme et que l'on peut mesurer non seulement dans les créations de nouvelles réserves mais aussi dans le fait que les réserves s'installent comme instrument d'aménagement et comme instrument législatif dans certains pays. Et puis j'illustrerai ces propos en étudiant dans trois cas particuliers ces articulations entre réserve de biosphère et parcs nationaux, en Argentine, au Brésil et au Chili, dans trois cas spécifiques, en terminant par le cas de la campagne a penuelas, avec lesquels il existe une coopération formalisée entre la réserve de biosphère de Fontainebleau et celle du Chili, du fait notamment de la coïncidence d'enjeux périurbains dans ces deux territoires.

Premier point sur les parcs nationaux en Amérique latine, ils sont anciens. On cite parfois le parc national Tijuca qui se trouve à Rio de Janeiro qui a été créé dès la fin du 19^e, sous l'Empire, et des parcs en Argentine en 1903, le parc Nawel Wapi sur les Andes méridionales, peu d'années après la réserve de Mayeco au Chili, en 1907, c'est à peu près à la même latitude mais de l'autre côté de la montagne. Autrement dit les Etats latino-américains ont très vite – plus vite finalement que la France – saisi cet outil du parc national et l'ont mis en œuvre sur leur propre territoire. Un territoire qui était encore à cette époque, au début du 20^e siècle, pas toujours bien connu, largement inexploité et on a taillé un certain nombre de réserves, à des fins parfois stratégiques – c'est le cas en Argentine, où ces parcs sont souvent en région frontalière – ou dans des régions dont on ne savait pas très bien quoi faire, une idée de mise en réserve d'un certain capital naturel qu'on allait peut-être exploiter ultérieurement.

La date qui marque un tournant dans la protection de la nature en Amérique latine, c'est la convention de Washington, c'est une convention de Washington parce qu'il y en a plusieurs, mais celle-ci porte spécifiquement sur la protection de la faune, de la



Parc National, quelle faisabilité ?

flore et des beautés scéniques – ce terme n'est pas très heureux en français. Et cette convention c'est une convention américaine que souscrivent la plupart des Etats latino-américains entre 46 et 70. Et ce qui est intéressant, c'est que cette convention fixe un certain nombre de catégories que l'on va retrouver dans la plupart des Etats pour décrire le système de protection de la nature, jusqu'à une date récente. Et justement à la question des réserves de biosphère, c'est le passage de ce système hérité de la convention Washington, plus ou moins adapté par les différents pays, à un système disons actualisé, conforme aux nouvelles attentes par rapport à la fois à la protection de la nature et au développement durable.

La convention de Washington définissait quatre catégories d'espaces : les parcs nationaux qui étaient plutôt dans une logique de protection – voire de protection intégrale –, les réserves nationales qui étaient plutôt dans une logique de conservation éventuellement d'usage durable de type sylvicole de certaines de ces réserves, les monuments naturels qui sont plutôt des sites petits pour préserver telle ou telle espèce particulière par exemple, et puis les réserves dites vierges – à ma connaissance il ne s'en est jamais créé en Amérique latine puisque quelque espoir qu'on ait pu avoir, on n'a semble-t-il pas trouvé de région qui fusse totalement vierge.

Depuis 1990, on a une tendance à l'accroissement des superficies protégées, la création de parcs et des parcs nationaux qui comme leur nom l'indique sont des instruments de politique publique à l'échelle des Etats et utilisés par les Etats. Où sont ces parcs ? C'est ce qu'on peut essayer de voir sur cette carte. Faire la carte de tous les parcs nationaux en Amérique latine, on s'y est essayé avec Jérôme Pelenc, c'est une gageure et il n'y a vraiment pas de base unifiée de tous ces parcs, je ne vais pas rentrer dans les détails, c'est pour ça que j'ai mis en grisé la Colombie et l'Argentine, parce que les données sont manifestement erronées. Mais on a quand même l'idée sur cette carte d'une couverture assez importante finalement des territoires, sachant qu'un certain nombre de pays, et notamment le Chili, se donnent des objectifs de protection chiffrée, pour le Chili c'est 10 % de la superficie des principaux milieux qui devraient être protégés.

Alors augmentation, ça ce sont des chiffres qui ont été publiés par l'UICN, je ne vais pas en donner un commentaire trop détaillé parce que là encore ils sont à prendre avec précaution. Mais l'idée c'est qu'on a des superficies protégées tout à fait considérables. Au Brésil, on a 600 000 km² de parcs nationaux à peu près, ça c'est raisonnable, 150 000 km² au Chili, qui sont répertoriés. Et une tendance relativement constante à l'augmentation de ces superficies protégées.

Pourquoi ces tendances ? Il y a une question qui est la couverture adéquate des différents types de milieux, il y a des milieux qui sont importants à protéger mais qui ne sont pas forcément couverts par des parcs nationaux, donc il y a la nécessité d'étendre la couverture. Mais aussi parmi les enjeux spécifiques en Amérique latine, ce sont les enjeux de développement, qui sont de deux natures.

D'une part, il y a la question de l'usage des ressources naturelles pour la croissance économique. On a tous en tête la déforestation au Brésil, mais il n'y a pas qu'au Brésil que ce problème se pose : le Sud du Chili, l'intérieur de la Bolivie, de la



Parc National, quelle faisabilité ?

Colombie, où on a des grandes productions agricoles, conquérantes, et qui sont responsables d'une dégradation rapide des milieux et d'une uniformisation, principalement aujourd'hui liée au soja mais ce n'est pas le seul responsable.

Deuxième élément, c'est la métropolisation. En Amérique latine, en moyenne 80 % de la population est urbaine, et donc les villes qui concentrent cette population tendent aujourd'hui à déborder toujours plus leurs limites et à grignoter petit à petit l'espace rural ou naturel qui les environne, d'autant plus que les Latino-américains comme nous sont mobiles en voiture, donc les villes s'étalent, se diluent, sur des territoires périurbains.

Face à cela, des enjeux plus spécifiques sur les aires protégées. D'une part, celui de la protection et du développement de populations locales non métropolisées, des populations éventuelles indigènes, qui ont des usages traditionnels de ces milieux, ça rappelle un peu ce qu'on voyait tout à l'heure sur l'Afrique. Une question de l'accès aux aires protégées, est-ce que les aires protégées, notamment les parcs nationaux, est-ce que ce sont des espaces ouverts ? Est-ce qu'on peut les fréquenter ? Est-ce que l'entrée est payante ? Est-ce que ce sont des sites touristiques, évidemment cette question est toujours posée. Elle est d'autant plus posée que les Etats latino-américains, en règle générale, manquent des moyens nécessaires pour financer efficacement la protection. Alors on avait fait des ratios même pour des pays relativement avancés et plus développés que les autres, comme le Chili, qui aujourd'hui est membre de l'OCDE. On arrive à des chiffres ramenés à l'Etat qui sont vraiment très faibles, du budget de la protection. Donc évidemment l'accès payant aux aires protégées, éventuellement payant assez cher dans certains sites exceptionnels, est une façon de financer la protection.

Un autre enjeu dans la protection des milieux, c'est la richesse de la biodiversité latino-américaine. Je reprends la carte des hot spots de l'ONG conservation internationale. On peut penser ce qu'on veut de ces hot spots, mais quoi qu'il en soit, en Amérique latine on a des zones qui sont particulièrement intéressantes. La mezzo Amérique c'est-à-dire le Sud du Mexique et tout l'isthme qui est une région de très forte biodiversité, aujourd'hui couverte par un corridor mezzo américain, qui prend en compte les objectifs de protection. Les Caraïbes. Ici, la forêt tropicale sub-andine. Les Andes. Ici, le secteur de la forêt tempérée chilienne qui est particulièrement intéressant parce qu'on est dans des types de milieux disons méditerranéens mais de l'hémisphère Sud, donc tout à fait différents du méditerranéen qu'on peut connaître chez nous. Et puis la forêt atlantique littorale de Serrado. Et le Serrado, l'intérieur du Brésil. Et on pourrait ajouter la forêt amazonienne et guyanaise, qui sont deux forêts assez différentes et qui n'en sont pas moins intéressantes.

Finalement, les milieux qui méritent certainement qu'on s'y intéresse et qu'on ait des outils adéquats de protection et de développement. Pour cela, qui trouve-t-on en présence, quels sont les acteurs ? Des Etats mais des Etats qui sont plus interventionnistes que les Etats africains, mais qui n'ont pas toujours les moyens de leurs ambitions. D'autre part, des systèmes de protection de l'environnement plus ou moins complets au niveau législatif, instrumental, réglementaires, et des systèmes



Parc National, quelle faisabilité ?

qui se sont enrichis, complexifiés depuis le sommet de Rio de 1992 qui vraiment marque un tournant dans cette politique environnementale, en Amérique latine.

Et puis, des pressions croissantes de la société civile, organisée, formée et informée. Une société civile qui en Amérique latine est une société relativement vivace, particulièrement en Argentine, au Brésil ou même en Colombie et qui réclame donc une intervention plus forte des Etats pour protéger l'environnement. Rappelons-nous que c'est une société qui est essentiellement urbaine, et qui réclame la protection d'un milieu naturel ou de milieux d'intérêt national, voire international. A ces sociétés nationales, ou locales, s'ajoute la présence de grandes ONG qui parfois d'ailleurs se substituent complètement aux Etats ou cherchent à s'y substituer, ce qui pose localement des problèmes géopolitiques.

Enfin, des demandes locales au niveau des parcs qui peuvent aboutir sur des conflits avec des organismes gestionnaires de parcs nationaux, qui ont longtemps fonctionné justement sur la logique d'Etat, la présence étatique dans des régions parfois périphériques, et plutôt sur la base d'une opposition et d'une fermeture par rapport aux demandes du milieu. Et évidemment par rapport à cela les réserves de biosphère apparaissent comme un dispositif plus intéressant, plus innovant.

Quelles sont les grandes tendances de la protection en Amérique latine ? Une diversification des typologies d'aires protégées. Donc on passerait de ces trois ou quatre items de nomenclature que j'ai présentés au début à des systèmes plus diversifiés, prenant davantage en compte par exemple les zones humides, des milieux plus restreints que les parcs nationaux qui sont souvent extrêmement vastes. Une tendance à l'accroissement des superficies protégées et une tendance aussi à la mise en place de systèmes nationaux. Ca c'est assez intéressant parce que plusieurs pays : l'Uruguay, le Brésil, le Chili notamment se sont dotés d'instruments législatifs ou réglementaires qui visent à donner une cohérence à l'ensemble de leurs systèmes de protection à l'échelle nationale. Donc de ne pas réfléchir seulement au niveau du site ou du parc et de son environnement mais à l'ensemble du pays, comment des aires protégées de différentes natures concourent à une bonne protection, une bonne conservation des ressources naturelles et de la biodiversité.

Une tendance à la gestion participative des aires protégées, qui est finalement aussi une façon de mieux prendre en compte les revendications locales et par là d'éviter un certain nombre de conflits, tout en déchargeant les organismes gestionnaires d'un certain nombre de fonctions qu'ils ne parviennent pas à assumer. Par exemple de la surveillance, si on fait participer les populations locales à un certain nombre d'opérations, on peut avoir une surveillance un peu plus efficace.

Et puis de la coopération internationale au niveau des aires protégées, notamment des parcs nationaux, en particulier dans les espaces frontaliers, on l'a un peu montré tout à l'heure dans le cas africain. Il y a un certain nombre de cas, notamment entre Equateur et Colombie, entre Argentine et Chili, où des espaces frontaliers protégés commencent à fonctionner en binôme et recoupant les frontières nationales, au bénéfice de la conservation et aussi évidemment des rapports entre les Etats.



Parc National, quelle faisabilité ?

Par rapport à cela, comment se placent les réserves de biosphère ? C'est le deuxième point. On voit en Amérique latine un grand intérêt pour ces réserves de biosphère qui sont des réserves qui viennent après les parcs nationaux, mais comme une façon justement d'accroître les superficies protégées pour mieux couvrir davantage de milieux et assurer aussi une connectivité écologique entre espaces protégés. Ça c'est un point important puisque la notion de corridor écologique commence à s'installer en Amérique latine dans les discussions sur les politiques de conservation. Elle est intéressante mais difficile à mettre en œuvre – on le sait déjà en Europe – d'autant que les Etats américains ont du mal à agrandir et à acheter des terres qu'ils voudraient protéger, à imposer des normes fortes, et par conséquent les réserves de biosphère avec leur système de négociation apparaissent comme un outil intéressant pour garantir cette connectivité.

Les réserves de biosphère permettent aussi de mieux prendre en compte la participation des populations, on va le voir à partir d'un certain nombre d'exemples, et elles offrent aussi un label international, ce qui n'est pas négligeable pour les Etats latino-américains qui ont intérêt à avoir cette reconnaissance, qui leur offre non pas directement des financements mais des possibilités de financement. Il y a des cas en Argentine où le label international permet par exemple d'accéder à des lignes de crédit au niveau international.

Et puis aussi tirer parti des réseaux internationaux. MAB en soi c'est un réseau de réserve de biosphère, mais à l'intérieur du MAB on a hyberomab, qui est le réseau des réserves de biosphère d'Amérique latine et de la péninsule ibérique, qui a une certaine activité qui permet des transferts d'expérience, des formes d'échanges, entre les entités membres du réseau. Enfin au niveau de l'aménagement du territoire la création de zones tampon, de zones d'amortissement, telles qu'elles apparaissent dans les schémas qu'on connaît des réserves de biosphère, autour des parcs nationaux existants.

Les résistances à cette montée en puissance des réserves de biosphère, ce sont quand même des dispositifs relativement complexes. Tous ceux qui ici comme nous ont lu, médité et discuté la stratégie de Séville, le cadre statutaire et le plan d'action de Madrid savent que ce sont des textes qui sont quand même compliqués et qu'on a du mal à faire comprendre à un maire – latino-américain, évidemment, pas à un maire de la région parisienne qui comprend ça très vite – le maire latino-américain, il faut passer un certain temps pour lui expliquer comment marche finalement une réserve de biosphère et l'intérêt qu'il a à éventuellement s'y associer. Deuxième point, même si j'insistais tout à l'heure sur l'aspect financier, ce sont des dispositifs sans financement spécifique et évidemment c'est un argument à la défaveur des réserves de biosphère.

Et puis enfin, j'ai mis là des dispositifs transgressifs, c'est-à-dire que les réserves de biosphère recoupent les communes, qui sont très grandes en Amérique latine, donc c'est pas un ensemble de communes réserve biosphère, c'est des morceaux de communes assemblés. Ils recoupent des territoires, ils recoupent des compétences de services publics qui sont bien établis sur un certain nombre de thèmes et



Parc National, quelle faisabilité ?

d'espaces. Et la réserve de biosphère vient s'insérer entre tout cet empilement de compétences et de territoires, ce qui en fait tout l'intérêt évidemment, c'est en étant transgressif qu'on est innovant, mais cela suscite des résistances.

Les réserves de biosphère en Amérique latine, la carte là n'est pas tout à fait actualisée mais elle est quand même assez satisfaisante. Au Brésil, une grande réserve de biosphère dans le Haut Amazone. Le Chili, deux grandes réserves de biosphère ici dans la partie andine. Ici en Argentine à la frontière avec la Bolivie. Et puis beaucoup en Amérique centrale. Et ici les Galapagos, qui ont aussi une réserve de biosphère.

On est sur une dynamique de création. Ca c'est le nombre de réserves de biosphère existantes, je passe mais je vais surtout insister là-dessus : depuis 2000, cinq créations en Argentine, quatre au Brésil, deux au Chili, Colombie, Equateur. On a vraiment un intérêt manifeste puisque de nouvelles réserves de biosphère sont créées en Amérique latine.

Quelques exemples, de réserves de biosphère créées après 2000. J'en ai choisi une petite liste, je ne cite pas tout. Je veux simplement insister un petit peu sur le delta du Parana qui est à la périphérie de Buenos Aires, dans un secteur qui est extrêmement soumis à une pression d'urbanisation. J'y vais à la fin du mois, j'en saurai plus après, j'ai un étudiant qui travaille sur cette réserve. Et puis Amazone centrale. Le Chili, c'est assez intéressant, c'est Cap Horn qui est une réserve de biosphère qui a une large partie marine et une partie terrestre. Ca aussi c'est un intérêt de la réserve de biosphère par rapport à des pays qui ont du mal, ou qui n'ont pas de législation sur des aires marines protégées, la réserve de biosphère permet d'avancer sur la protection des espaces marins. Et puis la Campana je vais y revenir un petit peu, le delta de l'Orénoque au Venezuela, là on est vraiment dans l'espace naturel avec des populations indigènes.

Un point, c'est la question législative. Certains Etats latino-américains ont reconnu les réserves de biosphère dans leur législation. Parfois en la transcrivant dans le droit national, c'est le cas au Mexique, il y a beaucoup de réserves de biosphère nouvelles créées au Mexique ; soit en incluant la réserve de biosphère, en en faisant mention dans le droit, et en renvoyant aux textes de l'Unesco, c'est le cas brésilien. D'autres ne reconnaissent les réserves de biosphère que par finalement leur affiliation à l'Unesco et par conséquent les réserves de biosphère doivent à chaque fois faire l'objet de montages spécifiques pour pouvoir fonctionner.

Dans les quelques minutes qui restent, je donne quelques exemples. Premier exemple, Mata Atlantica. On voit mal la carte mais ce que je voulais simplement indiquer c'est que c'est une réserve de biosphère qui démarre il y a une quinzaine d'années, aujourd'hui c'est 200 000 km². Les Brésiliens en sont très contents, ils disent c'est la réserve de biosphère "mas grande du mundo", ils aiment beaucoup avoir les choses les plus grandes du monde. Et effectivement ça fonctionne en fait comme un emboîtement de réserves de biosphère.



Parc National, quelle faisabilité ?

Donc voici une partie de la réserve de biosphère de Mata Atlantica, c'est la ceinture verte de San Paulo, ici la ville, et puis autour l'ensemble des territoires de réserve de biosphère et en plus foncé les zones noyau qui coïncident généralement avec des aires protégées, qui peuvent être soit des parcs nationaux, soit des parcs de l'Etat indépendants de l'autorité locale. Et qui permettent de garder à la fois la forêt sur la partie plus montagneuse ici, c'est la chaîne de la côte, là on retombe sur l'Océan atlantique, là on est dans de l'aire marine ici, c'est géométrique. Et puis de préserver aussi les ressources en eau de la métropole, ici avec des systèmes de protection, ici ça c'est au Nord de San Paulo.

Et évidemment cette réserve de biosphère a une structure de gestion qui est relativement compliquée, puisqu'il y a un emboîtement de différents niveaux avec des comités locaux qui se rassemblent dans le conseil national et dans leur réserves de biosphère de Mata Atlantica, donc il y a une espèce de fédération de réserves de biosphère. C'est une figure assez intéressante que ce niveau d'articulation et d'emboîtement.

Ca c'est la réserve en Argentine, réserve de biosphère « de la Yungas », ici c'est la Bolivie, donc on est tout à fait au Nord de l'Argentine. On a aussi un certain nombre de parcs nationaux existants, Baritu, Pintascayo, et Calilegua. Et puis une grande réserve de biosphère qui couvre l'ensemble de ces parcs nationaux et des espaces ruraux existants, avec des enjeux très forts de protection de l'environnement qui sont liés à la poussée de la culture du soja dans cette région, à l'exploitation gazière aussi et pétrolière ici, à l'exploitation de la forêt. Et cette réserve de biosphère qui est portée par une association, qui regroupe aussi deux gouvernements régionaux – ici la province de Salta, ici la province de Rougué – donc articulent ou s'efforcent d'articuler ces différents acteurs, non sans mal, et de proposer à chacun des solutions adéquates par rapport à un objectif global de développement durable.

Pour finir, la réserve de biosphère, la Campana Penuelas, un parc national ici donc la Campana, une réserve nationale ici Penuelas. Ici c'est Valparaiso et ici c'est Santiago, au total 7 millions d'habitants et au milieu une réserve de biosphère. L'ensemble qui est censé assurer une connectivité biologique au niveau de la cordillère de la côte entre ces deux espaces et aussi garantir des espaces de qualité qui jouent un rôle évidemment essentiel dans la qualité environnementale de la région métropolitaine dans son ensemble.

Pour finir, ce qu'on voit en Amérique latine c'est que vraiment parcs nationaux réserves de biosphère fonctionnent assez largement de façon complémentaire, mais l'enjeu c'est de savoir comment mettre en place cette complémentarité au niveau du zonage, au niveau de l'aménagement, des mesures concrètes qu'on va prendre, et au niveau de la gouvernance c'est-à-dire de la façon dont les différents acteurs s'articulent. Et aussi, le dernier point, c'est qu'il y a une riche expérience à la fois sur les parcs nationaux et sur les réserves de biosphère accumulées en Amérique latine. Et c'est aussi pour cela que je pense que ce dialogue peut être intéressant pour nous.

