



Appui de la Fédération des PNR et des PNR de Camargue et du Vercors à la création d'un système national d'aires protégées en Uruguay

L'Uruguay a une population de 3,5 millions d'habitants et une superficie de 180.000 km². Pour l'essentiel la population vit dans la capitale Montevideo et sur le pourtour littoral du pays (660 km de côte). Les régions centre et nord sont particulièrement dépeuplées et subissent un exode rural persistant. Grand pays d'élevage il se caractérise par l'importance que tient la propriété privée. Entraîné dans la crise jusqu'en 2002 il connaît maintenant un développement mais il demeure une pauvreté importante. Bien que les exportations s'accroissent, l'économie du pays centrée sur l'agriculture, la foresterie et la production animale, reste toujours fragile. Le tourisme est en croissance surtout en provenance de ses grands voisins que sont l'Argentine et le Brésil. Il joue sur la différenciation régionale sur la base du slogan « Uruguay Natural ».

L'Uruguay s'est doté de 2005 à 2009 d'une législation sur la protection de la nature, l'aménagement du territoire et sur l'eau. Organisé institutionnellement entre Etat central et départements, ces derniers également par une loi de décentralisation en 2009 ont la possibilité de créer des communes. Dans ce cadre là, la Fédération des Parcs naturels régionaux avec l'appui d'un assistant technique ainsi que des PNR de Camargue et du Vercors ont accompagné depuis 2009 le ministère uruguayen dans la création de son système national d'aires protégées en aidant à l'élaboration d'un modèle de « Parc naturel » incluant une Aire Protégée à travers l'accompagnement de deux sites pilotes.

LA GENESE

En application de son engagement de la convention sur la biodiversité l'Uruguay envisageait en 2005 la création d'un Système National d'Aires Protégées (SNAP). Il trouve alors le soutien du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM/GEF) pour sa mise en oeuvre. En connaissance de l'expérience des parcs naturels régionaux français, le ministère en charge du dossier sollicite le Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM) et la Fédération des PNR pour s'associer au projet. Après expertise et présentation du projet, le soutien du FFEM lui est accordé en 2008.

Une convention est passée en avril 2009 entre le FFEM et la Fédération comprenant l'accueil en France d'une délégation, l'appui technique au projet sur deux sites pilotes, un conseil technique et financier sur le suivi du projet. L'objectif est de tester et d'adapter le concept des parcs naturels régionaux sur deux sites pilotes sur l'ensemble des sites choisis pour créer des aires protégées.

ENSEIGNEMENT A TIRER

La sollicitation des PNR vient s'inscrire dans une mise en oeuvre classique d'aires protégées entrant dans l'application de la récente loi sur la protection de la nature. La désignation des aires protégées dans les deux sites pilotes relève d'une initiative nationale conçue comme réglementaire. Le risque est grand de tomber dans l'antagonisme protection/développement.

LES TERRITOIRES



Le site de la **lagune de Rocha** sur la côte atlantique borde un des secteurs le plus urbanisé d'Uruguay avec la ville de Rocha (capitale départementale) d'un côté et la ville balnéaire de La Paloma (4000 habitants l'hiver et 40 000 l'été). La zone de la lagune couvre une superficie totale d'environ 70.000 hectares dont 25.000 pour l'aire protégée. La lagune en elle-même comporte un plan d'eau de 9.000 ha et communique avec l'océan grâce à un système dynamique d'ouverture et de fermeture de son cordon dunaire. Les échanges permanents entre eaux douces et salées, sa faible profondeur (1m40) et sa taille sont à l'origine d'un écosystème riche en espèces d'oiseaux sédentaires et migrateurs, de poissons, d'arthropodes, etc. La richesse de ce milieu explique qu'il abrite l'une des plus grandes populations d'Amérique du Sud de cygnes à col noir, des espèces de bécassines et autres limicoles.

Le territoire retenu pour la création du parc naturel est l'ensemble du bassin versant soit environ 110.000 ha et comprend la ville de Rocha. Les menaces sur le milieu sont liées à l'activité agricole (prairies artificielles et soja) et au tourisme résidentiel qui se développe sans planification mais aussi à l'absence de gestion de la lagune. Dans la partie haute du bassin versant le développement forestier vient bouleverser l'activité de petits producteurs.

La ville de Rocha siège administratif est intéressante sur le plan patrimonial mais est mal connue et confrontée à des problèmes difficiles (ordures ménagères, assainissement ...)

Ce territoire a de nombreux points communs avec la Camargue : milieu lagunaire, avifaune, station balnéaire littorale et ville porte. Ils connaissent tous deux les difficultés liées à la gestion de l'eau, à l'urbanisation littorale, à la maîtrise de la fréquentation touristique et au maintien d'une richesse naturelle reconnue internationalement au titre des Réserves de Biosphère ou de la convention de Ramsar. La présence d'une réserve naturelle au coeur du PNR de Camargue a encore accentué l'intérêt d'un échange entre les deux territoires.



Le site des **Quebradas del Norte** est centré sur les vallées parallèles de Lunarejo et Laureles, toutes deux reliées à la grande unité géomorphologique des « Cuestas basalticas ». Il se situe à la frontière entre les départements de Rivera et Tacuarembó et se distingue par de vastes épanchements basaltiques tabulaires découpés par l'érosion dans lesquelles sont creusées les canyons ou « quebradas ». Reliefs en creux, les « quebradas » abritent une flore importante de type subtropical de type « Mata Atlantica » avec un fort taux d'endémisme. Par ailleurs, les Quebradas del Norte se situent dans la zone uruguayenne qui participe à la recharge de l'aquifère Guarani qui est l'une des réserves souterraines d'eau douce les plus importantes au monde. Tacuarembó valorise la culture « gaúcho » et traditionnelle avec un pèlerinage équestre annuel.

Rivera représente la porte d'entrée du Brésil sur l'Uruguay et devient, en tant que « zone franche » un site de villégiature de week end pour des achats et des excursions.

Le parc naturel envisagé des Quebradas del Norte est un vaste territoire (environ 350.000ha) et une faible population résidente de 3.000 habitants. A sa périphérie immédiate la petite ville de Tranqueras et les deux capitales départementales de Rivera et Tacuarembó. Il comprend l'aire protégée de la vallée de Lunarejo et une autre en projet de Laureles y Cañas de 30000ha chacune. Ce territoire est confronté à la dispersion de la population et à la satisfaction des besoins basiques (accès aux soins, électricité, eau potable) seul le système éducatif des petites écoles rurales le structure. Le développement forestier y est impressionnant et bouleverse ici aussi une économie basée sur l'élevage qui fait vivre difficilement de petits producteurs.

Le territoire malgré un caractère montagneux moins accentué s'est trouvé des points communs avec le Vercors et le travail conduit par le PNR depuis sa création : relation avec les agriculteurs/éleveurs du territoire, développement de l'écotourisme et animation culturelle en milieu rural. La dimension pédagogique avec l'expérience du CPIE et la création d'une grande réserve naturelle sont aussi des points forts jouant pour le rapprochement des deux territoires.

LES CHAMPS DE COOPERATION

Dans la rédaction initiale il était prévu :

- D'élaborer un projet de développement et d'aménagement du territoire qui se traduise dans un accord de développement territorial durable équivalent du projet contenu dans une **Charte de PNR**. L'accord comprendra un axe particulier précisant le Plan de gestion de l'AP prévu par la loi uruguayenne.
- De constituer un consortium administrateur, équivalent d'un **Syndicat Mixte** de PNR à même de regrouper tous les partenaires concernés par la gestion du territoire et de porter le projet. L'accord de développement territorial durable comme le plan de gestion seront ensuite détaillés dans un **programme d'actions** précis à engager sur 3 à 5 ans.
- **L'engagement d'actions collectives et de démonstration** sans attendre la signature de l'accord de développement territorial durable et du programme d'actions.

LES ETAPES DU PROJET ET LEUR CONTENU

Les étapes du projet étaient calquées sur la procédure de création d'un parc en France et les missions de l'assistant technique et les missions complémentaires des PNR étaient prévues dans un déroulement linéaire. Les oppositions à la désignation des aires protégées et la présence d'élections en première période ont conduit à bouleverser le déroulement prévu pour suivre celui-ci :

- **Dès septembre 2009** : organisation d'un voyage en France d'une délégation uruguayenne, il fût important mais il aurait été plus profitable réalisé un peu plus tard (meilleur choix des participants)

- **Missions 1 et 2 de l'assistant technique en 2009** : Lancement des projets des actions de préfiguration qui ont directement concerné les habitants qu'ils soient pêcheurs (à Rocha), petits producteurs (conduite des prairies naturelles dans les deux sites), qualifications professionnelles pour l'écotourisme et l'artisanat fondées sur les ressources locales.
- **Missions 3 et 4 de l'AT en septembre 2010 et avril 2011** : Priorité à la désignation des aires protégées et lancement de leur plan de gestion. L'exercice a été délicat pour ne pas abandonner à ce moment là l'objectif d'un projet territorial plus vaste. Recherche d'une base juridique et institutionnelle pour les parcs naturels et travail de définition des périmètres. Les équipes départementales et de l'aménagement du territoire ont aidé à élaborer la solution.
- Apport de l'expérience des PNR de Camargue et du Vercors par leurs directeurs Didier Olivry et Pierre Weick qui se sont l'un puis l'autre associés à ces deux missions.
- **Missions 5 et 6 en décembre 2011 et novembre 2012** : Travail rapproché avec les départements et concertation des acteurs sous leur égide permettant un contact très élargi (mis à part avec les grandes entreprises forestières) .Définition des axes stratégiques des futurs accords territoriaux sur lesquels un consensus a été aisément trouvé. Ecriture des accords territoriaux sur le modèle des chartes de PNR. L'organisation de l'accueil d'une délégation au congrès des PNR d'octobre 2012 et une mission complémentaire de suivi à distance sur le **premier semestre 2013** ont permis d'accompagner les porteurs de projet dans cette phase décisionnelle.
- **Séminaire final en septembre 2013** : Organisation d'une délégation de la Fédération au moment du TURAP (rencontres tourisme et aires protégées) avec participation à un atelier de capitalisation des expériences de coopération françaises avec les pays d'Amérique Latine porteurs de projets soutenus par le FFEM.

ENSEIGNEMENT A TIRER

L'ambition du projet était grande et contenue dans un temps limité. Les actions de préfiguration ont été le point fort et ont grandement aidé tant à la création des aires protégées qu'à la réalisation des accords territoriaux. L'initiative fondée en droit des départements pour la création des parcs est importante mais il reste à trouver la forme de gestion participative entre le département et les différents acteurs privés.

Une difficulté persiste pour la bonne intégration de l'aire protégée au territoire du parc. Plan de gestion de l'aire protégée et accord territorial ont tendance à se situer en parallèle, d'un côté sous l'impulsion des scientifiques et des ONG et de l'autre des départements.

L'ORGANISATION POUR AGIR DEPUIS 2009



Une équipe projet SNAP Uruguay a été créée à l'occasion du projet en marge de la DINAMA au sein du Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire Uruguayen. Des chargés de mission sur le terrain viennent compléter l'équipe support basée à Montevideo. Pour les deux sites pilotes des chefs de projets ont été nommés. Ils bénéficient de personnels de terrain dit facilitateurs (1 à Rocha et 2 dans le Nord). Remarquablement intégrés aux territoires ils ont initié les actions de préfiguration. Ils ont su trouver les relais pour agir et particulièrement en insistant sur les processus de formation et l'éducation (prioritaire en Uruguay).

L'assistant technique désigné par la Fédération a eu pour rôle d'apporter une assistance méthodologique aux chefs de projet et à l'équipe nationale avec une implication directe sur le terrain

lors des missions de l'assistant technique et des directeurs des parcs de Camargue et du Vercors.

ENSEIGNEMENT A TIRER

Le travail en parallèle de l'administration de l'équipe projet a créé des difficultés qui se sont atténuées en fin de période.

L'affichage interministériel a du mal à se traduire sur le terrain en particulier avec le ministère de l'agriculture.

La relation Etat/département est fortement empreinte d'une dimension politique.

Les chefs de projet conduisent deux objectifs difficiles à concilier qui sont ceux de la désignation d'une aire protégée et son inscription dans un projet territorial de type PNR. La figure existe en France de réserve naturelle dans un PNR mais les deux n'ont jamais été créés de manière simultanée.

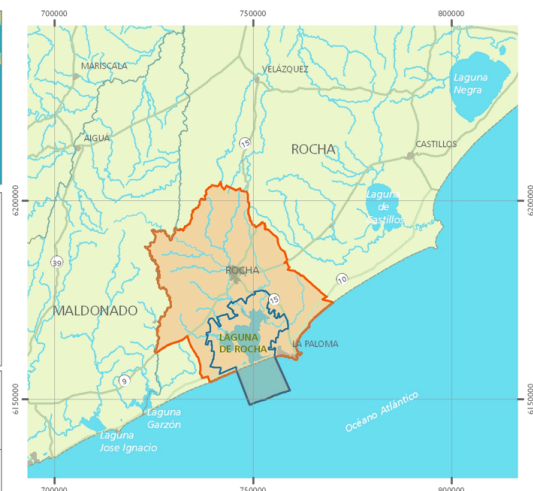
LES RESULTATS

Dans la constitution des aires protégées :

- Les aires protégées de Laguna de Rocha et de la vallée de Lunarejo ont été créées.
- Leur plan de gestion a été élaboré, il est en voie d'approbation fin 2013. A la même date la rédaction des accords territoriaux (chartes) des parcs naturels de Rocha et de Rivera est terminée.
- La création des deux parcs naturels est en attente d'une décision départementale : passage en assemblée et décret départemental. La décision pourrait attendre les futures élections mais le maintien d'une petite équipe de base est prévu.

Le département de Rocha a inclut la création de parcs « départementaux » dans sa directive territoriale et en prévoit un deuxième dans la lagune voisine de Castillos.

Dans le nord l'opposition à la désignation de l'aire protégée de Laureles et Cañas a bloqué aussi la création du parc naturel dans le département de Tacuarembó. En conséquence seule la partie des Quebradas del Norte dans le département de Rivera est actuellement concernée.



ENSEIGNEMENT A TIRER

Le résultat est satisfaisant tout particulièrement à Rocha et montre une bonne appropriation du concept des PNR au plan départemental et local. Des incertitudes demeurent sur les moyens qui leur seront octroyés.

Dans le temps limité d'un projet (4 ans) il est difficile de conduire à la fois une désignation d'une aire protégée (venant d'en haut) et un projet territorial (venant d'en bas). Dissocier les deux est préférable. Des sites pilotes uniquement dédiés à la création de parcs auraient permis leur intégration au SNAP alors qu'ils restent en marge de celui-ci.

La réalisation rapide d'une norme nationale permettrait le maintien de la cohérence d'un concept de parc Uruguayen qui a été défendue au cours du projet.

PERSPECTIVES ET SUITES

La venue des directeurs des parcs de Camargue et du Vercors en Uruguay et les visites de délégations composées de différents publics en France ont permis des rapprochements de territoires Rocha/Camargue, Quebradas del Norte/Vercors. Des projets cadres de coopération décentralisée soutenus par les régions PACA et Rhône-Alpes ont été élaborés prévoyant des programmes d'actions à 3 ans. Ils prévoient essentiellement une formation personnalisée en France des personnels recrutés dans les parcs uruguayens.

L'articulation entre gestion des aires protégées et dynamiques de développement territorial est un sujet de réflexion entre les 9 pays d'Amérique latine qui ont bénéficié d'un soutien du FFEM. Indépendamment les ministères de l'environnement de l'Uruguay et du Chili ont signé une convention qui génère des échanges de travail. L'Uruguay fort de l'évaluation favorable dont il bénéficie envisage de poursuivre sa recherche d'une gouvernance territoriale incluant les aires protégées.

CONCLUSIONS

La nécessité d'une approche territoriale liée aux aires protégées a progressivement fait son chemin pour les deux sites pilotes mais aussi pour d'autres sites du SNAP Uruguay afin d'intégrer une dimension économique et sociale. Elle est plus appropriée par les départements que par l'Etat central.

L'approche PNR correspond bien aux caractéristiques du pays (propriété privée forte, médiation préférée à la réglementation) mais ne dispose pas de base juridique de niveau national. Sans celle-ci les efforts déployés dans les deux sites les parcs pourraient au final n'être que de la promotion touristique.

LIENS A FAIRE

Coopération décentralisée des PNR de Camargue et du Vercors avec leurs Régions respectives PACA et Rhône-Alpes à suivre avec les départements de Rocha et de Rivera.

Coopération entre la Fédération et le Ministère de l'Environnement Chilien (MMA) sur la création d'une démarche « Paisajes de Conservacion » et l'engagement de 3 territoires chiliens, en lien avec la coopération décentralisée menée par le Département du Finistère et impliquant le PNR de l'Armorique sur le Paysage de Chiloe : accueil en 2012, mission avec partie institutionnelle conjointe décembre 2013 (PNR Armorique/Chiloe, PNR de la Narbonnaise en Méditerranée en représentation de la Fédération).

CONTACTS

Fédération des PNR

Katy Monier, Chargée de mission International : kmonier@parcs-naturels-regionaux.fr

Assistance technique externe

Gérard Moulinas. Assistant technique du projet : g.moulinas@laposte.net

PNR de Camargue

Didier OLIVRY, Directeur du PNR de Camargue : direction@parc-camargue.fr

PNR du Vercors

Jean-Philippe DELORME, Directeur du PNR du Vercors : jean-philippe.delorme@pnr-vercors.fr



DATE DE CREATION : Novembre 2013

Ce document a été réalisé avec le concours financier du MAEE et de l'AFD.

Cette publication n'engage que son auteur et l'AFD n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans cette publication.

