

Institutionnalisation du modèle PNR à l'Étranger : Le cas de l'Uruguay



Crédit image : Sistema Nacional de Areas Protegidas, Uruguay

Dans le cadre de ses engagements sur la Convention pour la Biodiversité Biologique, l'Uruguay travaille à la réactualisation de sa Stratégie nationale pour la Biodiversité, qui comprend notamment la création d'un Système National d'Aires Protégées (SNAP). Le gouvernement uruguayen travaille également à la mise en œuvre de modèles de gestion territoriale inspirés des Parcs naturels régionaux (PNR) français.

En effet, la longue tradition de coopération et d'échanges entre la France et l'Uruguay a permis de constater les similitudes entre les deux pays et d'identifier le modèle PNR comme étant propice à une transposition dans le contexte uruguayen.

Cette initiative a été soutenue par la France dans le cadre d'un projet de coopération financé par l'AFD et le FFEM, avec l'appui de la Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France (FPNRF) et le réseau des Parcs Naturels Régionaux (PNRx).

ORGANISATION TERRITORIALE

La république d'Uruguay est divisée en 19 départements, qui sont à leur tour divisés en municipalités. Chaque département est gouverné par un « intendente » (intendant ou maire) élu au suffrage universel pour une durée de 5 ans et par une « Junta Departamental » (Commission ou Assemblée départementale) qui agit en tant que pouvoir législatif au niveau des départements.

GENESE

Depuis l'adoption d'une loi créant le Système national d'Aires protégées (SNAP) en 2000 et l'adoption en 2005 du décret qui rend opérative cette loi, l'Uruguay travaille à la mise en place d'un Système National d'Aires Protégées, dans le cadre d'un projet d'appui du PNUD avec des financements GEF (Global Environment Facility). Dans ce contexte, l'Uruguay a également reçu le soutien du Ministère de l'Environnement et du Ministère des Affaires Etrangères français, à travers des fonds AFD et FFEM.

Le projet a donc débuté en 2008 avec l'appui de la FPNRF ainsi que le réseau des Parcs naturels régionaux pour fournir expertise et assistance technique.

Le projet était axé sur deux champs de coopération principaux, à savoir :

- contribuer au développement du SNAP ;
- expérimenter de nouveaux modèles de gouvernance et de développement territorial durable, associés aux aires protégées sur deux sites pilote (Quebradas del Norte et Laguna de Rocha)

L'Uruguay et la France possèdent une longue tradition d'échanges et de coopération dans les domaines culturel, technique et scientifique, qui a joué un rôle important dans l'adoption du modèle PNR français. En effet, grâce à ces échanges, les acteurs uruguayens avaient développé une connaissance préalable du modèle PNR ; ces échanges avaient par ailleurs permis de constater les similitudes entre territoires ce qui a justifié son adoption.

Le modèle PNR permet une vision d'équilibre entre conservation de la biodiversité et développement, qui trouve toute sa raison d'être dans le contexte uruguayen. En Uruguay la

majorité des terres et des Aires protégées sont propriété privée ; il semble donc plus pertinent d'introduire des nouvelles formes de gestion de ces espaces intégrant protection du patrimoine naturel et culturel et développement économique, que d'imposer des restrictions réglementaires. Les autorités uruguayennes ont trouvé le concept de PNR particulièrement adapté pour les aires protégées de catégorie V (Paysage protégé) selon la classification UICN.

En ce sens le modèle PNR correspond à une logique de planification territoriale et de développement durable ; en effet, la loi de planification territoriale et de développement durable de 2008 spécifie dans son article 4c que la planification territoriale et le développement durable comprennent l'identification et la définition d'aires spéciales de protection, par leur intérêt écologique, leur patrimoine, leurs paysages, leur culture et la conservation de l'environnement.

ENSEIGNEMENT À TIRER

L'adoption du modèle PNR en Uruguay prend tout son sens dans la démarche entreprise par le gouvernement uruguayen de développer un Système National d'Aires Protégées. Ce modèle est par ailleurs très adapté à un contexte local particulier sur le plan foncier, où la mise en place de modèles concertés de gestion durable est bien plus pertinente que l'imposition de restrictions réglementaires.

PROCESSUS DE CREATION

Le projet de mise en œuvre du SNAP et de création de modèles de gestion territoriale s'inspirant des parcs est actif depuis cinq années. Le responsable de sa mise en œuvre est le Ministère de l'Habitat, de la Planification territoriale et de l'Environnement (MVOTMA), l'organisme d'exécution est la Direction nationale de l'Environnement (DINAMA).

- Six **missions d'assistance technique** régulières, des missions d'expertise ponctuelle des Directeurs des PNR du Vercors et de Camargue, ainsi que des visites de PNR français par les équipes uruguayennes impliquées dans la mise en œuvre du SNAP ont permis une meilleure compréhension et appropriation du modèle PNR.
- Les **consultations avec les différents acteurs des territoires** ont permis d'analyser la pertinence et la faisabilité de ces projets. Puis, le travail a porté sur la formalisation des deux Aires protégées. La FPNRF et les PNRx ont mobilisé des experts pour accompagner ces initiatives et fournir une expertise technique pendant les 5 années du projet.
- Des **groupes de travail** ont été constitués avec notamment du personnel technique des différents **Ministères** (de la Planification territoriale et de l'Environnement ; de l'Élevage, l'Agriculture et la Pêche ; du Tourisme), des **gouvernements départementaux**, ainsi que des **acteurs du territoire** y compris les organisations de producteurs, les opérateurs de tourisme, les organisations de pêcheurs artisanaux.
- Un exercice de **concertation** et de **participation** a permis de revoir le plan de gestion de ces aires protégées ainsi que d'aboutir à la **rédaction des Chartes** des deux Parcs. Celles-ci ont été adoptées par décrets dans les systèmes de gestion territoriale des gouvernements locaux, mais ne sont pas encore mises en œuvre.
- Ce travail a permis d'aboutir à la création d'un **Parque natural regional** (Parc naturel régional) dans la région de la Laguna de Rocha, et un **Parque departamental** (Parc départemental) dans la région des Quebradas del Norte. Chacun de ces territoires **englobe une aire protégée** intégrée au SNAP sous la catégorie V « **Paysage protégé** ». Par ailleurs, le territoire du Parc naturel de la Laguna de Rocha se superpose avec le territoire défini pour la création d'une réserve de biosphère validée par l'UNESCO.

ENSEIGNEMENT A TIRER

Un processus participatif et une large concertation ont permis d'aboutir à la délimitation de deux parcs naturels, à la rédaction des chartes et, plus important encore, à l'appropriation des principes des PNR par les gouvernements locaux qui cherchent dès à présent à les promouvoir au-delà des frontières du parc.

CHARTRE

Les processus d'élaboration de la Charte et de création des Parcs ont été conduits en parallèle : les périmètres des Parcs ont été à ce jour officiellement approuvés et les Plans de Gestion et les Chartes ont été élaborés avec un niveau de consensus très élevé ; bien que ces dernières ne soient pas encore été mises en oeuvre. Il est cependant intéressant de mentionner qu'elles sont dès à présent des sources d'inspiration pour le développement des territoires.

Ces chartes contiennent les accords conclus en matière de protection, valorisation et développement du territoire, de même que les principales orientations thématiques et les engagements pris par chacun des acteurs sur une vision à 10 ans.

Les Chartes de ces deux Parcs combinent des éléments de caractère coercitif, pour réguler certaines activités, et des orientations de caractère volontaire. Elles s'inscrivent dans le cadre normatif de la Loi sur l'aménagement du territoire et le développement durable.

ACCEPTATION PAR LES AUTORITES LOCALES ET LES POPULATIONS

La principale difficulté rencontrée par le projet tient à son caractère innovant. L'inertie et les résistances qui surgissent souvent devant les idées nouvelles ont dû être surmontées.

Pourtant, l'initiative a rapidement suscité l'intérêt des gouvernements locaux, qui ont vu ces instruments comme un moyen pour avoir une incidence locale plus élevée. En effet, grâce à ce projet le centre de gravité passerait de la capitale au territoire.

Les acteurs des secteurs du tourisme et des services ont également manifesté une grande réceptivité devant cette initiative. Par ailleurs, le voyage d'échange en France a été un élément clé pour changer le point de vue de certains acteurs locaux, en particulier le secteur de l'élevage, opposés à la création d'une aire protégée car elle était perçue comme une menace pour les activités productives. Le voyage a permis une mise en adéquation de la proposition de gestion du territoire dans laquelle le rôle de ce secteur a été revu pour mieux l'intégrer au projet.

ENSEIGNEMENT A TIRER

Les voyages d'échange en France pour observer le modèle PNR sur le terrain ont permis une meilleure compréhension du modèle et de lever ainsi les craintes de certains secteurs productifs.

PORTAGE INSTITUTIONNEL

Il n'existe pas, à ce jour, de cadre légal spécifique au niveau national qui définisse, appuie et régule le modèle PNR. Cependant la réflexion qui est en cours envisage que l'initiative de création de parcs s'inscrive dans la Loi d'Aménagement territorial et de Développement durable de 2008, ainsi que dans la Loi de création et de gestion du Système National d'Aires Protégées de 2000.

Trois possibilités d'inscription du modèle PNR dans le système national ont été étudiées :

- Formaliser le modèle dans la Loi d'Aménagement territorial au niveau national. L'idée étant d'inclure dans les directives nationales en matière d'aménagement un item qui fasse de ces modèles un instrument d'aménagement territorial à mettre en oeuvre dans les zones adjacentes aux Aires protégées.
- Modifier l'Article 16 du Décret de Règlementation de la Loi de création du SNAP en introduisant la catégorie PNR comme modèle à appliquer dans les zones adjacentes aux AP.
- Définir une nouvelle catégorie d'AP dans la loi de création du SNAP.

La réflexion porte également sur l'articulation de la DINAMA (en charge du SNAP) et la Direction nationale de Planification territoriale (DINOT), qui permettrait de définir de manière plus précise les statuts, les avantages et les obligations de ces espaces spécifiques.

ENSEIGNEMENT A TIRER

En Uruguay, la démarche PNR trouve a priori un cadre légal et institutionnel propice dans la Loi d'Aménagement territorial et de développement durable. L'articulation entre les Directions nationales en charge de l'environnement d'un côté, et de la planification territoriale, d'un autre côté, reste encore à définir.

PRINCIPAUX FREINS ET LEVIERS

Un des principaux défis a consisté à mettre en place un cadre national pour des modèles de gestion territoriale ancrés au niveau local.

Une autre difficulté a consisté à conduire les deux projets de manière parallèle : d'une part la mise en place du SNAP et, d'autre part, la création du modèle PNR qui n'est pas intégré au SNAP. La difficulté ici résidait dans la nécessité de différencier et définir précisément les différentes catégories à l'intérieur et en dehors du SNAP.

Cependant, le fait que le modèle PNR vise à atteindre un équilibre et une harmonie entre le développement productif, économique et social ainsi que la préservation des patrimoines, tout en assurant une large consultation et participation des différents acteurs, a permis de susciter l'intérêt des différents acteurs. En ce sens, le travail avec la FPNRF et les Parcs français a été d'une très grande utilité pour appuyer le développement du projet.

RESULTATS DU PROCESSUS

A ce jour, le projet a permis d'intégrer les différentes catégories d'AP au SNAP, de définir deux projets de gestion territoriale inspirés des PNR et de rédiger leurs Chartes. Par ailleurs, suite au travail mené dans le cadre de ce projet, un agenda de travail pour les prochains mois et années a été élaboré dans le cadre d'une nouvelle coopération avec la France. Le deuxième projet devrait commencer dans le 2nd semestre de l'année 2015 pour une durée de 4 ans.

Les étapes qui seront abordées pendant cette deuxième phase comprendront : la mise en œuvre du modèle PNR au niveau territorial et son intégration dans un cadre national, à savoir : la loi sur l'aménagement du territoire. Cette loi fournit un cadre adéquat pour la mise en place du modèle PNR mais constitue également un des défis majeurs, puisque l'objectif visé est de donner une dimension nationale à une initiative qui doit être ancrée localement. Ce second projet appuiera également le développement de filière de qualité (agriculture, tourisme) sur ces territoires de Parcs en lien avec la gouvernance de ces projets de territoires.

Un autre résultat intéressant du projet a été observé dans le département de Rocha où la Junta territorial a décidé de promouvoir les lignes directrices de la charte au-delà du territoire du Parc, à travers les instruments de planification territoriale. Ceci témoigne de l'appropriation des principes de la charte et constitue un signe précurseur de succès.

CONCLUSIONS

En Uruguay le processus d'adoption du modèle PNR français s'inscrit dans le projet de développement d'un Système National d'Aires protégées, mis en œuvre depuis 2008.

Les parcs inspirés des PNR viennent compléter le SNAP. Il ne s'agit pas d'une catégorie d'aire protégée au même titre que les autres Aires du SNAP, mais d'un instrument d'aménagement territorial à mettre en œuvre dans les zones adjacentes aux Aires protégées. Ainsi, chacun des deux Parc (parc naturel régional et parc départemental) « englobe » une aire protégée intégrée au SNAP. Le cadre légal pour ces parcs sera, si la proposition actuelle est retenue, la Loi sur l'Aménagement du territoire et le Développement durable.

La loi de 2008 sur la Planification territoriale et le Développement durable habilite les gouvernements départementaux à créer des modèles de gestion territoriale comme les parcs, par décret départemental.

La Charte est le document par lequel les différents signataires (gouvernements locaux, gouvernements départementaux, groupes privés) prennent des engagements communs. Tout comme en France, la charte est avant tout un accord sur des mesures volontaires à mettre en œuvre ; cependant, certains éléments auront vocation à devenir engageants pour les signataires. Les Chartes devront être le fruit d'un processus participatif et seront valables pendant 10 ans.

Contacts :

Sistema Nacional de Areas Protegidas de Uruguay (SNAP)

Guillermo SCARLATO, Directeur de la Division SNAP : guillermo.scarlato@gmail.com

Soledad AVILA, Responsable Participation / SNAP : soleavila@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.

