HAL
open science

La “ Nature ” contre le territoire : les contradictions de la politique des aires protégées en Uruguay

Dorothée Capo, Laurent Simon, Pierre Gautreau

To cite this version:

Dorothée Capo, Laurent Simon, Pierre Gautreau. La “ Nature ” contre le territoire : les contradictions de la politique des aires protégées en Uruguay. Cahiers des Amériques Latines, 2009, 54-55 (1-2), pp.89-104. hal-00469722

HAL Id: hal-00469722

https://paris1.hal.science/hal-00469722v1

Submitted on 2 Apr 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA « NATURE » CONTRE LE TERRITOIRE : LES CONTRADICTIONS DE LA POLITIQUE DES AIRES PROTEGEES EN URUGUAY

Dorothée Capo. Université de Paris 1, Panthéon-Sorbonne.

Pierre Gautreau

Université des sciences et technologies de Lille , U.F.R. de Géographie et d'Aménagement, Laboratoire « Territoires, Villes, Environnement, Société ». Av. Paul Langevin. 59655, Villeneuve d'Ascq cedex. gautreau@adinet.com.uy

Laurent Simon

Université de Paris 1 - Sorbonne. Laboratoire LADYSS, UMR 7733 CNRS.

Institut de Géographie, 191 rue St Jacques, 75005 PARIS. lsimon@univ-paris1.fr

Introduction

La politique de protection de l'environnement est une réalité récente en Uruguay (Achkar et Domínguez, 2000). La création du ministère de l'environnement en 1990 et le vote d'une loi instituant un système d'aires protégées en 2000 (le décret d'application n'a été adopté qu'en février 2005) marquent l'émergence récente d'un souci de conservation et de préservation des écosystèmes considérés comme les plus remarquables. Les particularités de l'espace et du territoire uruguayen expliquent l'originalité et les contradictions du processus en cours relatif à la protection des « milieux naturels ».

La première originalité tient à la situation écologique de l'Uruguay, longtemps considéré, faute d'études précises, comme un simple prolongement des pampas argentines. Les travaux en cours montrent une réalité plus complexe : l'espace uruguayen s'apparente davantage à un

vaste écotone entre prairies tempérées et forêts subtropicales, composé de formations ligneuses originales insérées dans une « matrice » de prairies elles-mêmes diversifiées. Une telle configuration pose la question des écosystèmes représentatifs qu'il conviendrait de protéger : entre prairie et forêt, existe-t-il des écosystèmes dignes d'intérêt ?

La deuxième originalité du territoire uruguayen tient à l'importance des terres affectées aux usages agricoles et notamment à l'élevage extensif… L'importance spatiale de la mise en valeur extensive explique la situation de marginalité au moins spatiale des écosystèmes peu anthropisés, et notamment des formations ligneuses. Peut-on dans ces conditions envisager une mise en réserve de ces espaces indépendamment des activités d'élevage qui les entourent ? La protection peut-elle se concevoir hors du cadre économique et social des campagnes uruguayennes ? L'Uruguay apparaît enfin comme un vaste « vide » sur la carte mondiale des zones à protéger. Une telle situation, qui résulte des particularités évoquées précédemment, pose le problème de l'adaptation des critères internationaux de conservation de la nature à l'espace uruguayen. Les géosystèmes, les territoires et les paysages uruguayens, pour reprendre la « trilogie » de G. Bertrand, nous semblent révélateurs des contradictions et des impasses de politiques de protection faisant fi des réalités territoriales et des échelles spatiales.

UNE POLITIQUE RECENTE …

Le souci de protection de la « Nature » apparaît en Uruguay comme un phénomène récent et dans une large mesure importé. Le premier parc institué en Uruguay date pourtant de 1916. Il s'agit du Parc F.D. Roosevelt, situé à l'Est de Montevideo et composé pour l'essentiel d'une forêt d'eucalyptus d'origine exotique. Quelques années plus tard, la création du Parc Santa

Teresa sur la côte est de l'Uruguay relève davantage d'une logique de valorisation d'un patrimoine historique (existence d'une ancienne forteresse portugaise du XVIIIè siècle) que d'une logique de protection du milieu. Les parcs nationaux qui suivront, et qui sont au nombre de 12 aujourd'hui, répondent à de multiples logiques dont la dimension écologique n'est pas toujours fondamentale et qui, de ce fait, ne correspondent que rarement aux critères internationaux.

C'est en définitive sous l'influence des organismes internationaux que la prise en compte des facteurs écologiques va se développer : en 1969, avec la signature de la convention de Washington sur la protection de la faune et de la flore, en 1976 avec l'acceptation de la mise en place de la réserve de Biosphère des « Bañados del Este », puis en 1984 avec la signature de la convention Ramsar. Les années 1990 marqueront l'aboutissement de ce processus. En mai 1989, le gouvernement uruguayen et la banque interaméricaine de développement signent un accord de coopération technique destiné à financer un diagnostic de l'état de l'environnement et à proposer un plan d'action. L'Uruguay ratifie en 1993 la Convention sur la Diversité Biologique présentée à Rio et procède à l'établissement de nouvelles zones protégées en nombre plus important : sur les 36 aires protéges existant actuellement en Uruguay 12 l'ont été au cours des quinze dernières années et représentent environ la moitié de la superficie protégée.

Tableau n° 1 : les aires de protection en Uruguay : une expansion récente remarquable ?

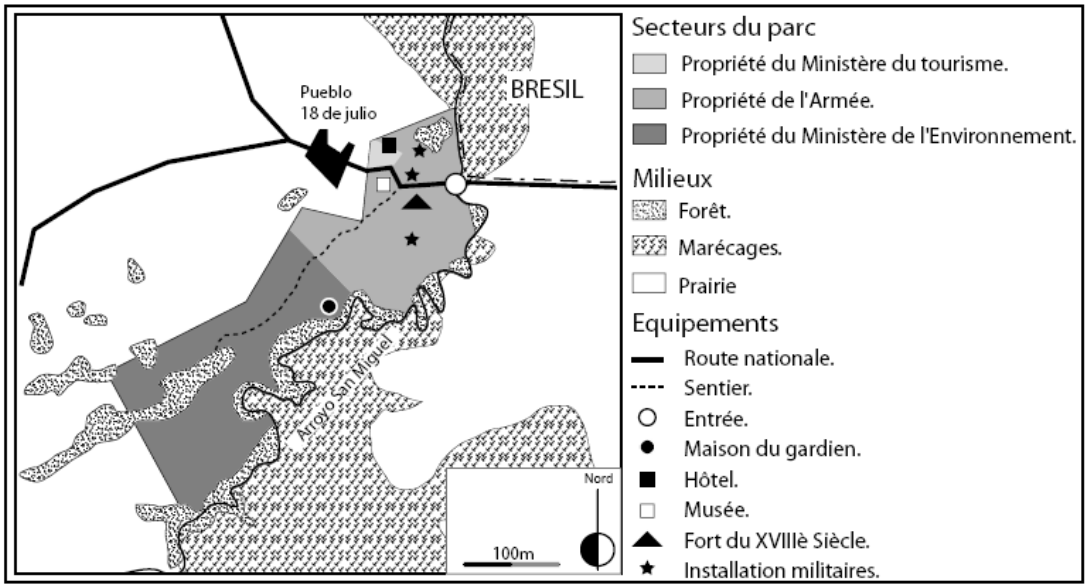
	1910-20	**1921-30**	**1931-40**	**1941-50**	**1951-60**	**1961-70**	**1971-80**	**1981-90**	**1991-00**	**2001-04**
Nombre d'aires crées	1	5	1	1	2	5	4	3	10	2
Superficie (en ha)	1 492	9 000	2 000	188	1 050	32 000	52 000	400 000	600 000	?

Dans le même temps l'Uruguay se dote de structures institutionnelles à vocation environnementale. La création, en 1990, d'un ministère du logement, de l'aménagement et de l'environnement (MVOTMA) peut être considéré comme le point de départ de ce processus de reconnaissance institutionnelle des questions environnementales. Cette création témoigne d'une reconnaissance de la spécificité de problèmes qui relevaient auparavant du ministère de l'agriculture (MGAP), soulignant la dépendance des problèmes environnementaux vis-à-vis des politiques agricoles. C'est ce nouveau ministère qui va promouvoir une politique de protection du « milieu naturel ». La ratification de la convention sur la Diversité Biologique débouche ainsi sur la mise en place d'un programme de conservation important des zones humides de l'Est du pays, dit programme PROBIDES en 1993 (Programa de conservacion de la biodiversidad y desarollo sustentable en los humedales del Este) soutenu notamment par l'Union européenne dans le cadre des projets GEF. C'est également sous la tutelle du MVOTMA, qu'est élaboré un texte en faveur d'une stratégie nationale de la conservation (1999) qui permettra le vote, un an plus tard de la loi SNANP qui prévoît la mise en place d'un système national d'aires naturelles protégées (Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas).

Le caractère récent de cette politique de protection explique en partie les insuffisances et les contradictions du processus en cours, contradictions qui relèvent dans une large mesure des caractéristiques territoriales de l'Uruguay. Bien qu'officiellement en charge des questions d'environnement, le MVOTMA ne détient qu'à peine 7% des la superficie des aires protégées en Uruguay, loin derrière les ministères « clés » que sont le ministère de l'agriculture (46% de la superficie des aires protégées) et le ministère de la Défense (12,5%). Cet « héritage » institutionnel et foncier se traduit localement par des incohérences. Ainsi le parc national San Miguel (Figure n°1) situé dans l'est du pays, composé de 1553 hectares de « monte » de

marais et de prairies, est-il administré par trois entités différentes qui se partagent l'espace : le MVOTMA, le ministère de la défense et le ministère du tourisme. Leurs objectifs sont pour le moins différents : conservation de la biodiversité pour le premier, valorisation du patrimoine historique pour le second et accueil des visiteurs pour le troisième. Un tel cas est loin d'être isolé comme en atteste l'aire de « *Laguna negra* » dont le plan d'eau central est sous la responsabilité du ministère de la défense alors que les terres autours relèvent du MVOTMA.

Figure n°1 : le parc San Miguel : une aire frontalière aux multiples propriétaires



Ces contradictions expliquent les incertitudes qui caractérisent l'étendue, le statut et la reconnaissance des aires protégées. On dénombre pas moins de 12 statuts différents qui vont du Parc National à la Réserve forestière en passant par les monuments historiques ou encore les îles fiscales (de propriété publique). Certaines aires bénéficient même de plusieurs statuts. C'est notamment le cas des zones humides de l'est de l'Uruguay ou se superposent les labels : Le parc National Santa Teresa est également inscrit en tant que Monument historique, inclus dans le site Ramsar lui même intégré à la Réserve de Biosphère « Banados del Este ». Cette superposition traduit à la fois la multiplicité des types de labellisation (du décret

municipal au label international en passant par la loi nationale) et les incertitudes relatives au type de gestion envisagé. La multiplicité des statuts se double d'une grande hétérogénéité des superficies ainsi « protégées » : les 36 aires reconnues par le ministère de l'environnement vont de 50 hectares pour le parc national « Meseta de Artigas » à l'Ouest à plus de 350 000 hectares pour la réserve de Biosphère « Banados del Este ». Diversité des statuts et des organismes, hétérogénéité des superficies et des fonctions attribuées à ces aires protégées expliquent en partie la faible reconnaissance internationale des ces aires protégées : seules 10 d'entre elles bénéficient d'une reconnaissance internationale par les Nations-Unies selon les critères de l'UICN.

Les insuffisances, voire les incohérences de cette politique de protection, s'accompagnent par ailleurs d'un accroissement des menaces qui affectent l'ensemble des milieux. La loi forestal de 1987, tout en réglementant quelque peu la coupe des forêts autotchtones, a favorisé l'extension des cultures d'eucalyptus. Eucalyptus et pins, qui occupaient 100 000 ha en 1990 en occupaient 650 000 en 2000 (Achkar M., 2000). Les incitations fiscales, les subventions à l'exportation et la forte demande du marché international ont contribué au développement considérable de ces plantations, qui ont de graves conséquences écologiques pour les prairies sur lesquelles ils sont implantés : ils entraînent tout à la fois un épuisement des sols et une disparition des espèces faunistiques et floristiques locales, sans susciter pour autant un réel développement économique et social. En conséquences de la loi forestal, l'extension et la biodiversité des écosystèmes de prairie se réduisent (disparition des graminées autochtones et remplacement par des exotiques comme *Cynodon dactylon*) et de leur potentialités (appauvrissement des sols ; blocage du retour à la prairie). Dans le même temps l'évolution des techniques agraires et des modes de production s'est accompagnée d'une modification accrue des écosystèmes prairiaux et des zones humides. La progression des cultures de riz et

de soja, l'artificialisation croissante des prairies (augmentation de 32% de la superficie des prairies artificielles durant la décennie 1980-1990, Gudynas, 2000), ont entraîné le drainage accru des terres humides et des marais, la réduction des prairies naturelles, l'érosion des sols, l'augmentation de la pollution des nappes et des phénomènes d'eutrophisation des cours d'eau et des zones humides. Avec le puissant développement de la culture de soja transgénique à partir de 2000, et du fait des nouvelles techniques de semis[i], la frontière agricole du pays s'est déplacée vers l'est, depuis les zones d'agriculture ancienne (vallée du fleuve Uruguay); sont ainsi mise en culture des secteurs n'ayant jamais été labourés.

Volonté de protection et de mise en réserve d'une part, augmentation des atteintes à l'environnement d'autre part relèvent en réalité d'une même logique. La « mise sous cloche » de certains espaces témoigne d'une absence de prise en compte de la réalité territoriale de l'Uruguay, aussi bien dans sa dimension écologique que dans sa dimension sociale. Le modèle de protection de la nature est ici, comme en bien d'autre endroit (Rossi, 2003), un modèle importé (imposé ?) de l'extérieur. Le décalage est encore plus manifeste ici, dans un contexte écologique de prairies largement pâturées et cultivées.

SUR LE MODELE INTERNATIONAL…

L'analyse des grands systèmes de protection et de conservation de la « Nature » à l'échelle internationale met en évidence l'inégale répartition des aires protégées dans le monde. La liste des aires protégées publiée par les Nations-Unies en 2003 à Durban montre qu'au sein des 15 grands biomes terrestres définis par l'UICN, les forêts tropicales sont de loin celles qui bénéficient de la protection, sinon la plus pertinente, du moins la plus étendue (23% des forêts humides tropicales seraient couvertes par un *label* de protection). Viennent ensuite les forêts

subtropicales humides (17%), les savanes tropicales (15%), les forêts sèches tropicales (13%) et les toundras (12%). Un tel classement souligne à la fois la prépondérance des forêts et du tropical dans le souci de protection. S'il convient d'accorder une faible pertinence à ces données qui reflètent davantage une labellisation des milieux qu'une véritable politique de protection, il n'en reste pas moins vrai que les prairies tempérées, avec moins de 5% de leur superficie couverte par un label de protection, apparaissent comme les parents pauvres de la protection à l'échelle internationale. Si l'on ne considère plus que les catégories I (réserves naturelles intégrales) et II (parcs nationaux) proposées par l'UICN, les plus contraignantes en matière de protection, moins de 1% des prairies tempérées sont alors incluses dans une aire de protection (Henwood, 2000; 1998). Le taux de protection descend plus bas encore pour la biorégion de la pampa (Gudynas, 2002) couvrant le nord de l'Argentine et l'Uruguay, avec seulement 0,25% de la superficie rattachées aux deux premières catégories de l'UICN. En terme de protection stricte, les régions de « pampa », et tout particulièrement l'Uruguay, apparaissent doublement marginales car appartenant à un biome peu protégé et faisant figure, au sein de ce même biome des prairies tempérées d'espaces relativement délaissés.

Si l'on ne considère plus simplement la stricte protection, mais le lien entre protection et développement économique, on perçoit un nouveau déséquilibre à l'échelle internationale qu'illustre la répartition des Réserves de Biosphère dans le monde (Programme MaB Unesco) dont l'objectif, confirmé lors de la conférence de Séville en 1995, est d'associer protection des écosystèmes et développement économique. Parmi les 459 réserves recensées en 2003 on en trouve une soixantaine pour toute l'Afrique et 40 seulement pour l'Amérique du sud. Un pays comme le Brésil n'en possède que 5, l'Uruguay 1 seule. A titre de comparaison, les Etats-Unis en comptent 47, l'Europe plus d'une centaine (27 en Espagne par exemple et 16 en Bulgarie). Le déséquilibre est ici très net entre un « Nord » ou protection et développement

peuvent être conçu conjointement et un « Sud » ou la protection/conservation n'irait pas de pair avec le développement.

La marginalité uruguayenne se remarque enfin au travers du faible investissement des grandes ONG internationales dans le pays. Ni Greenpeace, ni le WWF ne sont vraiment présents. Le programme lancé en 2001 par le WWF (Global 2000) destiné à évaluer l'état de la biodiversité au sein des 200 écorégions définies ignore totalement l'Uruguay et ne prend en compte que les steppes froides de Patagonie. La seule organisation « internationale » présente est « Vida Silvestre », au nom révélateur pour des régions de formations « basses ». Fondée en 1977 en Argentine son périmètre d'action reste essentiellement d'échelle régionale. L'Uruguay apparaît bien comme un territoire doublement marginal par rapport aux grandes préoccupations actuelles de protection de la « Nature ». Au sein même d'un biome peu valorisé (prairies et pampas), le territoire uruguayen fait figure d'espace secondaire sans véritable enjeu.

Cette marginalité peut d'abord être interprétée comme le produit de la dynamique régionale de construction des savoirs scientifiques (Gautreau, 2006). La communauté scientifique nationale commence depuis peu à souligner l'originalité des paysages uruguayens, trop souvent assimilés à la pampa, alors qu'ils s'en distinguent par la place de l'arbre et des formations arborescentes : comparativement à la Pampa de Buenos-Aires qui ne possède de ressources boisées que sur ses marges, les campos uruguayens se singularisent par la coexistence de forêts-galeries et d'îlots boisés, minoritaires mais omniprésents, et de grands espaces de prairies.

Le territoire uruguayen possède ainsi une assez grande diversité de formations ligneuses. Il s'agit tout d'abord de forêts-parcs, soit des « algarrobales », forêts à *Prosopis spp.*, soit des « espinillares » à *Acacia caven*. Il s'agit de communautés basses et claires à caractère xérophile présentes le long de la large vallée du fleuve Uruguay. Un autre type de forêt-parc, bien différente du point de vue physionomique, est constitué par les formations à palmiers du genre *Butia*, que l'on trouve ponctuellement à l'ouest et à l'est du pays. A coté de ces forêts-parcs, il existe toute une gamme de faciès ligneux nommés indifféremment « monte », terme générique qui recouvre à la fois des fourrés épineux, des galeries forestières, des forêts basses et des forêts de ravins à affinités subtropicales. Enfin, une surface inconnue car jamais prise en compte de formations intermédaires entre la prairie et ces montes est occupée par des buissonaies (genres *Baccharis, Eupatorium*). La diversité floristique et physionomique de ces formations est totalement ignorée des textes uruguayens de protection.

Si l'ensemble de ces formations ligneuses n'occupe qu'une faible part de l'espace uruguayen (autour de 3 à 4% pour les formations forestières, buissonnaies exclues), leur présence conduit à s'interroger sur le rattachement pur et simple des espaces uruguayens à la pampa. Ceci est d'autant plus important que les prairies sont localement affectées par des processus de reconquête ligneuse dès lors que la pression pastorale et ses conséquences (feu notamment) s'atténuent(Gautreau, 2006). C'est nettement le cas dans l'aire protégée de la Quebrada de los cuervos où, sur le plateau, l'arrêt des feux pastoraux s'est traduit par le développement des « chircales » à *Dodonaea viscosa* (Gautreau, 2004). La reconnaissance croissante de l'originalité écologique de la région se lit à l'usage de plus en plus répandu du terme de « campos », déjà utilisé par Demangeot (2000), mais maintenant repris désormais dans plusieurs travaux scientifiques de référence (Bilenca D. et Miñarro F., 2004; Soriano et al., 1992).

Cette rapide présentation des formations uruguayennes et des problèmes de définition qu'elles soulèvent nous semble importante pour comprendre les difficultés du processus actuel de protection et ce pour deux raisons essentielles. D'une part l'assimilation de l'espace uruguayen à la pampa le rattache automatiquement à un écosystème considéré par beaucoup, et notamment par les organisations environnementalistes, comme l'un des plus modifié par l'action anthropique. Le site web du WWF, qui traite en quelques lignes des « savanes uruguayennes» (rattachées aux « savanes et prairies tropicales et subtropicales»), le définit comme « une vaste région incluant l'ensemble de l'Uruguay… où malheureusement l'agriculture et l'élevage ont profondément altéré les communautés naturelles ». Un tel parti-pris débouche sur une contradiction majeure entre la protection de la « Nature » d'une part et cet espace qui, n'ayant plus rien de « naturel », n'aurait pas lieu d'être protégé. La prairie souffre d'un double désavantage, celui de n'être pas forêt d'abord (or la forêt, comme l'a bien montré Rossi, reste le parangon de la protection), celui de n'être plus naturelle ensuite. L'intérêt récent mais à ce jour encore limité pour les prairies pourrait certes affecter l'Uruguay, mais là encore, sa situation marginale semble un obstacle à son insertion dans les grands réseaux internationaux de protection. Comment en effet protéger des milieux de marge, des écotones dont on ne sait en définitive s'ils appartiennent à la pampa ou à la forêt-parc, aux prairies tempérées ou aux savanes subtropicales ? La rareté des travaux récents sur ces prairies - les travaux de Rosengurtt (1970) et Chebaratoff (1960) font encore référence-entrave leur reconnaissance à l'échelle internationale. La marginalité écologique et scientifique de ces milieux explique leur mise à l'écart des grands programmes internationaux.

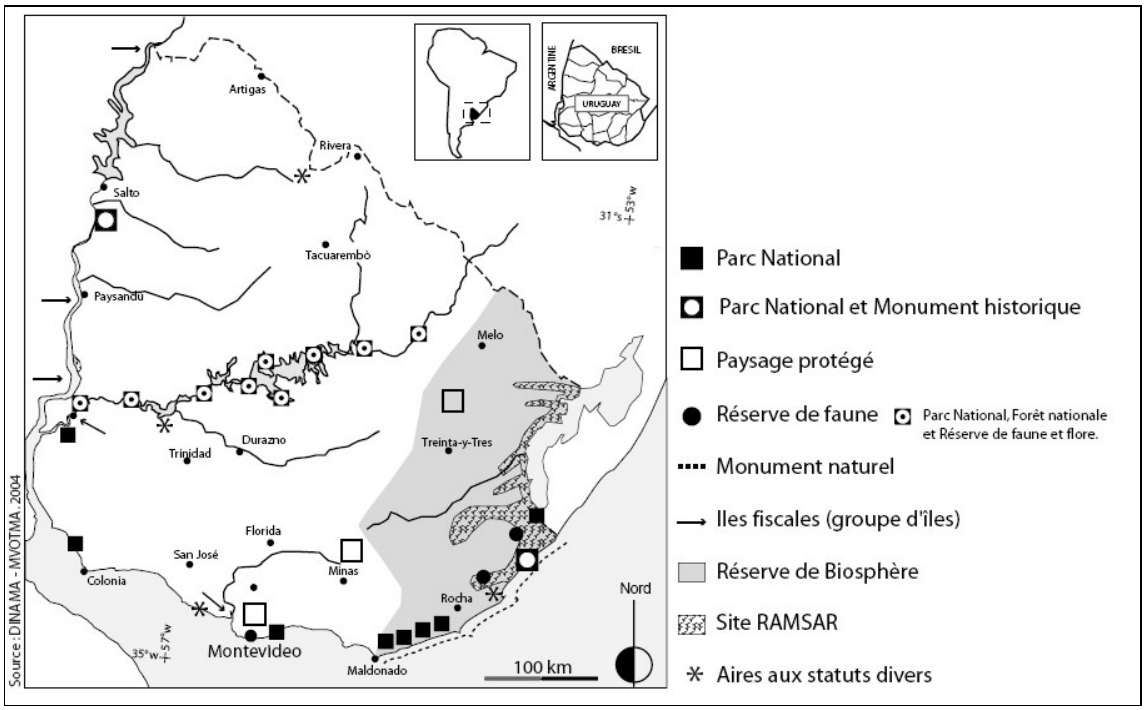
Loin de permettre une approche originale de la protection, cette marginalité n'a fait que renforcer les insuffisances voire les incohérences du processus en cours. Le choix des aires de protection répond à un empilement de décrets, de lois adoptés à différents niveaux sans véritable logique d'ensemble. Sur les 36 aires existantes, seules 7 d'entre elles comportent des écosystèmes prairiaux; aucune aire protégée n'est directement consacrée aux écosystèmes prairiaux, laissant de coté plus de 80% du territoire.

Les milieux phares de la protection se calquent sur les canons internationaux : zones humides et forêts sont les milieux les plus largement représentés au sein des aires de protection uruguayennes : ils sont respectivement présents dans 28 et 14 des 36 aires de protection. En terme de superficie 8 des 10 plus grandes aires reconnues sont consacrées à des milieux humides (lagunes et marais). La labellisation résulte ainsi d'un mimétisme vis-à-vis des logiques internationales. L'omniprésence des zones humides intérieures ou littorales répond à une demande internationale par l'intermédiaire des grands programmes (Réserve de Biosphère MaB-Unesco) et des grandes conventions telles que Ramsar. La volonté de reconnaissance internationale se double ici d'un intérêt pour les financements qui les accompagnent. La protection des forêts répond à un souci identique du fait même de l'importance des forêts dans les grands débats internationaux depuis plus de 10 ans. Les grandes directives internationales s'imposent ici aussi alors que la situation est profondément particulière : ce sont les formations basses, et notamment la prairie, qui sont « menacées » par les « plantations » ligneuses, et non l'inverse.

La labellisation résulte en second lieu d'une logique du « remarquable ». Les espaces protégés correspondent fréquemment à des « accidents » de la topographie dans un contexte de relief peu accidenté : les « quebradas » (vallées encaissées) et les « cerros » (monts) sont ainsi sur-

représentés. Cette mise en exergue du « remarquable » explique en partie l'importance des espaces forestiers ou sub-forestiers, qu'ils soient autochtones (« monte nativo ») ou exotiques (boisements de pins et d'eucalyptus). Il conviendrait d'ajouter à cela les aires liées à des monuments historiques qui se rattachent également à cette prééminence de l'exceptionnel.

Figure n°2 : entre émiettement statutaire et disparités de localisation : la répartition des aires de protection en Uruguay



Sources : Caldevilla, 1996; PROBIDES, 1999; Gudynas et Evia, 2000; Sans, 2000; Gautreau, 2006.

Cette double logique permet de rendre compte des particularités de la géographie des aires protégées uruguayennes (Figure n°2). La mise à l'écart des activités pastorales et le faible intérêt porté aux prairies se traduisent par une géographie des aires protégées où dominent le linéaire, le ponctuel et le marginal, où la matrice paysagère est absente. Le linéaire est particulièrement bien représenté par les galeries forestières, notamment le long du Río Negro ou encore par les « Monuments Naturels » de la côte Atlantique. Le ponctuel apparaît sous la forme des aires isolées de paysages protégés de l'est du pays, liées au « monte nativo », comme le parc Arequita ou la « Quebrada de los Cuervos ». Il en résulte une réelle

marginalité de ces zones de protection coupées de leur contexte environnant. Faute d'avoir pensé cette intégration, les projets de zonation des aires protégées se heurtent à des obstacles insurmontables. Leur taille souvent trop réduite empêche l'établissement de zone-tampon sur le modèle des Réserves de Biosphère ou des parcs nationaux. Le cas du parc San Miguel (Figure n°1), à la frontière brésilienne est symptomatique. S'inspirant des directives internationales, une zone tampon était prévue pour protéger la réserve génétique voulue par l'Unesco. Or, l'enclavement de la réserve entre la frontière d'une part, le village et les champs de riz de l'autre, rend cette procédure impossible. La coupure entre zones de protection et zone de pâturage s'avère ainsi très discutable d'un strict point de vue écologique. Elle ne permet pas de prendre en considération la complémentarité des écosystèmes pourtant particulièrement importante dans les milieux ouverts.

Une large part des « espèces phares » en matière de biodiversité sont des oiseaux dont l'aire chorologique est vaste, et qui sont dépendants d'une mosaïque de formations et non d'un seul écosystème (Sala et al., 1995). Or, en Uruguay, l'exclusion des activités d'élevage et du feu dans toutes les aires entraîne une reconquête ligneuse (Gautreau et Pérez, 2004), préjudiciable à terme à la diversité écosystémique. De la même manière, le caractère très ponctuel et linéaire des aires de protection ne permet pas aux perturbations, anthropiques ou naturelles, de s'exprimer pleinement alors qu'elles sont indispensables à la dynamique de renouvellement des écosystèmes, au maintien notamment des stades pionniers. L'absence de connectivité biologique est un autre trait caractéristique du système mis en place, les éléments linéaires ne concernant en définitive que les cours d'eau et les espaces côtiers. Or cette connectivité est une des conditions du maintien de la biodiversité et du renouvellement des populations.

La géographie des aires protégées en Uruguay traduit ainsi l'inadaptation du système mis en place aux particularités des milieux uruguayens. Cette inadaptation relève en grande partie d'une absence de prise en compte de la réalité territoriale du pays. Protéger la « Nature » dans un espace de transition écologique et dans un contexte d'élevage extensif au sein de grandes propriétés ne saurait se concevoir sur le modèle de la forêt amazonienne, des parcs nord-américains ou encore des grandes zones humides du nord canadien.

… ET COUPEE DES REALITES TERRITORIALES

La sous-représentation des prairies au sein des aires de protection, discutable d'un strict point de vue écologique, manifeste en définitive le décalage entre protection de la « Nature » et réalités territoriales. L'évolution actuelle de ces formations s'oriente soit vers un embroussaillement progressif, du fait de l'abandon de terrains considérés comme difficiles à gérer (Carrere, 1993), soit par le remplacement par des prairies artificielles ou des cultures. Dans les deux cas une telle évolution apparaît préjudiciable aussi bien en terme de biodiversité qu'en terme de productivité pastorale. La « fermeture » des formations ligneuses se traduit non seulement pas la disparition d'un tapis graminéen hivernal riche et original (qui fait défaut dans les prairies dépourvus d'arbres), par la diminution de la productivité fourragère mais aussi par un processus auto-cumulatif d'abandon, la réduction de l'espace disponible pour l'élevage favorisant à son tour l'abandon des terrains avoisinants. L'inversion du processus, lorsqu'elle est envisagée, ne peut plus se réaliser que par la coupe rase du couvert arborescent. La gestion de la biodiversité, des prairies comme des formations ligneuses, paraît ainsi étroitement dépendante des pratiques pastorales et agricoles, ce qui ne semble pas réellement pris en compte dans les politiques actuelles de conservation.

A travers la question de l'élevage se pose en réalité le problème fondamental de la propriété des terres en Uruguay. Avec plus de 90% de propriété privée, le territoire uruguayen ne saurait répondre aux objectifs de protection fixés au niveau international (l'UICN et les grandes ONG considèrent qu'un taux de 10% de la superficie d'un biome est une nécessité pour sa protection) sans que les propriétaires privés soient associés au processus de protection. Or actuellement, dans le cadre d'un élevage très extensif, l'intérêt d'une gestion associant élevage et protection de la biodiversité n'apparaît pas clairement aux yeux des grands propriétaires. Ce blocage foncier conduit à des incohérences en terme de protection. Il a déjà été fait allusion à la taille des aires de protection trop réduites pour permettre la mise en place de zones-tampon préconisées par les instances internationales. Le Parc d'Arequita fournit un exemple caricatural de ces problèmes fonciers. Composé de deux zones de protection de petites tailles (400 ha chacune), situées sur les hauteurs qui dominent le Río Santa Lucía, au centre-sud du pays, le parc est coupé en deux par une propriété privée qui empêche toute communication entre les deux parties du parc et donc toute tentative de zonage et de gestion d'ensemble de l'aire. Il en résulte une incertitude quant au statut même de cette aire proposée pour un classement en Monument naturel en 1990 et qui aujourd'hui est tour à tour considérée comme un possible Parc National ou comme un « Paysage protégé ». Sur l'ensemble des aires de protection, aucune aire de gestion publique ne dépasse les 10 000 hectares alors que les plus grandes aires, qui le plus souvent ne sont que des labels sans véritable gestion particulière (site Ramsar par exemple), sont à la fois publiques et privées. Si l'on exclue le site Ramsar et la réserve de Biosphère, la superficie moyenne des aires de protection tombe à moins de 1 000 hectares. La structure foncière apparaît ainsi comme un obstacle majeur à une politique de protection véritable.

On peut alors s'interroger sur l'ambiguïté institutionnelle qui caractérise le système de protection au niveau national. Si l'affirmation du ministère de l'environnement (MVOTMA) en tant qu'institution en charge de la protection peut apparaître comme la marque d'une volonté de cohérence, sa faible assise territoriale déjà mentionnée (seules 2 aires sont sous sa dépendance exclusive) reflète les blocages fonciers propres à l'Uruguay et l'impossibilité d'une gestion écologique coupée des réalités agricoles et pastorales. De ce point de vue il n'est pas certain qu'un ministère en charge des questions d'aménagement et de logement (MVOTMA) soit mieux à même de se consacrer à la gestion des écosystèmes qu'un ministère en charge de l'activité agro-pastorale. L'absence d'assise territoriale du ministère de l'environnement se doublant d'un manque de moyens évidents (notamment en terme de personnels), la gestion concrète des aires est souvent réduite au strict minimum. L'absence de moyens au niveau national participe du processus d'acceptation des schémas internationaux. L'adoption des labels internationaux (Ramsar et Réserve de Biosphère) s'avère ainsi en grande partie destinée à obtenir des financements extérieurs[ii] au risque de plaquer sur l'Uruguay des schémas de gestion en décalage tant avec la réalité écologique qu'avec la réalité territoriale. Le système de protection dominant au niveau international, conçu par et pour des pays où l'Etat est propriétaire de vastes superficies, s'avère en inadéquation avec la réalité uruguayenne. La protection de l'environnement risque alors de devenir un alibi masquant la poursuite de pratiques pas toujours en accord avec la conservation du milieu. La correspondance entre les principales aires de protection de l'est du pays et les régions touristiques littorales est de ce point de vue assez révélatrice. L'alibi écologique est même utilisé par les grandes compagnies forestières qui présentent les allées forestières intégrées aux grandes plantations comme des « couloirs écologiques » !

Conclusion

L'émergence récente d'une politique de protection de la « Nature » en Uruguay souligne les contradictions d'un processus en cours qui, largement transposé des directives internationales, se heurte aux réalités écologiques et territoriales de l'Uruguay. Les priorités accordées à la mise en réserve des zones humides et des « *montes nativos* » contribuent à exclure de cette politique environnementale la grande majorité du territoire, notamment les milieux de prairies (campos) sur lesquels pèsent des menaces environnementales importantes. Les particularités écologiques expliquent dans une certaine mesure cette contradiction, les espaces uruguayens faisant figure de zone de transition encore peu étudiée et par là même rattachée abusivement au domaine des pampas.

Mais c'est plus encore dans l'importation d'un modèle de protection extérieur qu'il convient de rechercher l'origine des contradictions et des insuffisances actuelles de cette politique. L'inadéquation entre les milieux uruguayens et les grands biomes valorisés au niveau international, tout comme les particularités foncières de territoires dominés par la grande exploitation pastorale rendent inopérants les modèles de protection prônés au niveau international par les grands organismes de protection tel que l'UICN ou par les grandes ONG environnementalistes.

Si, comme le dit R. Carrere (2003) « les conceptions sur l'environnement sont toujours venues de l'extérieur », les balbutiements actuels témoignent de la nécessité d'une approche différente de la protection. Cette nouvelle approche suppose, à défaut d'une transformation notable des structures foncières très hypothétique, une démarche capable de mettre en évidence l'intérêt tant écologique qu'économique d'une gestion associant maintien de la

biodiversité et activité pastorale, approche qui répondrait davantage à une réelle volonté de développement durable.

Bibliographie

Achkar Marcel., Domínguez Ana., 2000, « El sistema ambiental uruguayo », dans *Perfil Ambiental Del Uruguay/2000*, Montevideo, Uruguay, Editorial Nordán-Comunidad, pp. 17-27.

Achkar Marcel. et *al.*, 2001, *Pautas para la elaboración de un Plan de Manejo para el Área de Esteros de Farrapos. Primera Parte: Medio Físico y Fauna*, dans Convenio DINAMA-Facultad de ciencias, Montevideo, Uruguay, MVOTMA, 148 p.

Bilenca David. et Miñarro Fernando., 2004, *Áreas Valiosas de Pastizal en las Pampas y Campos de Argentina, Uruguay y Sur de Brasil (AVPs).* Programa Pastizales, Fundación Vida Silvestre Argentina. Buenos-Aires : 323 p.

Caldevilla Gabriel*,* 1996, *Informe Nacional Uruguay*. 1er. Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Areas Protegidas. Santa Marta, Colombia. 21-28 de mayo, 1997. Montevideo, Uruguay, 60 p.

Carrere Ricardo, 1993*,* « La ausencia de bosques: un complejo de inferioridad muy uruguayo », dans *Tierra Amiga, n°12*, Montevideo, pp.15-23.

Carrere Ricardo, 2003, «Las áreas protegidas y las comunidades locales », dans *Boletín n°73 del World Rainforest Movement*, Montevideo, Uruguay, WRM, 32 p.

Chebaratoff Jorge, 1960. « Algunos aspectos evolutivos de la vegetación de la provincia fitogeográfica uruguayense », dans *Revista Nacional*, n°201, Montevideo.

Da Lage Antoine. et Métaillé Georges., 2000, *Dictionnaire de biogéographie végétale*. Paris, CNRS Editions, 579p.

Demangeot Jean., 2000, *Les milieux « naturels » du globe*. Paris, Armand Colin, 337 p.

Gautreau Pierre., 2006, *Géographies d'une "destruction" des forêts dans un territoire d'herbages. Récits de crise et résilience forestière dans les campos uruguayens du XVIIIe au XXe siècle.*Thèse de doctorat, Université de Lille 1, 463 p.

Gautreau, Pierre, 2004.a, *Dinámicas leñosas en pastizales serranos*, poster présenté à la XXè Reunion du groupe CAMPOS (F.A.0.). Salto, Uruguay, 28-30 octobre 2004, pp. 223-224.

Gautreau Pierre. et Pérez Nicolas, 2004.b, *Instalación de un sistema de relevamiento para el monitoreo a largo plazo de la dinamica espacial de la vegetación leñosa*. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Dirección Nacional de Medio Ambiente, P.R.O.B.I.D.E.S., Rocha : 16 p.

Grela Ivan. et Romero Francisco., 1996, *Estudio comparativo en dos sectores de monte de quebradas en el Arroyo Lunarejo. Departamento de Rivera*. Montevideo, Uruguay, Thèse, Facultad de Agronomía, 65 p.

Gudynas Eduardo et Evia Gerardo, 2000, *Ecología del Paísaje en Uruguay, Aportes para la conservación de la Diversidad Biológica.* Montevideo, Uruguay, DINAMA et Junta de Andalucía, 173 p.

Henwood William, 2002, «Grassland Protected Areas Task Force », dans *IUCN Newsletter,* n°86 - 1*,* pp. 4-5.

Henwood William, 1998, «An overview of protected areas in the temperate grasslands biome » dans *Parks* n° 8, pp. 3-8.

Probides*,* 1999, *Plan director de la reserva de Biósfera de los Bañados del Este*. Montevideo, Uruguay, PNUD, GEF, Union Europea, 159 p.

Rosengurtt Bernardo 1970*, Gramineas uruguayas*. Universidad de la República, Montevideo, 489 p.

Rossi Georges., 2003, *L'ingérence écologique. Environnement et développement rural du Nord au Sud.* Paris, CNRS, 248 p.

Sala Osvaldo et al., 1995, « Biodiversity and Ecosystem Functioning in Grasslands », dans Mooney H., et al.*Functional Roles of Biodiversity: A Global Perspective.* John Wiley & Sons Ltd, England.

Sans Carolina, 2000, *Informe sobre la ley de creación de un sistema nacional de áreas naturales protegidas*. Montevideo, Uruguay, Facultad de Agronomía, Departamento Forestal, 8 p.

Soriano Alberto 1992. « *The Rio de la Plata Grasslands* », dans Coupland, R.T. (ed.), *Natural grasslands. Introduction and western hemisphere*. Elsevier : pp. 367-407.

UICN, 2003, « Liste des Nations Unies des aires protégées de 2003 », dans *5ème Congrès mondial sur les parcs* Durban, Afrique du Sud.

Liste des figures

Figure n°1 : le parc San Miguel : une aire frontalière aux multiples propriétaires

Figure n°2 : entre émiettement statutaire et disparités de localisation : la répartition des aires de protection en Uruguay

Liste des tableaux

Tableau n° 1 : les aires de protection en Uruguay : une expansion récente remarquable ?

Résumé : La politique récente de protection de la « Nature » en Uruguay se heurte à des contradictions liées à l'insuffisante prise en compte des particularités écologiques et territoriales du pays. La multiplicité des statuts de protection, la confusion parmi les acteurs publics, l'émiettement des aires protégées traduisent les difficultés du processus en cours. Les canons internationaux de la protection de la « Nature » ne sauraient s'appliquer tels quels à un

territoire marqué par l'importance de l'élevage extensif dans le cadre de la grande propriété, sauf à délaisser, comme c'est actuellement le cas, plus de 80% du territoire national.

Abstract : The still recent policy of environment protection in Uruguay run against contradictions due to the inadequate taking in acompt of ecological and territorial characteristics of the country. The diversity of protection status, the confusion among the public actors, the crumbling of the protected areas emphasize the difficulties of the actual process. The international criterion of "Nature" protection can't fit with a territory characterised by the importance of extensive stock-farming and large ownership, except by the withdrawal of more than 80% of the national territory

Resumen: La aun reciente política de protección de la "Naturaleza" en Uruguay está debilitada por contradicciones ligadas a una insuficiente consideración de las particularidades ecológicas y territoriales del país. La complejidad del proceso iniciado se ve reflejada por la multiplicidad de los estatutos de protección del medio ambiente, cierta confusión entre los actores públicos, y la dispersión de áreas de tamaño reducido. No es posible aplicar sin adaptaciones los cánones internacionales de amparo a la "Naturaleza" en un territorio caracterizado por la importancia de la gran propiedad ganadera extensiva, sin dejar desprotegido, como es el caso hoy en día, más del 80% del territorio nacional.

Mots-clés : Protection, aires protégées, environnement, prairies, « monte », zones humides, Uruguay.

Key-words : Protection, protected areas, environment, temperate grassland, "monte", wetland, Uruguay.

Palabras clave

Protección, áreas protegidas, medio ambiente, praderas, monte, humedales, Uruguay**.**

---

[i] L'engouement actuel pour le soja transgénique, souvent planté en Uruguay par des entrepreneurs argentins en manque de terres et qui les louent aux propriétaires locaux, tient grandement à la technique actuelle de semis, qui suppose pour l'agriculteur des économies sensibles en équipements. Appellée "siembra en cobertura", elle ne suppose pas de labour du sol, mais une erradiction complète des autres plantes par désherbant (round-up). Résistante au produit grâce à sa génétique modifiée, la plante de soja s'implante alors par semis direct sur le sol.

[ii] Le programme PROBIDES est ainsi financé conjointement par le PNUD, l'Agence Internationale de Coopération Espagnole (AECI), l'Union européenne à travers le programme GEF et enfin… le Mvotma.

Dorothée Capo a soutenu un travail de maîtrise à l'université de Paris1 sur les aires protéges en Uruguay puis un DEA sur les corridors écologiques dans les Alpes.

Pierre Gautreau est Maître de conférences à l'Université de Lille, membre du Laboratoire « Territoires, Villes, Environnement, Société ». il a soutenu en 2006 une thèse sur de doctorat sur « *Géographies d'une "destruction" des forêts dans un territoire d'herbages. Récits de crise et résilience forestière dans les campos uruguayens du XVIIIe au XXe siècle* ».

Laurent Simon est Professeur à l'Université de Paris 1. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages dont 3géographie de l'Environnement » aux éditions Belin en 2007 en collaboration avec paul Arnould.