

Le Parc Naturel Régional du Haut Jura, un outil d'aménagement efficace ?

Marie-Agnès Lanneaux Robert Chapuis¹

1992 - Colloque de Clermont-Ferrand

RESUME : Le Parc du haut Jura, créé en 1986, est un des 27 Parcs Naturels Régionaux français. Son action a porté surtout sur la conservation et la mise en valeur du patrimoine, la promotion du tourisme et l'information du public. Mais son impact a été beaucoup plus limité dans le secteur proprement économique.

ABSTRACT : The haut Jura Park is one of the 27 french Regional Park. His action emphasizes nature conservation, public information and tourism promotion. But his economic impact is much more limited.

Le parc naturel régional du haut Jura est un des 27 parcs français existant actuellement. Après avoir rappelé ce que sont les parcs naturels régionaux (PNR), nous dresserons un portrait-robot de celui du haut Jura, avant d'analyser les actions entreprises par celui-ci depuis sa création en 1986 et d'en faire un bilan.

I - LES PARCS NATURELS REGIONAUX FRANCAIS

Les Français se sont longtemps désintéressés du problème de la conservation de la nature. Alors que le premier parc naturel du monde est créé en 1872 à Yellowstone, aux Etats-Unis, que celui de Banff, au Canada, voit le jour en 1885, bientôt suivi par celui de l'Engadine en Suisse, on commence à se préoccuper timidement du problème en France dans les années 30, avec la création de quelques réserves naturelles.

Il faudra attendre 1963 pour que le premier parc naturel, celui de la Vanoise, soit créé. Il est vrai que le retard a été rapidement comblé. En une quinzaine d'années cinq autres parcs nationaux ont vu le jour et surtout, vingt-sept parcs naturels régionaux ont été mis en place entre 1967 et 1991. Plusieurs sont en projet. Actuellement les PNR couvrent 39 780 km², soit 7% du territoire national, et ils concernent 2 015 communes et 1 831 300 habitants.

C'est en 1967, qu'un décret fixe le cadre institutionnel des PNR. Des textes postérieurs précisent ou modifient le texte primitif, notamment en renforçant le rôle des conseils régionaux. Cependant, jusqu'en 1983, l'action des Régions se limite à une aide aux équipements puisque la loi de 1972, qui avait créé les Régions, interdisait à celles-ci de participer au fonctionnement des parcs. En 1983, la loi de décentralisation reconnaît les PNR comme structure de planification territoriale. Le décret d'avril 1988 accentue le rôle de la Région ; c'est celle-ci qui, désormais, demande le classement

¹ Cet article est tiré du mémoire de maîtrise de M.A. LANNEAUX, dirigé et résumé par R.CHAPUIS

d'un territoire en PNR et élabore la charte du parc avec les collectivités territoriales concernées. Une circulaire de juillet 1989, émanant du secrétaire d'Etat chargé de l'Environnement, précise les modalités d'application du décret précédent.

Aujourd'hui, les parcs sont créés à l'initiative des élus locaux dans «des territoires à l'équilibre fragile et au patrimoine naturel et culturel riche». On les trouve donc à la fois dans des zones périurbaines et dans des espaces naturellement handicapés, isolés, économiquement en difficulté, mais soumis à une certaine pression touristique. Ils ont trois objectifs : la protection de la nature et des sites, le développement économique et social et l'accueil, l'information, l'éducation, l'information du public, certains de ces objectifs devant faire l'objet d'actions expérimentales ou exemplaires.

II - PORTRAIT-ROBOT D'UN PARC

Le PNR du haut Jura couvre un territoire de 750 km² (46 communes), à cheval sur le Jura plissé et sur le Jura des plateaux. La majeure partie se situe entre 800 et 1 500 mètres, mais la vallée de la Bienne, qui parcourt la région du nord au sud sur presque toute sa longueur, est nettement plus basse. La forêt recouvre ce territoire, copieusement arrosé et très froid en hiver, sur près de 60 % de sa surface.

On pourrait donc s'attendre à rencontrer là un des «déserts» français. Globalement au moins, il n'en est rien. La densité de population dépasse légèrement 51 h/km², contre 35 en moyenne rurale française. Mais les densités sont assez disparates : 10 h/km² dans certaines communes du sud (canton des Bouchoux) contre plus de 100 dans les deux petites villes qui émergent de cet ensemble (Morez 7 000 h, Saint-Claude 13 000). L'existence de ces petites villes et de quelques gros villages s'explique par une industrie ancienne, mais en constante reconversion, qui travaille aujourd'hui le bois (la pipe de Saint-Claude), le diamant (Saint-Claude encore), le plastique (vallée de la Bienne) et qui fabrique horloges et lunettes (canton de Morez), jouets (Lavancia, plateau de Lavans-Saint-Lupicin). Le PNR du haut Jura est certainement un des rares parcs où 40 % de la population travaillent dans l'industrie grâce à une poussière de PME (770 au total), la plus importante ne dépassant pas 400 salariés.

L'autre pôle d'activité, mais c'est moins original dans les PNR, est le tourisme : tourisme vert très diffus l'été ; tourisme blanc (à la fois ski de fond et ski alpin) concentré essentiellement dans la «Station aux quatre villages», formée de trois communes rassemblées autour des Rousses. Le tourisme à lui seul occupe deux fois plus d'actifs (20 % contre 10 %) que l'agriculture, désormais marginale, même si quelques-unes de ses productions ont un certain renom (morbier, comté, bleu de Gex). Mais il est vrai que ce sont les agriculteurs qui entretiennent un paysage où 80 % de la SAU sont toujours en herbe.

Le PNR du haut Jura a mis un point final à toute une série d'actions antérieures recouvrant plus ou moins le secteur. En effet, le plan d'aménagement rural de Morez-les Bouchoux et le SDAU de Saint-Claude avaient été regroupés, en 1978, sous la houlette d'un syndicat intercommunal de développement et d'aménagement du haut Jura dont le Parc est plus ou moins l'héritier. La charte constitutive du Parc est rédigée en 1985, le syndicat mixte est créé la même année et la charte est agréée l'année suivante. En 1986-1987, l'équipe du Parc informe les élus et la population, puis elle développe ses premières actions.

III - LES ACTIONS DU PARC NATUREL REGIONAL

Conformément à la charte, les actions ont été orientées dans quatre directions.

Le souci de la conservation, de la mise en valeur et de la gestion du patrimoine naturel et culturel a toujours été essentiel ; il a même été renforcé depuis 1989. Un schéma d'aménagement des sites naturels remarquables est en cours d'élaboration ; il permettra de révéler au public quelques sites connus (le «chapeau de gendarme» par exemple) et d'autres moins connus. Une étude sur le cycle de l'eau a montré que des problèmes se posent dans ce pays calcaire. Un contrat de rivière impliquant l'ensemble du bassin- versant de la Bienne prévoit donc des mesures pour lutter contre les pollutions, protéger les sources d'approvisionnement en eau, nettoyer les rivières, etc. Le désenvasement et l'aménagement du lac de Lamoura permettra d'ouvrir celui-ci aux pêcheurs et aux baigneurs. Un arrêté de biotope pour protéger un coq de bruyère (le Grand Tétras) a été élaboré. Une signalisation routière esthétique et en accord avec le paysage se met en place.

Le soutien au développement économique est le deuxième volet des actions entreprises dans le cadre du PNR. Il a porté essentiellement sur l'agriculture, la forêt et le tourisme. Depuis 1989, des réunions de vulgarisation forestière ont permis à 165 propriétaires forestiers de s'initier à certaines techniques sylvicoles. Un cycle de formation à la gestion forestière a été également organisé.

Du côté de l'agriculture, le Parc a été à l'origine de l'aménagement de la fromagerie des Moussières en une Maison des fromages du haut Jura, ouverte en 1991, afin de faire mieux connaître le bleu de Gex, d'améliorer sa qualité et sa commercialisation. Il a également soutenu quelques initiatives individuelles comme la fabrication du fromage à raclette.

En faveur du tourisme, le Parc soutient la création de gîtes ruraux. Il a conçu et réalisé un réseau d'itinéraires de randonnées pédestres (900km), illustré par un topoguide, et tenté d'en harmoniser le balisage. Il a pris la direction des deux zones de ski nordique créées sur son territoire par la région de Franche-Comté et l'État en 1990 ; il en améliore le damage, la signalisation et la sécurité.

La promotion de l'accueil et de l'information du public, troisième versant de l'action du PNR, se fait d'abord dans le cadre du tourisme. Le Parc contribue à la promotion du haut Jura par des publications (sur les paysages par exemple), par des visites guidées (fermes traditionnelles, tourbières, gorges du Flumen) et par le soutien logistique de la fête du haut Jura qui chaque année met en valeur un village ou une ville, manifestation qui accueille en moyenne 20 à 30 000 personnes. Diverses actions en direction des visiteurs (abris-bus d'information par exemple) ont été mises en place, de même qu'en direction de la population locale. Le Journal du Parc est tiré semestriellement à 22 000 exemplaires et une Lettre du Parc, plus technique, est destinée aux élus. Un atelier de l'environnement offre aux adultes un programme de découverte de la nature du haut Jura ; il intervient aussi dans les écoles par ses animateurs et par le prêt de valises pédagogiques.

Enfin dans le cadre de l'assistance technique et de la coopération internationale, dernier volet, le Parc a apporté son aide à la mise en place d'un serveur télématique installé à la Maison du Parc qui rassemble les informations. Les trois offices de tourisme partenaires du Parc (Les Rousses, Morez et Saint-Claude) sont reliés au serveur et gèrent chacun leur module de réservation. Ce serveur permet de faire des réservations, d'informer les touristes sur les animations, la météorologie, etc.

La coopération internationale se fait avec la Suisse voisine (un guide touristique commun devrait voir le jour cette année) et avec le Parc National du Mont Sangbé, en Côte-d'Ivoire. C'est le PNR du haut Jura qui s'est chargé de mettre sur pied le programme d'aménagement et de mise en valeur de ce parc ivoirien.

IV - UN BILAN DU PARC NATUREL REGIONAL

Dans le bilan final les points positifs ne manquent pas. On est frappé par la diversité des actions entreprises et on peut penser que certaines de celles-ci, en particulier celles qui touchent le tourisme et l'environnement, pourront amener des retombées sur la région. Par ailleurs, une enquête a montré que le PNR a su se faire connaître de la population locale puisque la quasi-totalité des habitants (95%) connaissent l'existence du Parc et savent que c'est un outil d'aménagement local. Il a su faire prendre conscience à une partie au moins de la population des potentialités, mais aussi des problèmes de la région.

Cependant une analyse un peu plus fouillée montre que l'impact réel reste assez limité, surtout au plan économique. Chacun est bien conscient, par exemple, que la création d'une Maison des fromages du haut Jura ne va pas régler le problème des agriculteurs locaux, même si elle contribue à faire mieux connaître leurs productions ; les solutions sont évidemment à un autre niveau. Plus frappant encore, rien n'a encore été fait en faveur de l'industrie, de l'artisanat et du commerce, qui fournissent pourtant 70 % des emplois. De même, les actions destinées à améliorer les équipements locaux et l'habitat (en dehors de ce qui a été fait pour le tourisme)

sont rares. Les habitants eux-mêmes sont sceptiques : 94 % d'entre eux estiment que l'existence du PNR n'a rien changé jusqu'à présent à leurs conditions de vie. Mais le PNR peut-il vraiment changer celles-ci ? Telle est la question.

Le dévouement et l'efficacité de l'équipe en place ne sont pas en cause, bien au contraire, mais un certain nombre de raisons en limitent l'impact. La première, c'est évidemment que le Parc est encore jeune et que, sur ses cinq années d'existence, deux ont été passées à se faire connaître et à mieux connaître le milieu.

La seconde raison, essentielle, c'est que les moyens financiers du Parc sont limités. Certes, son budget a constamment augmenté depuis cinq ans (5 000 000F en 1986, 7 300 000 en 1990), malgré un désengagement relatif du ministère de l'Environnement. Mais sur ce budget, un peu plus du tiers va aux dépenses de fonctionnement : salaire d'une équipe permanente de dix personnes, étoffée de saisonniers en été, entretien de la Maison du Parc et des matériels, impôts, intérêts des emprunts, etc. En 1990, il n'est donc resté que 4 700 000 F pour le budget d'investissement, ce qui n'est pas négligeable mais ne permet évidemment pas des actions lourdes. La situation, il est vrai, est plus médiocre que dans la moyenne des parcs français, puisque le budget de fonctionnement du PNR du haut Jura était de 2 600 000 F, en 1990, contre une moyenne de 5 000 000F. La situation est surtout beaucoup plus médiocre que celle des parcs anglais ou allemands qui disposent de moyens financiers nettement supérieurs.

Autre raison, les compétences du PNR du haut Jura sont, comme celles des autres parcs régionaux français, limitées. En effet, le directeur du Parc n'a aucun pouvoir réglementaire. Il lui faut donc persuader l'administration, l'habitant, le touriste... ce qui prend du temps et n'a pas toujours une efficacité assurée. Ses compétences sont très nettement inférieures, par exemple, à celles des parcs anglais qui délivrent les permis de construire, créent des terrains de camping, des réservoirs, etc.

Les susceptibilités locales sont une dernière cause de freinage de l'action du Parc. Par exemple, les deux communes des Rousses et de Prémanon boudent les initiatives du PNR parce que la Maison du Parc a été installée dans la petite commune de Lajoux, plutôt que dans la station. Ainsi ces deux communes ont tardé à harmoniser le balisage de leurs sentiers de randonnée pédestre avec celui des autres communes... Autre exemple, l'industrie et l'artisanat locaux sont des milieux très fermés qui verraient d'un mauvais œil des tiers s'occuper de leurs affaires, d'où le faible impact du Parc dans ces secteurs.

Si l'on en juge par l'exemple du haut Jura, les PNR peuvent indiscutablement participer, avec d'autres partenaires, à une meilleure protection du milieu naturel et culturel, à une promotion du tourisme rural et à une prise de conscience locale des potentialités de la région. Mais leurs moyens sont trop limités pour changer en profondeur les conditions de vie.