

Parc naturel régional en Bresse jurassienne : chronique d'un projet avorté

Florence Vaivre, UPRESA 6049 du CNRS, équipe IRADES

La reconquête des zones rurales a été l'une des grandes ambitions de l'aménagement du territoire. Avec la décentralisation, le milieu rural s'organise à travers un intense mouvement de mise en intercommunalité, dans un souci de multiplication des actions de rénovation et de développement. Les formes juridiques, les thématiques et outils qui en découlent conduisent à une certaine complexité.

Le projet de Parc naturel régional en Bresse mis en chantier par le Syndicat intercommunal d'aménagement et de développement de la Bresse jurassienne (SIDAB) en 1992 et porté par la Région de Franche-Comté, s'inscrit tout à fait dans une logique de soutien à un territoire un peu oublié. Pourtant, en novembre 1996, l'échec du vote d'adhésion des communes met fin à la démarche de projet...

Le Parc naturel régional, un modèle de développement exigeant

"Le territoire de tout ou partie d'une ou plusieurs communes peut être classé en PNR lorsqu'il présente un intérêt particulier par la qualité de son patrimoine naturel et culturel, pour la détente, le repos des hommes et le tourisme, et qu'il importe de le protéger et de les organiser" énonce le décret de 1967, acte de création des Parcs naturels régionaux.

Dans les années 70, les PNR ont une forte vocation de redynamisation des zones rurales en crise, notamment à travers le développement du tourisme et de la dimension récréative de ces espaces. Bien souvent, ils sont créés à l'initiative de l'Etat ou de la DATAR, même si la réglementation spécifie le rôle moteur des responsables locaux

et des collectivités régionales alors en gestation.

Progressivement, les textes législatifs relatifs aux PNR réaffirment leur objectif premier de protection du patrimoine, face à une multiplication des projets et à une dimension patrimoniale développée par d'autres outils intercommunaux.

La loi Paysage de 1993 vient renforcer la vocation de protection-valorisation : la charte constitutive du Parc n'a plus seulement valeur d'engagement moral mais de directive. Par ailleurs, les lois de décentralisation et la nécessité d'un développement par le bas instituent la Région comme porteur du projet et placent la volonté locale au cœur de la décision de classement ; l'attribution définitive du label PNR revenant à l'État par le biais du ministère de l'Environnement.

Les critères de classement ne font plus seulement référence au "caractère exceptionnel" du patrimoine, mais

également à la "cohérence du territoire délimité" (qui lui confère une image d'autant plus forte de terroir) et à la qualité du projet présenté qui, selon le décret de 1994, "s'apprécie en fonction de la précision des engagements des différents partenaires".

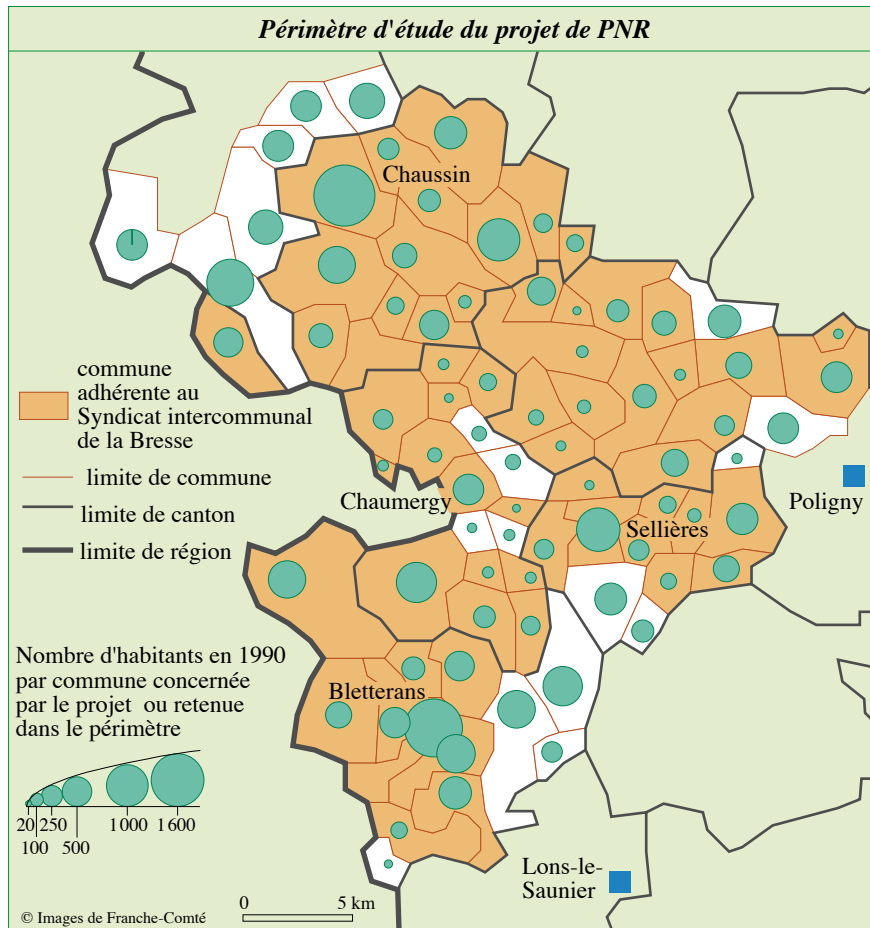
La démarche de projet, baromètre de la volonté locale

Petit historique

En 1983, voit le jour une association : "La Bresse veut vivre". Créée à l'initiative du monde agricole, elle est une structure de réflexion sur les moyens de redynamiser la vie rurale de la petite région. Le choix d'élaborer une Charte intercommunale de développement et d'aménagement conduit à la création d'une structure administrative forte, le Syndicat intercommunal d'aménagement et de développement de la Bresse jurassienne. L'implication des



L'étang Seigneur. Cliché Maison des Étangs



communes pose alors le problème du périmètre d'action. Tandis que certains ne nomment Bresse que la partie occidentale et septentrionale de la plaine (le cœur bressan où est née la mobilisation), les pouvoirs publics et collectivités territoriales poussent à l'élargissement du périmètre vers les contreforts du Jura. Déjà, à l'époque, ce choix appuie la thèse d'un mariage de raison entre Bresse et Vignoble (ou leurs espaces transitoires) qui expliquera par la suite la faible cohésion autour du projet de PNR.

Syndicat intercommunal et association travaillant en binôme, acquièrent cependant une forte expérience à travers le plan local de développement (1992-95) et les programmes européens NOW (Nouvelles opportunités pour les fem-

mes) et LEADER II qui mobilisent un groupe de personnes volontaires.



Architecture bressane. Cliché CAUE du Jura.

Aperçu du périmètre

Le noyau central du Parc naturel de Bresse correspond grossièrement à la zone d'intervention du SIDAB (60 communes adhérentes). Dans le cadre de la mise à l'étude du projet de Parc, le périmètre élargi englobe 80 communes du sud de Dole au nord de Lons-le-Saunier, jusqu'à la limite départementale à l'ouest et aux premiers contreforts du Jura à l'est ; il est relativement petit, contraint par les limites administratives, régionales et cantonales, et surtout constitué de nombreuses petites communes très peu peuplées.

Orientations du projet et influences locales

Fin 1993, la Région vote la mise à l'étude officielle d'un PNR en Bresse du Jura et dès 1994, les porteurs du projet se lancent dans une phase de réflexion fondée sur un diagnostic du territoire et de définition de grandes orientations issues du travail de commissions regroupant divers acteurs locaux (élus, corps consulaires, associatifs...).

Les pistes dégagées répondent aux attentes locales : valorisation des produits d'Appellation d'origine contrôlée (volaille et vin), installation de jeunes agriculteurs, maintien et diversification

des services de proximité... Pourtant certains objectifs, chers aux porteurs du projet, sont peu en phase avec ceux des acteurs directs, agriculteurs et pisciculteurs notamment.

Le projet est en décalage par rapport à la réglementation nationale, d'une part, et face aux attentes des acteurs locaux, d'autre part. Il privilégie trop le développement pour les uns et reste trop environnemental pour les autres. Cette divergence pose la question de la pertinence de cet outil ambitieux face à des préoccupations locales plus immédiates.

Les institutionnels au cœur de la décision

L'avant-projet de PNR est soumis, dans un premier temps, à l'approbation des communes. Puis, garanti par une mobilisation locale forte, il fait l'objet d'une décision de classement national, véritable barrage filtrant.

En 1996, le vote des communes, expression d'une volonté locale mitigée, marque la fin d'un projet déjà trop controversé. La majorité des petites communes a voté "non", par réflexe localiste et méfiance de l'intercommunalité. Manque d'intérêts communs ou individualisme profond placent la dimension intercommunale et identitaire au cœur de l'échec, bien avant la dimension patrimoniale.

Un espace à valeur de territoire ?

Le périmètre d'étude se situe à la charnière de trois régions naturelles bien individualisées :

- la Bresse jurassienne, en continuité de la Bresse bourguignonne, identifiée par ses paysages de bocage, d'étangs forestiers et d'habitat dispersé ;
- le Vignoble, reconnaissable à ses buttes et collines occupées par la polyculture-élevage, la vigne et un



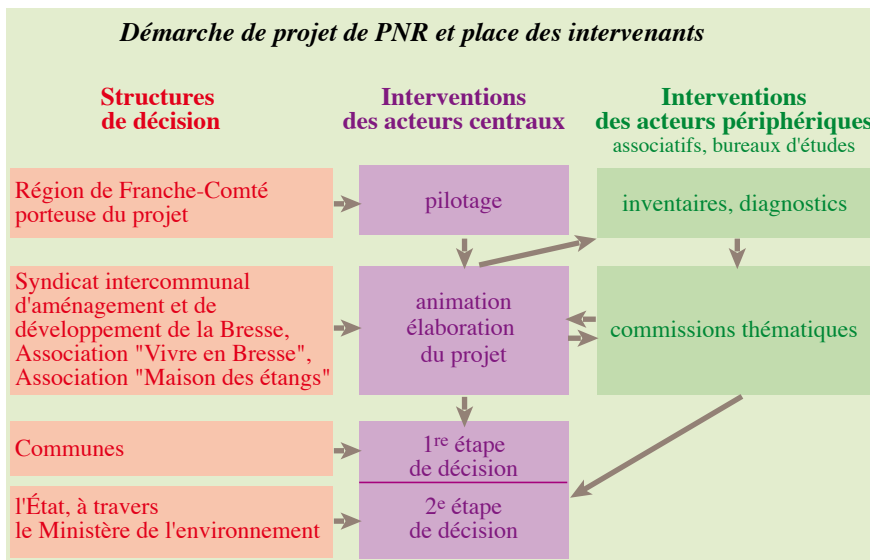
Paysage de Bresse. Cliché Maison des Étangs

habitat groupé en villages plus ou moins importants ;

- le Finage, caractérisé par des paysages ouverts de grande culture, mais qui a conservé en son sein les anciens méandres de la basse vallée du Doubs, véritable milieu relique pour la flore et la faune, classé en ZNIEFF et qui présente, par conséquent, un intérêt écologique majeur.

Entre les trois entités s'étend un vaste secteur intermédiaire qui subit plus ou moins fortement leurs influences conjuguées.

Les zones d'intérêt patrimonial sont localisées dans ces trois régions "typées" qui n'occupent pas l'essentiel du périmètre. Il en résulte une certaine concentration des richesses (écologique, architecturale, paysagère...) qui minimise leur poids et relativise la qualité patrimoniale de l'ensemble. Surtout cette diversité des terroirs séparés par des espaces moins typés confère au territoire d'étude une impression dominante d'hétérogénéité, de dispersion qui amoindrit l'affirmation d'une identité culturelle.





dentés, tant par les différentes logiques territoriales qui s'y articulent que par les différentes identités qui s'y affirment, traduit un problème de pertinence du périmètre.

Territoire et stratégie de développement : une quête difficile

Identité territoriale et dynamique d'action sont étroitement liées. Le SIDAB et l'association "Vivre en Bresse" sont garants d'une volonté d'action. Pourtant la démarche de projet et notamment les logiques d'acteurs qui s'y jouent ont permis de mesurer le poids des volontés locales (communes, agriculteurs, chasseurs...) et leur désajustement à l'outil exigeant qu'est le Parc naturel régional, en lien direct avec le manque de cohérence du territoire concerné.

Malgré l'abandon du projet et l'amertume de ceux qui l'ont porté, la Région, la structure de pays et les communes qui ont exprimé le désir d'agir ensemble soutiennent aujourd'hui un Contrat régional de développement, politique à plus court terme, moins ambitieuse, mais plus souple et plus proche des attentes des acteurs locaux et des caractéristiques du territoire (degré modéré d'implication des communes, opérations de développement...).

D'autre part, l'organisation socio-économique oppose un cœur rural isolé, peu peuplé et vieillissant, à une périphérie dynamique, à vocation résidentielle proche de pôles de développement qui, seconde source d'hétérogénéité, appartiennent à trois bassins de vie différents : Dole, Lons-le-Saunier et secondairement Poligny.

L'activité agricole accentue encore l'opposition. Le système de polyculture-élevage traditionnel de la Bresse "profonde" connaît des difficultés (mise en jachère, reprise des terres par les agriculteurs extérieurs) et présente des

risques de déprise. Inversement les systèmes de grande culture et les systèmes mixtes (élevage ou élevage-céréaliculture) de la périphérie sont un secteur dynamique, mais correspondent mal à l'image d'un parc naturel.

Paradoxalement, l'espace central concentre les enjeux de revitalisation mais la richesse écologique, paysagère et culturelle de la Bresse, au cœur du projet, peut difficilement représenter un pouvoir fédérateur pour un territoire plus étendu et diversifié. La difficulté à distinguer des enjeux forts, sur un espace où les solidarités ne sont pas évi-

SIDAB et associations souhaitent recentrer leur réflexion en lien avec la politique de pays. Cependant, les projets et l'émergence de communautés de communes ne masquent pas le problème latent de la reconnaissance du syndicat intercommunal et de la pérennisation de son action. A l'heure où la notion de pays appelle à une convergence plus grande entre dynamiques territoriales et politiques locales, ne tend-on pas vers un éclatement de la Bresse jurassienne au profit des bassins de vie environnants, marginalisant du même coup le cœur bressan trop isolé ? ■