

Neuchâtel, Pionnier de l'anti-urbain en Suisse

ou

Naissance de l'aménagement du territoire dans le canton de Neuchâtel (Suisse): une croisade anti-urbaine

Bernard Woeffray,

*chef du service de l'aménagement du territoire du canton de Neuchâtel de 1997. à 2007,
aujourd'hui responsable du Réseau urbain neuchâtelois RUN.*

L'aménagement du territoire a deux histoires et donc deux sens différents en France et en Suisse. En France, le terme désigne une politique volontariste de décentralisation d'activités sur le territoire national, peut-être plus anti-parisienne qu'anti-urbaine. En Suisse, il recouvre un corps de doctrines, de lois et de pratiques administratives instituées à un échelon local pour protéger «la nature» de l'urbanisation. Cet article en présente les conditions d'émergence dans le canton de Neuchâtel, l'un des pionniers en Suisse d'un aménagement du territoire né d'une demande sociale quasi unanime et farouchement anti-urbain.

Cadrage: bref portrait d'un petit canton périphérique et mondialisé

Petite République précédemment rattachée à la Prusse, Neuchâtel a rejoint la Confédération helvétique en 1815. Adossé à la France dans le massif du Jura, c'est l'un des plus petits cantons suisses (surface terrestre de 715 km², population actuelle d'environ 170'000 habitants). C'est aussi l'un des principaux exportateurs du pays, grâce à une haute tradition industrielle (notamment horlogerie, microtechniques), qu'il partage avec la Franche Comté voisine. Son économie internationalisée de longue date implique une culture de l'innovation et de l'ouverture sur le monde. La République et canton de Neuchâtel a joué et continue de jouer un rôle de pionnier dans de nombreux domaines politiques, scientifiques et techniques. Elle serait notamment l'inventeur du mot «urbanisme», apparu pour la première fois en 1910 dans le *Bulletin de la Société géographique de Neufchatel*.¹

L'organisation politique de la Suisse confère aux cantons une très large autonomie. A l'intérieur du cadre fédéral, chaque canton dispose d'un système législatif propre, institué par un parlement élu par le peuple (Grand Conseil) et proposé par un gouvernement (Conseil d'Etat).

Ce contexte local, d'échelle réduite et bien délimité, offre un bon terrain d'observation de la naissance de «l'aménagement du territoire», comme réponse politique, administrative et professionnelle à une puissante demande sociale de protection de la nature contre la ville.

¹ Selon G. Bardet (L'urbanisme, PUF, Paris, 1959), cité par Françoise Choay (L'urbanisme, utopies et réalités. Une anthologie, Seuil, Paris, 1965, p. 8).

Aux origines de «l'aménagement du territoire»

Si la première loi neuchâteloise sur les constructions date de 1912, l'aménagement du territoire se met en place dans le canton surtout après 1945. Il émane de deux sources. D'une part, à l'échelon communal, l'action militante d'un architecte, Jacques Béguin, conduit des communes à élaborer les premiers plans d'aménagement local. D'autre part, à l'échelon cantonal, l'impératif de modernisation de l'agriculture suscite la première politique volontaire de gestion territoriale.

En 1947, un ingénieur agronome de formation, André Jeanneret, est engagé pour diriger le service des améliorations foncières². Il dispose d'une grande liberté de manoeuvre, grâce à la complicité qu'il entretient avec son mandant politique, le Conseiller d'Etat Jean-Louis Barrelet, issu du milieu agricole, agriculteur lui-même, radical élu à ce poste sans discontinuité de 1941 à 1969. La première mission confiée à A. Jeanneret est la réalisation des améliorations structurelles de l'agriculture et notamment des remaniements parcellaires indispensables pour constituer des exploitations modernes d'une taille suffisante. Le haut fonctionnaire s'acquitte de cette tâche avec brio.

En 1963, J.-L. Barrelet lui confie une deuxième mission: préparer les mesures administratives nécessaires pour instituer l'aménagement du territoire. Une commission cantonale dite «Communauté de travail pour l'aménagement du territoire» est créée aussitôt – elle est toujours en fonction aujourd'hui. A l'origine, elle réunissait quatre pilotages administratifs, dont deux concernaient significativement l'espace rural: le responsable du développement économique, les responsables des permis de construire, le spécialiste des questions agricoles et le chef des améliorations foncières. Cette structure s'étoffera au fil des années pour regrouper jusqu'à 20 membres.

Des améliorations foncières à l'aménagement du territoire, le passage s'effectue dans une totale continuité. Au niveau des méthodes: par exemple, pour créer un important secteur industriel (cimenterie, raffinerie) gagné sur les marais, A. Jeanneret applique la démarche des remaniements parcellaires qu'il avait mise au point pour l'agriculture. De même au niveau des objectifs: ainsi, l'implantation industrielle est soumise à des contraintes impérieuses, visant à en contrôler les effets négatifs et à limiter au strict minimum la consommation de terres agricoles. Au fil des années 60, d'autres opérations en témoignent³. Ainsi s'installe dans la pratique, avant son inscription dans la loi et les procédures formelles, un aménagement du territoire né d'une problématique agricole et qui restera durablement dominé par elle.

Le premier organisme administratif dévolu spécifiquement et explicitement à l'aménagement du territoire est créé en 1966⁴. Rattaché au service des améliorations foncières, il est conduit par le même André Jeanneret. Lorsqu'à l'occasion d'un entretien que nous avons eu avec lui, nous lui avons demandé pourquoi son service était placé sous la conduite politique du département de l'agriculture, plutôt que celui des travaux publics comme dans les autres cantons, la réponse avait été cinglante. «*Parce que l'on ne donne pas le couteau à ceux qui ne respectent pas le sol*».⁵

Cette généalogie d'un aménagement du territoire né des améliorations foncières, voué à la défense farouche du sol agricole contre les appétits de la croissance urbaine, a des effets durables. Elle se reflète dans la formation des personnels dirigeants: Neuchâtel est le seul canton

² Originaire de la région bernoise, il avait choisi d'étudier à l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich pour maîtriser l'allemand.

³ Voir notamment les pages que leur consacre André Jeanneret, «Au-delà de l'aménagement du territoire», *Nouvelle revue neuchâteloise* n° 13, 4ème année, printemps 1987.

⁴ Office de l'aménagement du territoire

⁵ Entretien avec André Jeanneret du 10 juin 1996.

romand qui n'ait jamais placé un architecte à la tête de son service de l'aménagement du territoire. Et elle se traduit par un partage territorial du pouvoir: le Canton s'est longtemps préoccupé essentiellement des espaces agricoles et naturels, laissant aux Villes (Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds, Le Locle) la maîtrise des territoires urbanisés, qui abritent pourtant plus de la moitié de la population.

Création de la zone agricole: la loi de 1956

Une étape importante dans l'institutionnalisation de cet aménagement du territoire anti-urbain est la révision en 1956 de la loi sur les constructions (entrée en vigueur en 1957).

En 1912, Neuchâtel avait été un pionnier en Suisse en instituant une loi sur les constructions réglant la manière dont on devait construire sur l'ensemble du territoire cantonal. Le Conseil d'Etat s'était alors félicité de ce qu'alors en Suisse, seul le canton de «*Bâle Ville, dont les conditions sont toutes spéciales, a été à même d'élaborer et d'appliquer une loi sur les constructions déployant ses effets sur le territoire*»⁶. Il était aussi conscient de créer un régime de gouvernance nouveau, dont il ne se dissimulait pas les risques, en précisant «*qu'il semble bien qu'il y ait quelques témérités à vouloir réussir dans une entreprise dont nul canton suisse n'a pu encore ou oser poursuivre la réalisation.*»⁷ A cette époque, l'aménagement était réglé classiquement par de simples plans d'alignement.

En 1956, le canton révisé cette loi sur les constructions. Des dispositions nouvelles imposent aux communes d'établir un plan d'aménagement, qui découpe leur territoire en deux types de zones: d'une part, des zones destinées aux constructions; d'autre part, des zones agricole, viticole et forestière. Leur but n'est que très secondairement de gérer les zones urbanisables, dont la laideur est tenue pour inévitable. Il est d'abord et presque exclusivement de défendre les terres agricoles contre les poussées expansionnistes de l'urbanisation, en construisant autour d'elles un rempart de réglementation. Comme l'énonce le Conseil d'Etat:

*«Quel que soit le nombre de leurs habitants, toutes les localités sont menacées d'être enlaidies ou entravées dans leur développement par des bâtiments élevés au gré de leurs propriétaires. C'est pour éviter des constructions préjudiciables à l'intérêt général que le projet oblige chaque commune à établir un plan d'aménagement. Mieux vaut prévenir que guérir.»*⁸

Certes, l'innovation est modeste: la notion de plan d'aménagement et sa portée n'est définie que par 7 des 139 articles de la loi. Mais elle est puissante, soutenue par un consensus politique presque total. Les propositions de révision de la loi sur les constructions ne soulèvent pas de débat au sein du Grand Conseil, le projet passe en commission et en ressort intact, sans modification.

Mais dans les faits, il apparaît très vite que la loi de 1956 ne suffira pas à répondre aux demandes de protection. Plusieurs députés déplorent que les communes tardent à dresser leurs plans d'aménagement et à délimiter leurs surfaces urbanisables. D'autres idées d'instruments émergent, mais rien ne se concrétise, ou presque. Cette inaction alimente les demandes de préservation.

⁶ *Bulletin du Grand Conseil* (ci-après *BGC*), séance du 25 mars 1912, p. 627

⁷ *BGC*, séance du 25 mars 1912, p. 627

⁸ *BGC*, séance du 20 novembre 1956, p. 505

Le décret de 1966 sur la protection des crêtes et forêts

Parallèlement, l'objectif de défense des terres agricoles est renforcé par une forte demande sociale de protection de la nature. La loi sur les constructions paraît aussi insuffisante que la loi sur la protection des monuments et sites de l'époque, qui régissait la nature et les paysages. Ainsi en janvier 1961, la Commission neuchâteloise pour la protection de la nature et la Section neuchâteloise du Heimatschutz adressent au Conseil d'Etat une requête appuyée par 32 sociétés:

«...Dans l'impossibilité de s'opposer à tout progrès technique, les milieux protecteurs de la nature et des sites ont revu leurs principes, et s'attachent plus particulièrement aujourd'hui à préserver, avant qu'il ne soit trop tard, quelques lieux de notre canton. Nous souhaitons donc conserver différents sites restés à l'écart de la civilisation, où les amis de la nature puissent circuler librement et jouir en toute plénitude des beautés de notre pays...»⁹

En 1963, un projet de militarisation des crêtes du Jura neuchâtelois met le feu aux poudres. Le Département militaire fédéral a acquis un domaine, aux Pradières, pour en faire une place d'exercice de tir. Le projet suscite des réactions indignées.

En octobre 1964, des citoyens soutenus par la Société faïtière pour la protection du patrimoine naturel neuchâtelois soumettent une initiative populaire au Grand Conseil visant à protéger les crêtes du Jura.

«Il s'agit d'une part, de maintenir intact l'aspect de notre haut Jura et de préserver ses sites caractéristiques de la menace que représente notamment, la construction désordonnée de chalets de week-end; il s'agit, d'autre part, de protester contre l'acquisition par la Confédération du domaine des Pradières pour les besoins de l'armée et de tenter d'obtenir des autorités fédérales que notre haut Jura reste un havre de silence et de paix».¹⁰

Jugeant l'initiative trop timide, le Conseil d'Etat lui oppose un contre-projet nettement plus protecteur. Comme le notent les socialistes:

«Le groupe socialiste par son porte-parole constate avec plaisir la façon dont le Conseil d'Etat, de la manière la plus positive, a empoigné le problème pour aller au-delà des préoccupations directes de l'initiative et créer véritablement un aménagement d'ensemble des sites naturels de notre canton. Dans ces conditions et dans cet esprit, le groupe socialiste se fait un plaisir particulier de soutenir le contreprojet du Conseil d'Etat»¹¹

Le porte-parole du groupe radical, Maurice Favre, étend encore la portée du débat.

«Pour la première fois, en présence de l'expansion prodigieuse de ce qu'on appelle la civilisation, la question se pose sérieusement de placer certaines limites, de faire la part de cette civilisation d'un côté et de la nature de l'autre.

Une vie sans la nature n'est pas seulement une vie amputée, une vie repliée sur elle-même. Une vie sans la nature est dangereuse, car elle prépare toutes sortes d'explosions. L'homme éprouve toujours le besoin d'un contact avec la nature. Lorsqu'on le lui ravit, il rattrape cette nature-là où il la trouve, et ce sera souvent au fond du plus mauvais de lui-même. Les guerres sont un retour à la nature, et nous vous donnons à penser à quelle nature! C'est pourquoi c'est le dernier moment de sauver la vraie nature, celle qu'illumine le soleil, celle qu'abreuve la pluie, celle où vivent les animaux qui partagent notre sort sur cette terre. Ce n'est pas seulement un problème d'ordre général, ce n'est pas seulement le problème de notre génération,

⁹ BGC, séance du 29 mars 1965, p. 1317

¹⁰ BGC, séance du 29 mars 1965, p. 1315

¹¹ BGC, séance du 29 mars 1965, p. 1329

*mais c'est un problème qui, année après année, saison après saison, devient plus difficile à résoudre. C'est donc un problème d'urgence par définition».*¹²

Jean Steiger, un autre ténor du Grand Conseil, oppose clairement la nature bienfaisante et la ville pathogène et ajoute le thème mobilisateur de Neuchâtel, canton pionnier.

*«Comme M. Maurice Favre l'a déjà dit tout à l'heure en termes excellents, la civilisation industrielle dont nous bénéficions, qui nous a apporté tant d'avantages, comporte, et l'on s'en aperçoit aujourd'hui de plus en plus, également des éléments négatifs. L'augmentation des maladies nerveuses constatées particulièrement dans les grandes villes, et également dans les villes plus petites, est une des conséquences parmi d'autres du développement de la civilisation industrielle, du rythme du travail, de la vie moderne. Il convient donc – et nous apportons entièrement notre appui au contreprojet du gouvernement – de prendre maintenant des mesures imposant certaines restrictions, supportables bien entendu, mais certaines restrictions à la liberté, à la propriété individuelle. Nous sommes très heureux de constater que notre canton est l'un des premiers à s'engager dans cette voie fort heureuse».*¹³

Le député André Tissot renchérit.

*«Il faut que (Neuchâtel) devienne un exemple pour la sauvegarde du patrimoine d'autres cantons. Si l'on pu faire un grand pas en avant, c'est parce que ce projet à rencontré un assentiment quasi unanime et le Grand Conseil avait affirmé sa volonté de maintenir intactes ces crêtes du Jura. Le Conseil d'Etat va heureusement plus loin».*¹⁴

Sur la lancée de cette inflation de propositions et fort du consensus qui continue de les soutenir, Jean Louis Barrelet, le Conseiller d'Etat qui avait nommé André Jeanneret à la tête des améliorations foncières, puis de l'aménagement du territoire, en fait un acte fondateur.

*«Ce projet de décret, opposé au projet de l'initiative, est la première pierre que nous entendons apporter à l'édifice législatif concernant l'aménagement du territoire cantonal, Il faut bien commencer par quelque chose».*¹⁵

Sanctuarisation de près de 60% du territoire cantonal

La Commission du Grand Conseil ¹⁶ chargée de traiter le projet de décret souligne l'envergure de la proposition, qui aura pour effet de sanctuariser près de 60% du territoire cantonal.

«Notre canton a une superficie totale de 800 km², y compris les eaux. Sa superficie terrestre est de 716 km². Il ressort des indications fournies par le conservateur des monuments et sites que l'aire visée par le contreprojet du Conseil d'Etat est de 416.5 Km², répartis de la façon suivante:

- a) zones de crêts et de forêts (en jaune sur le plan annexé au rapport du Conseil d'Etat): 403 Km².*
- b) zones de vignes et de grèves (en vert sur le plan): 4.5 Km²;*

¹² BGC, séance du 29 mars 1965, p. 1329-1330

¹³ BGC, séance du 29 mars 1965, p. 1333-1335

¹⁴ BGC, séance du 29 mars 1965, p. 1336

¹⁵ BGC, séance du 29 mars 1965, p. 1338

¹⁶ La commission était composée de 15 membres, dont au moins trois personnalités éminentes de la vie politique cantonale et fédérale qui se sont fortement engagés en faveur du projet: un futur Conseiller fédéral Pierre Aubert, un éminent constitutionnaliste au plan national Jean-François Aubert et l'un des ténors du parlement, Maurice Favre.

c) zones de constructions basses (en rouge sur le plan): 9 Km²

L'impression qui se dégage de ces chiffres doit, à vrai dire, être corrigée par la constatation qu'une partie importante de la zone jaune est déjà frappée, à l'heure actuelle, de restrictions juridiques procédant du droit fédéral. Il s'agit des forêts, dont la superficie en zone jaune est de 243Km². Pour ces forêts, le contreprojet ne peut avoir qu'un effet pratique assez réduit, puisque les interdictions qu'il prévoit ne font que s'ajouter à la limitation préalable des défrichements, instituée par la loi fédérale du 11 octobre 1902.

Il n'en reste pas moins que l'effet prohibitif du contreprojet s'exercera directement sur une superficie de 164.5 Km² (zone verte plus zone jaune, moins les forêts); soit une fraction proche du quart de la superficie terrestre de notre canton. Si l'on compare l'opération neuchâteloise à ce qui se fait aujourd'hui dans le reste de la Suisse, on s'aperçoit que les mesures prohibitives adoptées par les autres cantons s'appliquent rarement à une surface supérieure à quelques dizaines d'hectares, et que les plus amples d'entre elles – notamment celles qui sont prises pour protéger les bords de certains lacs – touchent à peine quelques kilomètres carrés. La commission tient à ce que les députés soient conscients de l'originalité du contreprojet.»¹⁷

L'ambitieux projet vise à sanctuariser près de 60% du territoire cantonal. Il est soutenu par des appels de plus en plus pressants à une sauvegarde présentée comme de plus en plus urgente et par la rhétorique de l'avant-garde, faisant du canton le pionnier d'une action promise à se généraliser. Il faut croire que la prospérité du canton apparaissait alors comme un acquis inébranlable: dans les incertitudes de la conjoncture actuelle, il paraît très étonnant de voir à quel point l'on a pu en appeler à un devoir de résistance à la détérioration du territoire provoquée par l'extension de la population et l'accroissement du pouvoir d'achat. Ainsi, pour Maurice Favre:

«La commission relève que ce projet est, par bien des côtés, révolutionnaire, en tout cas par son ampleur. Il est nouveau en Suisse. Il est donc bon d'en parler. Nous voyons deux groupes. Les uns disent que la situation n'est pas encore telle – cela a été dit à la dernière séance de ce parlement – qu'elle nous oblige à agir. On reconnaît que le jour où la situation sera suffisamment grave, il faudra alors agir, mais on déclare néanmoins qu'il est prématuré d'entreprendre quoi que ce soit aujourd'hui. Ceux qui raisonnent ainsi – et c'est une opinion qu'on entend journallement quand on parle d'un plan d'aménagement, non seulement dans le canton, mais dans tout le reste de la Suisse – nous donnent les arguments pour les contredire. En reconnaissant qu'il faudra bien un jour agir ainsi, l'extension de la population et l'accroissement du pouvoir d'achat nous convainquent au contraire que nous arriverons à une situation qui rendra une réaction obligatoire. En prétendant différer cette action, l'on nous demande en fait d'opérer à froid. La réponse est dès lors donnée. C'est aujourd'hui précisément qu'il faut agir et non pas attendre que tout le pays soit en proie à une fièvre spéculative pour prendre certaines mesures qui seront beaucoup plus difficiles à prendre et qui coûteront beaucoup plus cher. C'est une chance que nous ayons encore à ce jour un certain répit. Il serait donc erroné de reporter à plus tard la solution de ces difficultés».¹⁸

Pierre Aubert, autre membre de la commission et futur Conseiller fédéral, rappelle la convergence des volontés populaires, attestée par les 24'000 signatures réunies par l'initiative...

¹⁷ BGC, séance du 14 février 1966, p. 797

¹⁸ BGC, séance du 14 février 1966, p. 813

«De quelque parti que nous fussions, nous avons tous travaillé sans esprit partisan et véritablement dans un seul but à savoir celui de préserver notre patrimoine à tous, nos sites naturels»¹⁹

... avec pour résultat un consensus quasi total à tous les échelons de la vie publique.

«... sauf une exception, aucune d'entre elles (les communes) ne conteste le principe de l'aménagement »²⁰

Et le reste? L'urbain comme «zone blanche»

Les urbanistes s'occupent de l'espace bâti, comme une forme qui se détache sur le fond des espaces ruraux et naturels. Au contraire, l'aménagement du territoire neuchâtelois s'intéresse d'abord aux espaces agricoles et naturels, forme valorisée sur le fond détesté des espaces urbanisés. Pourtant, une fois la protection acquise, certains commencent à s'inquiéter de ces «zones blanches», qui restent sur la carte une fois qu'on a colorés les 60% de zones protégées. Ainsi le député François Jeanneret:

«N'oublions pas que l'aménagement du territoire et la protection des crêtes du Jura, ce sont encore deux choses distinctes. Une fois que l'on a délimité les zones dans lesquelles l'on ne pourra construire que sous certaines conditions ou ne pas construire du tout, encore faut-il aménager ce que l'on appelle les zones blanches de manière que la vie des hommes puissent s'y dérouler d'une façon raisonnable».²¹

Ou encore Jacques Béguin, futur conseiller d'Etat:

«Nous considérons que ce décret est une étape préliminaire dans l'aménagement du territoire, car il faut convenir qu'il délimite des zones qui fixent certaines interdictions sur des secteurs qui sont les plus faciles à aménager. Le plus complexe est l'aménagement de la zone dite "blanche" et c'est à quoi nous devons nous attaquer dans l'avenir.

Nous accueillons favorablement ce projet, car nous nous rendons compte qu'une des tâches des autorités de notre temps, comme de l'ensemble de la population, est d'essayer de préserver et de sauvegarder des sites naturels faisant partie de notre patrimoine.²²

Les deux acteurs essentiels de ce débat, conseillers d'Etat, prennent la parole non sans un certain lyrisme. Carlos Grosjean intervient en tant que porte-parole du Gouvernement.

S'il est une devise pour un gouvernement digne de ce temps, celle qui a été précisée lors de la rédaction de la Charte d'Athènes, en 1933, lorsque les architectes de tous les pays ont, pour la première fois, essayé de réaliser ce qu'était l'aménagement du territoire. Cette devise qui devait être la nôtre, c'est que «le hasard doit céder devant la prévision, l'improvisation doit faire place au programme». C'est bien ce que le Grand Conseil et ce que le gouvernement essayent de faire en ce moment.

...

Aujourd'hui, nous apportons le second élément de l'équation, c'est-à-dire l'élément d'équilibre à cette industrialisation qui signifie le bien-être de notre population. Cet élément d'équilibre dont nous parlons, c'est la protection de la nature.

¹⁹ BGC, séance du 14 février 1966, p. 815

²⁰ BGC, séance du 14 février 1966, p. 816

²¹ BGC, séance du 14 février 1966, p. 816

²² BGC, séance du 14 février 1966, p. 819

....

C'est aussi un premier pas important dans ce que l'on appelle la civilisation des loisirs. Mais légiférer sur le 60% de notre territoire, c'est en prendre des mesures graves, si l'on veut bien prendre ce mot dans son acception étymologique...

L'essentiel est de sauvegarder ce patrimoine qui, comme une peau de chagrin, avait tendance à se rétrécir chaque jour. Des bruits ont déjà couru dans notre canton que la loi sur la protection des crêtes défavorise l'agriculture. C'est faux. En réalité, elle favorise l'agriculture parce qu'elle permettra aux paysans de ne point partager ou très exceptionnellement leur sol avec des citoyens qui voudraient construire. Nous ne demandons pas de sacrifices à l'agriculture, et cela est suffisamment positif pour que nous le relevions²³.

Le débat se poursuivra sur des questions diverses mais sans vraiment mettre en péril le projet qui finira par être accepté par 94 voix sans opposition.

Suivra, comme il est d'usage dans le système suisse une votation populaire sur le contre-projet du Conseil d'Etat, l'initiative ayant été retenue. Cette votation a lieu les 19 et 20 mars 1966, soit un peu plus d'un mois après la clôture des débats parlementaires. Un temps aussi court entre le passage au parlement et devant le peuple est chose exceptionnelle».

L'initiative et le contre-projet sont soumis au peuple les 19 et 20 mars 1966. Le résultat est tellement prévisible qu'alors que l'initiative avait obtenu 24'000 signatures, seuls 21'068 citoyens se déplacent pour aller voter (participation de 23%). De fait, le verdict est écrasant et sans appel: le contre-projet maximaliste du Conseil d'Etat est accepté à 89%, par 18'647 «oui» contre 2'284 «non».

Dix ans de législation pour la protection de la nature

Mais la vague de fond pro-agriculture et pro-nature est trop puissante pour s'arrêter là. Forts de leur succès sur la protection des crêtes, Maurice Favre et quelques-uns de ses collègues députés multiplient pendant 10 ans les alertes à la défense du territoire naturel et agricole contre l'expansion urbaine, remportant une série continue de succès, comme en témoignent ces trois exemples.

En février 1968, un décret est proposé au Grand Conseil sur la protection de l'ancien méandre de l'Areuse au lieu-dit "le Fer-à-Cheval". Dans une conjoncture économique qui se détériore, certains députés commencent à s'inquiéter que l'on consacre autant de temps et d'énergie à la préservation de la nature (qui fait consensus) et aussi peu à la relance du développement (qui n'est plus un acquis).

«La République compte un certain nombre de citoyens qui, à juste titre, portent beaucoup d'intérêt aux choses de la nature et à la protection de celles-ci. Nous en sommes, bien que très fortement préoccupés par les sujets économiques qui se présentent actuellement et par les perspectives de chômage dans certaines branches de l'industrie. Aussi éprouvons-nous quelque gêne à voir le Grand conseil s'occuper si longtemps d'un sujet qui, dans son secteur est très important, mais est relativement mineur par rapport à d'autres sujets d'actualité. Nous éprouvons donc de la gêne à voir notre Grand Conseil et le gouvernement consacrer plus de deux heures à un tel sujet. C'est pourquoi nous nous sommes abstenus».²⁴

²³ BCG, séance du 14 février 1966, p. 821-822

²⁴ BCG, séance du 25 mars 1968, p. 1554

Malgré ces réticences, le décret est accepté par la quasi totalité des votants. Dans une surenchère de protection, il prévoit non seulement de préserver le Fer-à-Cheval, mais aussi d'étendre son champ d'application à «certains sites naturels».

Un décret sur la protection des biotopes lui succède, stabilisant diverses dispositions transitoires. Il répond à une motion qui, comme la précédente, émane du député radical Maurice Favre. Lors de la séance du Grand Conseil du 19 novembre 1969, il est accepté par 94 voix sans opposition.

Un dernier acte législatif mérite d'être mentionné: la loi sur la viticulture est exemplaire de l'attitude anti-urbaine qui a marqué l'émergence de l'aménagement du territoire dans le canton de Neuchâtel. Son but est de compléter des dispositions partielles antérieures en préservant tous les terrains viticoles du grignotage ou du mitage par l'urbanisation. L'argument du Conseil d'Etat est la défense contre la spéculation foncière.

*«Il s'agit d'une option fondamentale qui n'a jamais été prise jusqu'ici, si ce n'est que partiellement dans le cadre du décret sur la protection des sites naturels du canton. C'est une lacune qu'il faut combler sous peine de constater que la politique d'encouragement en vigueur, que nous proposons de poursuivre en la complétant, est condamnée à l'échec. En effet, il est vain d'espérer moderniser les structures de notre viticulture et de rationaliser ses méthodes de production si le sol viticole n'est pas soustrait à la spéculation foncière. Une sécurité à long terme s'impose en face des exigences propres à la culture de la vigne et aux investissements importants qu'elle nécessite. La future loi doit donc poser le principe d'une protection absolue des surfaces viticoles actuellement si on veut maintenir dans notre canton un vignoble digne de ce nom et une viticulture saine. Des modalités d'assouplissement à ce principe doivent être prévues pour tenir compte des cas spéciaux qui peuvent justifier une autre destination du sol, à la condition cependant que les objectifs que nous nous sommes fixés soient maintenus et que le principe de l'égalité de traitement entre les propriétaires de vignes soit observé. A cet effet, nous proposons que, dans des cas exceptionnels, l'arrachage de vignes soit autorisé par le Conseil d'Etat, moyennant plantation d'une nouvelle vigne de surface équivalente».*²⁵

La mise sous protection 556 ha du territoire cantonal est soutenue par des assauts de rhétorique au Grand Conseil, dont il est difficile de ne pas voir aujourd'hui, avec le recul, les étonnants procédés (amalgame, poésie, exhortation, catastrophisme, prophétisme, menace, etc.).

*«Il faut savoir ce que l'on veut. Est-ce qu'il s'agit de sauvegarder la viticulture ou de faire le jeu de gens que ne voient dans la terre qu'un produit à vendre au meilleur prix possible pour en faire ensuite n'importe quoi, sans plus s'en soucier?»*²⁶

«Il y a ceux qui aiment leur patrie autrement qu'en chantant: nous sommes les enfants heureux de la meilleure des patries, nous aimons ses coteaux ombreux, son doux lac, ses combes fleuries. Si l'on écoute un certain nombre de ces gens qui chantent cela avec beaucoup de cœur dans les cantines, il n'en restera plus rien de cette plus belle des patries.

Si vous prenez la peine de vous promener au bord du lac et que vous n'êtes pas heureux propriétaire d'une petite parcelle de cette plus belle des patries, que vous reste-t-il? Les quais de la ville de Neuchâtel qui sont fort jolis, quelques campings où l'on s'entasse et quelques décharges publiques où vous avez le droit d'accéder. Le reste, c'en est fini, ne vous appartient plus, vous n'y avez plus le droit d'accès. Le lac de Neuchâtel, il n'est plus à vous. Quant aux crêtes, le long desquelles vous vous promenez, le canton de Neuchâtel, sous la pression de 24'000 initiants est

²⁵ BGC, séance du 29 juin 1979, p. 479

²⁶ BGC, séance du 29 juin 1979, p. 508 Etienne Broillet, député

heureusement arrivé à les protéger, elles et leurs pâturages. Mais, c'était la dernière minute.»²⁷

«Nous reconnaissons comme patrimoine de notre pays les vignes de Cortaillod aussi bien que les pâturages de Pouillerel ou bien nous demandons que l'on nous explique ce que signifie être Suisse. Ce que nous évoquons ici est notre affaire.»²⁸

«Nous devons mettre un frein à, ce que le gouvernement a défini lui-même avec une forte pertinence, des constructions anarchiques qui vont détruire notre pays»²⁹

Aujourd'hui: la fin de l'anti-urbain?

Il faut attendre la crise industrielle brutale des années 90 et la reconnaissance des villes comme enjeux d'importance nationale par la Confédération pour que Neuchâtel dépasse cette idéologie anti-urbaine et prenne conscience que son urbanité n'est pas une maladie dont il devrait limiter la propagation par des mesures prophylactiques, mais le cadre de vie des trois quarts de sa population et son meilleur atout pour un développement durable.

Aujourd'hui, la stratégie cantonale du réseau urbain neuchâtelois RUN rompt avec l'opposition ville-nature et vise à mobiliser toutes les forces urbaines et rurales du canton: celles des villes et des agglomérations, bien sûr, mais aussi celles des régions qui, pour disposer d'un riche patrimoine agricole et naturel, n'en participent pas moins à la civilisation urbaine contemporaine et sont confrontées aux mêmes défis mondialisés.

La mythologie d'un canton vert, farouchement anti-urbain, a-t-elle entièrement disparu pour autant? Rien n'est moins sûr, comme en témoignent les recours répétés déposés par des associations de défense des crêtes du Jura contre un projet de parc d'éoliennes au Crêt-Meuron: l'unanimité d'il y a quelques années en faveur de «la nature» a laissé la place à une divergence irréductible entre les promoteurs d'énergies douces et les défenseurs du paysage. De recours en recours, l'affaire est finalement montée jusqu'au Tribunal fédéral qui, en octobre 2006, a désavoué les recourants et le tribunal neuchâtelois qui leur avait été favorable.

Neuchâtel serait-il à nouveau un canton pionnier... d'un changement de paradigme, la croisade anti-urbaine des années 60 et 70 cédant la place à une alliance entre villes et campagnes, mais aussi à de nouveaux affrontements?

Sources	André Jeanneret	<i>Le pays de Neuchâtel et l'aménagement du territoire</i> , Edition la Bocannière, Neuchâtel, 1981
	André Jeanneret	«Aménagement du territoire. Plan directeur cantonal», <i>Bulletin de la société neuchâteloise de géographie</i> n°26, 1981

²⁷ BGC, séance du 29 juin 1979, p. 508 Etienne Broillet, député

²⁸ BGC, séance du 29 juin 1979, p. 509 Etienne Broillet, député

²⁹ BGC, séance du 29 juin 1979, p. 509 Etienne Broillet, député

- André Jeanneret** «Au-delà de l'aménagement du territoire», *Nouvelle revue neuchâteloise* n°13, 4^{ème} année, printemps 1987
- Stéphane Nohath** *La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990*, thèse présentée à l'IDHERP, Lausanne, 2003
- Joelle Salomon Cavin** *La ville mal-aimée. Représentations anti-urbaines et aménagement du territoire en Suisse: analyse, comparaison, évolution*, Presses polytechniques romandes, Lausanne, 2005
- Ernest Weibel** *Politique et Conseil d'Etat en Suisse romande de 1940 à nos jours*, Editions universitaires, Fribourg Suisse, 1996