

## L'épouvantail urbain, motif de l'aménagement du territoire en Suisse

Joëlle Salomon Cavin et Bernard Woeffray

En Suisse, il est frappant de constater combien la croissance de la grande ville a été utilisée comme épouvantail pour justifier la mise en place de stratégies d'aménagement défensives consacrées principalement à la sauvegarde des milieux naturels et agricoles ainsi qu'à l'aide aux régions périphériques et rurales.

Après être revenus sur les sources à la fois politiques et culturelles de l'urbaphobie helvétique nous nous intéresserons dans cet article à la genèse de l'aménagement du territoire à la fois au niveau fédéral et à l'échelle du canton de Neuchâtel. A différentes périodes, nous verrons que les discussions relatives au développement futur du territoire ont chaque fois été l'occasion de condamner la grande ville et ont été suivies par des mesures qui mettaient de côté le phénomène urbain pour se concentrer sur les régions rurales. Cette conjonction constitue pour nous le signe de la prégnance historique de l'hostilité à l'égard de la ville en Suisse. L'aménagement du territoire a constitué l'expression des valeurs antiurbaines partagées par une société au moment de réfléchir sur le développement futur de son territoire.

Cependant, ces valeurs partagées évoluent. Dans la dernière partie, nous constaterons que la tendance actuelle est tout au contraire à un aménagement qui met au premier plan les villes et leur développement.

## Aux sources de l'urbaphobie

Avant de traiter de la relation entre ville et aménagement, il est nécessaire de revenir sur les origines de l'hostilité à la ville dans ce pays (Salomon Cavin, 2005). L'urbaphobie en Suisse à deux sources principales. L'une est politique, c'est la victoire des campagnes contre les villes et l'avènement de la République helvétique, l'autre est culturelle, c'est la construction de l'identité nationale autour de la figure des Alpes et du Village suisse.

### Le fédéralisme

La Suisse à la fin de l'Ancien Régime (fin du XVIII<sup>e</sup> siècle) était un pays essentiellement rural en termes de population et de type de production. Les régions du Plateau suisse étaient sujettes des républiques citadines alors que les régions alpestres (Valais, Grisons, Glaris, Zoug, Appenzell, Uri, Schwytz, Unterwald) étaient pour la plupart indépendantes et jouissaient du système politique de la *Landsgemeinde*. Les villes du Plateau tiraient leur revenu des campagnes qu'elles avaient conquises par force ou par rachat. A la fin de l'Ancien Régime, les relations entre villes et campagnes sont extrêmement tendues. C'est dans ce climat de fort mécontentement à l'égard des villes qu'il faut trouver une des causes principales de l'effondrement de l'Ancien Régime. Dans la foulée des mouvements révolutionnaires européens dirigés contre l'absolutisme monarchique, des soulèvements aboutissent à l'avènement de la République helvétique en 1798. Cette poussée révolutionnaire en Suisse était largement motivée par le souci de diminuer le pouvoir des villes. La composante antiurbaine est essentielle pour comprendre les projets territoriaux des révolutionnaires de la République helvétique dont le but était de rabaisser les villes ci-devant souveraines. L'imaginaire spatial qui en ressort déjà tend à distinguer une Suisse rurale vertueuse et la Suisse corrompue des grandes cités (Walter, 1994).

La conquête de l'égalité politique s'achève en 1848 par l'adoption de la Constitution fédérale. En instaurant le suffrage universel, elle inverse durablement le rapport de pouvoir entre la ville et la campagne (alors plus peuplée). L'égalité de suffrage donne, à partir de 1848, un poids politique d'autant plus important aux campagnes qu'il instaure un système bicaméral. A l'instar du système fédéral américain, l'Assemblée fédérale suisse est désormais constituée d'un conseil qui représente la population et d'un conseil qui représente les cantons. Ce système va très durablement limiter le poids du vote urbain.

La dimension politique de l'imaginaire anti-urbain suisse prend donc sa source dans la révolte des campagnes contre les villes. Elle permet de comprendre l'essence du fédéralisme helvétique qui correspond à une répartition des pouvoirs fondée sur le principe d'équilibre; en cela, il s'oppose à la centralisation propre au développement de grandes villes. Par la suite, toute concentration urbaine de pouvoir, qu'elle soit économique ou politique, sera considérée avec méfiance.

## Le mythe des Alpes et le Village suisse

La Suisse va bénéficier à partir du XVII<sup>e</sup> et surtout au XVIII<sup>e</sup> siècle de l'intérêt des Européens alors même qu'elle était considérée auparavant comme un pays plutôt inhospitalier. Vécue jusque-là par ceux qui la traversent comme le «lieu du cauchemar et de la peur», elle devient le lieu de «la pureté des mœurs, de l'élévation morale et du sublime» (Raffestin, 1993). Les œuvres des écrivains et des voyageurs ont un rôle central dans la construction du mythe des Alpes. Dans des textes qui louent les qualités du paysage et de ses habitants se dessinent en négatif les critiques adressées à la grande ville et aux citadins. Les écrits du Genevois Rousseau décrivant l'horreur morale de la grande ville et le bonheur du bon sauvage vivant au milieu de ses montagnes constituent peut-être l'illustration la plus célèbre de cette opposition<sup>1</sup>. Prenons ici comme exemple le poème *Les Alpes* (*Die Alpen*, 1732) de Albrecht de Haller, très célèbre en Suisse pour sa description du paysage alpin. L'ensemble du poème est bâti sur l'opposition entre un peuple de la montagne vigoureux et vertueux qui vit au rythme des saisons et des citadins corrompus qui habitent une ville industrielle malsaine. Les vices de la ville: vanité, corruption, lubricité, alcoolisme, paresse et également pollution sont tour à tour évoqués à dessein de mieux faire ressortir la pureté des habitants et de la vie dans les Alpes.

«Disciples de la nature, vous connaissez encore un âge d'or!  
(...) Loin de l'oiseuse vanité des affaires accablantes  
L'âme demeure ici en paix et fuit la fumée des villes (...).»

<sup>1</sup> Voir à ce sujet l'article qu'Yvette Jaggi consacre à Jean-Jacques Rousseau dans ce même ouvrage.

Dans la littérature, le mythe des Alpes va s'étoffer tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle et conforter une représentation d'une campagne alpine idéalisée opposée à la ville.

C'est sur cette opposition ville-campagne (plaine-montagne) que la Suisse va asseoir son identité nationale. Le Village suisse de l'Exposition nationale de 1896 en constitue une excellente illustration (Salomon Cavin, 1998). Bien plus qu'une simple reconstitution, le Village suisse et son décor alpestre sont la représentation de l'image nationale. Alors que la Suisse s'industrialise et devient une des premières places bancaires mondiales, elle se donne à voir dans les expositions nationales et internationales comme un village de montagne. D'un point de vue idéologique, on peut analyser cette projection rurale comme le moyen pour les détenteurs du pouvoir économique de l'époque de mobiliser l'attention et les valeurs loin du prolétariat urbain et de ses revendications sociales; les Suisses ne cherchent pas à se montrer comme appartenant à une nation puissante et moderne mais comme les descendants vigoureux d'un peuple des montagnes.

Le Village suisse crée un alphabet helvétique (B. Crettaz, 1993) qui va se reproduire dans les plaines et les montagnes. A partir de la fin du XIX<sup>e</sup>, on assiste ainsi à une «suissisation» du paysage suisse entraînée par le formidable moteur du tourisme. La ville moderne n'a pas sa place dans ce paysage (Salomon Cavin, 2009).

## **Le rêve d'un aménagement du territoire pour lutter contre la ville**

Le fédéralisme et le mythe alpin constituent donc les fondements de l'urbaphobie helvétique. Cet imaginaire antiurbain lié au fédéralisme et à la célébration du mythe alpin s'élabore et se consolide tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle. Il s'affirme au siècle suivant. C'est dans un contexte très hostile à la ville que naissent les premières réflexions en matière d'aménagement du territoire.

### **La ville stérile**

La première moitié du XX<sup>e</sup> siècle en Suisse constitue une sorte d'apogée des courants antiurbains en Suisse. Un contexte économique et social difficile lié aux deux guerres mondiales et à plusieurs crises économiques majeures

conditionne un repli sur les valeurs nationales du pays (Salomon Cavin, 2005). Dans son ouvrage sur la Suisse urbaine François Walter constate qu'entre 1914 et 1950 «une doctrine ruralisante imprègne l'ensemble de la culture helvétique avec une remarquable constance». Cette doctrine se manifeste par une apologie systématique des paysans et du paysage rural de la Suisse et se concrétise par une politique active de retour à la terre et des aides financières de plus en plus importantes pour l'agriculture. Le principe de l'autosuffisance alimentaire introduit par le Plan Wahlen aussi appelé «la Bataille des champs» (1940) contribue à faire de l'agriculture le secteur privilégié de l'économie.

Ernst Laur, dirigeant de la puissante Union suisse des paysans illustre parfaitement ce climat défavorable à la ville.

«Deux dangers menacent notre pays, la guerre d'une part et, de l'autre, le développement croissant des villes et l'industrialisation qui conduisent de façon irrémédiable le peuple suisse à l'affaiblissement numérique comme aussi malheureusement à un amoindrissement qualitatif. (...) Urbanisation équivaut à stérilité et par conséquent constitue un danger pour l'existence de notre peuple. L'urbanisation s'en prend aux sources vives de notre peuple qu'elle épuise et met ainsi en péril ce qui fait notre nationalité et notre caractère propre. (...)»  
(*Le Paysan Suisse*, 1940).

La stérilité est un grief rémanent à l'égard de la ville à cette époque non seulement en Suisse mais dans les régimes autoritaires qui l'entourent (Marchand, 1999; Treves, 1981; Salomon Cavin, 2005). La terre («la glèbe»), représente le sol et le sang de la nation. Or, la ville stérilise la terre par son avancée. Elle stérilise aussi les hommes car les familles y feraient peu d'enfants; ville, tombeau des familles, disait Rousseau. A l'inverse, le sol nourricier assure l'approvisionnement de la nation et lui offre ses hommes, c'est-à-dire des soldats.

### *Small is beautiful*

L'urbaphobie est particulièrement évidente chez un pionnier du domaine comme Armin Meili (Marchand, Salomon Cavin, 2007). Cet architecte et politicien zurichois a joué un rôle central dans la mise en place d'une politique nationale d'aménagement en Suisse. Il est en particulier l'auteur de la première esquisse d'un plan d'aménagement à l'échelle nationale en

1933<sup>2</sup> et deviendra en 1943, le premier président de l'Association suisse pour le plan d'aménagement national<sup>3</sup> (Schweizerische Vereinigung für Landesplanung). Dans une série d'articles où il présente ses vues sur l'aménagement national, Armin Meili va trouver le moyen de formuler encore et encore sa détestation de la grande ville (Meili, 1941 ; 1942 ; 1943 ; 1944). Pour Meili, la grande ville est une maladie dont il faut prévenir la diffusion en Suisse : « Les citadins sont trop nombreux (...). C'est la santé générale de notre peuple qui en souffre » (1943). « Notre petit pays ne peut supporter de grosses villes hydrocéphales » (1944).

Les griefs sont nombreux. Il y a en tout premier lieu l'idée que l'échelle limitée est gage de développement harmonieux. *Small is beautiful*, aurait pu être son slogan. La Suisse est un petit pays qui doit avoir des petites villes.

« (...) Il n'y a pas de bonheur collectif (...). Dante, Michel-Ange, Léonard de Vinci, le Titien n'étaient pas fils de métropoles; ils ont crû dans une ambiance de petite ville, à l'ombre de potentats locaux et de petites républiques (...). Notre petite Suisse démontre que le citoyen reste un homme libre avec notre conception historiquement et volontairement limitée. » (1942)

Prenant toujours en exemple la vie villageoise, Meili souligne que le bon voisinage, la connaissance de son prochain sont des forces économiques trop souvent méconnues, qui tarissent dès que la ville dépasse 30 000 habitants<sup>4</sup>. Lorsque la ville dépasse ce stade, elle devient nuisible à l'individu et à la communauté. Meili justifie cette proposition par des raisons d'hygiène et également par la difficulté de ravitaillement.

Sa détestation de la ville s'appuie également sur des raisons politiques. Grande ville rime avec bolchevisme et avec « foyer d'agitation ». La criminalité, le prolétariat prospèrent loin de la nature dans des villes où la population s'entasse dans des « casernes locatives ».

« L'idée de masse est en progrès. Le bonheur humain, celui de la famille, sera remplacé par un bien-être doctrinaire et collectif. »

<sup>2</sup> « Allgemeines über Landesplanung », *Die Autostrasse* 2, 1933

<sup>3</sup> L'ASPLAN est encore actuellement une des principales organisations de réflexion et de diffusion de la connaissance sur l'aménagement du territoire en Suisse.

<sup>4</sup> Ce seuil de 30 000 habitants est également celui que fixe Howard à ses cités-jardins.

Finalement, l'architecte justifie l'importance de la mise en place d'un aménagement du territoire national par la nécessité de lutter contre le développement des grandes villes. C'est à l'aménagement du territoire que revient cette tâche :

«Le législateur doit lutter par tous les moyens contre l'envahissement du pays par les villes.» (1943)

«Nous devons avoir le courage d'arrêter la croissance des villes.» (1942)

## Le déni urbain

Les rêves d'un aménagement du territoire omnipotent pour lutter contre la ville ne vont être que de courte durée. Après-guerre, la Confédération ne va pas donner forme aux attentes de Meili parce qu'elle ne peut en aucun cas s'immiscer dans l'économie privée ou accroître ses prérogatives au détriment de la souveraineté cantonale (Walter, 1985). La politique fédérale d'aménagement du territoire se fait cependant le reflet du contexte antiurbain dans lequel elle a été conçue. A partir des années 1950, la ville est tout simplement évincée du discours de l'aménagement (Salomon Cavin, 2005). Les concepts de ville et d'urbanisme sont supplantés par un aménagement du territoire abstrait et fonctionnel qui distingue les communes selon leur taille et leur fonction (Gerosa *et al.*, 1988). Sorte d'aboutissement du déni urbain dont l'aménagement du territoire va se faire l'instrument, la première loi fédérale sur l'aménagement du territoire votée en 1979 ne comprend tout simplement pas le mot «ville». Dans son rapport à l'urbain, la politique fédérale sera globalement dominée par une optique défensive qui contribue à faire de la ville un mal dont il faut limiter les débordements par une stratégie systématique de zonage agricole et de protection des zones naturelles. Il ne s'agit pas d'aménager la ville mais de la circonscrire. L'aménagement du territoire en Suisse a consacré non pas une conception négative de la ville mais une conception de la ville par la négative : un aménagement en creux.

La politique régionale est une autre expression de ce déni urbain. Le souci d'un développement «harmonieux» et équilibré entre les différentes régions du pays a motivé la mise en place d'une politique régionale<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Loi sur les investissements dans les régions de montagne (1974) et arrêté en faveur des régions à économie mono-structurée (1978).

uniquement destinée aux régions périphériques (comme l'Arc jurassien) et aux régions de Montagne. Toutes les grandes villes de Suisse en sont exclues. Ces mesures ont, il est vrai, été conçues à une époque où les disparités étaient réelles entre périphérie défavorisée (surtout les zones de montagne) et centres urbains prospères mais dès les années 1980, cette dichotomie n'était plus de mise. Si les grandes villes conservaient leur poids dans l'économie, elles étaient confrontées à d'importants problèmes sociaux, financiers et environnementaux (Rey *et al.*, 1992). Malgré cela, la politique régionale est demeurée fondée sur une dichotomie simpliste qui donne l'image de régions périphériques pauvres et de centres urbains prospères.

## Protéger la nature et l'agriculture contre la ville

La démonstration de l'importance des courants antiurbains dans la manière de concevoir l'aménagement en Suisse est confortée par l'exemple du canton de Neuchâtel<sup>6</sup>. Le débat sur l'aménagement du territoire dans ce canton est dans le prolongement direct du débat national. Il illustre, à ce niveau institutionnel, comment un contexte hostile à la ville peut engendrer la mise en place d'une politique territoriale a-urbaine.

Le canton de Neuchâtel est l'un des premiers cantons de Suisse à avoir institué une politique d'aménagement portant sur l'entier de son territoire. La volonté de légiférer dans ce domaine naît de la double préoccupation de protection des espaces agricoles et des paysages naturels. Le premier organisme administratif neuchâtelois dévolu spécifiquement à l'aménagement du territoire est créé en 1966. Rattaché au service des améliorations foncières, il est conduit par un ingénieur agronome, André Jeanneret, et placé sous la conduite politique du Département de l'agriculture. Né des améliorations foncières, l'aménagement du territoire va être voué à la défense du sol agricole contre les appétits de la croissance urbaine. Pour André Jeanneret, il y avait urgence à agir car la « terre nourricière est sacrifiée à la construction » (1981 : 22), « à chaque seconde qui s'écoule, un mètre carré de bonne terre est converti en sol à bâtir » (1981 : 28). Dans cette bataille pour le sol, l'urbanisation aura toujours le mauvais rôle (Salomon Cavin,

<sup>6</sup> Il est important de rappeler que la Suisse est un Etat fédéraliste qui 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). Jusqu'à ces dernières années, l'aménagement du territoire était une compétence que possédaient principalement les cantons et les communes.



Pavillon, 2009). En 1956, le canton révisé sa 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: les zones destinées aux constructions, d'une part, et les zones agricole, viticole et forestière, d'autre part. Le but de ce plan 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 réglementaire<sup>7</sup>.

L'objectif de défense des terres agricoles est renforcé par une forte demande sociale en faveur de la protection de la nature. Celle-ci va s'exprimer à l'occasion d'un débat sur la protection des crêtes du Jura. A la suite de l'achat par l'armée d'un domaine dans cette région pour en faire un lieu d'entraînement, une initiative populaire est lancée pour protéger l'ensemble du périmètre des crêtes. Cet extrait des débats qui accompagnent cette proposition montre à quel point la protection de ces paysages a pu être associée à la nécessité de se prémunir contre la menace urbaine synonyme de destruction de la nature. Au-delà de la crainte de l'envahissement du territoire par l'urbanisation, c'est même la société urbaine et industrielle qui est fustigée pour ces conséquences néfastes sur l'homme :

«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 (...) 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.»<sup>8</sup>

«Pour la première fois, en présence de l'expansion prodigieuse de ce qu'on appelle la civilisation la question se pose sérieusement de placer

<sup>7</sup> *Bulletin du Grand Conseil*, séance du 20 novembre 1956, p. 505.

<sup>8</sup> Jean Steiger, *Bulletin du Grand Conseil*, séance du 29 mars 1965, pp. 1333-1335.

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.»<sup>9</sup>

Ces extraits des débats sur la protection des crêtes du Jura sont révélateurs d'un imaginaire où le développement urbain est avant tout considéré comme un problème non seulement pour le paysage mais aussi pour l'homme. Au travers des arguments utilisés s'y esquissent des valeurs et des représentations partagées d'une société qui, au moment de décider de l'avenir de son territoire, valorise l'agriculture et la nature tout en se détournant de la civilisation urbaine. Comment dès lors imaginer un aménagement du territoire qui propose des mesures destinées à favoriser le développement, même harmonieux, des villes dans le canton? L'aménagement du territoire neuchâtelois s'intéressera d'abord aux espaces agricoles et naturels, entités valorisées sur le fond délaissé des espaces urbanisés. Cependant, une fois la protection des crêtes du Jura acquise<sup>10</sup>, certains commenceront à s'inquiéter de ces «zones blanches», qui restent sur la carte une fois qu'on a coloré les 60% des zones protégées.

«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 à ce que la vie des hommes puisse s'y dérouler d'une façon raisonnable.»<sup>11</sup>

Cet appel n'a pas été entendu, puisque aucune mesure spécifique ne va être prévue pour les villes. Ce sont les principales communes urbaines du canton (Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds, Le Locle) qui vont par la suite continuer à assurer la maîtrise de leur territoire, le canton se concentrant surtout sur les espaces naturels et les zones agricoles. L'aménagement can-

<sup>9</sup> Maurice Favre, porte-parole du groupe radical, *Bulletins du Grand Conseil* (BGC), séance du 29 mars 1965, pp. 1329-1330.

<sup>10</sup> Acte législatif qui sera suivi par beaucoup d'autres dans les domaines de l'agriculture et des paysages 1960-1970.

<sup>11</sup> François Jeanneret, député, membre du parti libéral, *BGC*, séance du 14 février 1966, p. 816.

tonal, tel qu'il se dessine après le décret de 1966, laisse ainsi une très grande autonomie de gestion de leur territoire aux grandes communes urbaines du canton. Pour conclure, soulignons que cette autonomie a été sans doute appréciée par les personnes chargées de la planification urbaine<sup>12</sup>, d'autant que ces cités disposaient de leur propre service d'urbanisme pour définir leur développement et avaient réalisé leurs premiers plans d'aménagement dès les années 1940. Le problème est que le développement de l'urbanisation ne s'est pas limité au périmètre communal des villes centres du canton. La régulation de l'étalement urbain et la coordination du développement entre communes de l'agglomération auraient dû légitimement revenir au canton, mais celui-ci n'y accordait que peu d'importance et il n'avait aucune compétence en ce domaine.

## Un renversement récent en faveur des villes

«Le rôle des villes en Suisse en tant que moteurs de l'activité économique, en tant que lieux de culture, d'innovation, d'ouverture sur le monde et, avec leurs agglomérations, en tant que lieu de vie des 2/3 de la population, est aujourd'hui en voie de reconnaissance» (OFAT 1999).

Par contraste avec les périodes précédentes, cet extrait d'un rapport commandé par la Confédération sur la Suisse urbaine illustre l'émergence à la fin du XX<sup>e</sup> siècle de tendances plus favorables à la ville, qui sont décelables à nouveau tant à l'échelle fédérale que dans le contexte neuchâtelois.

## La politique des agglomérations de la Confédération

S'appuyant sur ces travaux scientifiques, plusieurs rapports sur les villes suisses sont publiés à l'instigation de la Confédération (notamment OFAT, 1999; Kuster, Meier, 2000). Ceux-ci insistent toujours sur l'importance démographique et économique des grandes villes en Suisse (et, implicitement, sur l'intérêt légitime qu'on doit leur porter) mais également sur les déséquilibres croissants auxquels celles-ci sont confrontées.

<sup>12</sup> Entretien réalisé le 30.10.08 auprès de l'ancienne urbaniste communale de La Chaux-de-Fonds.

Par ailleurs, au cours des années 1990, de nombreux représentants des villes, dont en particulier, Yvette Jaggi, syndique de Lausanne et présidente de l'Union des Villes suisses, se mobilisent en faveur d'une meilleure prise en compte des villes dans les politiques de la Confédération. L'inscription en 1999 des termes de ville et d'agglomération dans la Constitution fédérale<sup>13</sup> est la conséquence sans doute la plus visible de cette mobilisation. Avec cet article, la Confédération a désormais la compétence pour développer une politique en faveur des villes. A la fin de l'année 2001, la politique fédérale en faveur des agglomérations urbaines est officiellement lancée (Conseil fédéral, 2001) par le président de la Confédération, Moritz Leuenberger, avocat de la cause urbaine en Suisse<sup>14</sup>.

Ce tournant urbain est également illustré, en 2002, par une nouvelle Exposition nationale suisse qui donne à voir non plus un village suisse mais propose une «ville-territoire» (Wenger, 2002) avec des lieux d'exposition disséminés entre les villes du Plateau de Bienne-Neuchâtel-Yverdon et Morat.

## Le réseau urbain neuchâtelois

La reconnaissance des villes comme enjeu d'importance nationale par la Confédération est saisie par le canton de Neuchâtel comme une occasion de se redynamiser, pour faire face à la crise industrielle brutale des années 1990 et à la perte de notoriété du canton aux plans national et international. Dès 1998, s'amorce un débat afin que son territoire ne soit plus fondé sur un antagonisme simpliste entre un développement urbain menaçant opposé à une nature bienfaisante. La conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire de 2004 déplore ainsi les divisions internes du canton de Neuchâtel et l'opposition ville-campagne. L'initiative de cette approche est le fait conjoint d'acteurs de l'administration cantonale<sup>15</sup> et de responsables politiques des villes.

Aujourd'hui, la stratégie cantonale du Réseau urbain neuchâtelois (RUN) a pour but premier de promouvoir «un canton fort de sa dimension urbaine». Axé sur les trois agglomérations principales du canton:

<sup>13</sup> Article 50 Cst.

<sup>14</sup> En 2001, il prononce un discours intitulé «Plaidoyer pour la Suisse urbaine» à l'assemblée des Villes suisses.

<sup>15</sup> L'auteur, Bernard Woeffray, alors directeur du Service cantonal de l'aménagement du territoire en a été l'un des principaux instigateurs.

Neuchâtel, La Chaux-de-fonds, Le Locle, il vise un développement coordonné et concentré de l'urbanisation autour des transports publics. La prise en compte du caractère urbain du canton puis sa transformation en stratégie de développement aura pris une dizaine d'années. Dans un système de démocratie directe, ce processus fondé sur l'adhésion, construit sur le partenariat, invoquant la subsidiarité, aura nécessité finalement peu de temps pour se mettre en place et se développer et aura pourtant constitué une petite révolution, pour ce territoire, tant dans l'esprit de la population que dans la conduite des affaires publiques.

## Conclusion

Désormais Yvette Jaggi peut légitimement se réjouir: «En Suisse, la cause des villes et la politique des agglomérations ont fait d'avantage de progrès ces dix dernières années que depuis les débuts de l'urbanisation» (Jaggi, 2005).

Notre hypothèse est que la Suisse se situe à un moment charnière dans sa relation à la ville. Les publications relatives à la ville en Suisse, encore rares il y vingt ans, sont désormais nombreuses et stimulantes (notamment, Corboz, 1997; Diener *et al.*, 2005; Levy, 2005; Bassand, 2007). La ville est au cœur d'une politique volontariste d'aménagement mais il n'en reste pas moins encore beaucoup à faire, sur le plan institutionnel, pour que soient enfin pris en compte les développements et les problèmes spécifiques des régions urbaines. En effet, si la ville et les agglomérations ont désormais partie liée avec la politique d'aménagement, les régions urbaines n'ont pas encore trouvé une forme de reconnaissance politique. La Suisse est l'un des rares pays en Europe à n'avoir pas modifié son système institutionnel local pour l'adapter au développement des régions urbaines.

En définitive, la source culturelle de l'urbaphobie semble se tarir alors que la source politique demeure encore vive.

## Bibliographie

Bassand M., *La métropolisation de la Suisse*, PPUR, Lausanne, 2007.

Conseil fédéral, *Politique des agglomérations de la Confédération*, Berne, 2001.

Crettaz B., *La beauté du reste, confession d'un conservateur de musée sur la perfection et l'enfermement de la Suisse et des Alpes*, Ed. Zoé, Genève - Carouge, 1993.

de Haller A., *Les Alpes (Die Alpen, 1732)*, Mini Zoé, Carouge-Genève, 1995.

## Antiurbain

Corboz A., «La Suisse, fragment de la galaxie urbaine européenne», in *Werk, Bauen+Wohnen*, n° 3, 1997, pp. 49-56.

Diener R., Herzog J., Meili M., de Meuron P., Schmid C., *La Suisse, un portrait urbain*, Ed. Birkäuser, Bâle, 2005.

Gerosa P. G., Bassand M., Racine J.-B., «L'urbain et l'idéologie», in *Les enjeux de l'urbanisation en Suisse: Agglomerationsprobleme in der Schweiz*, Peter Lang, Berne, 1988, pp. 115 -133.

Jaggi Y., «Préface», in J. Salomon Cavin, *La ville mal-aimée*, PPUR, Lausanne, 2005.

Jeanneret A., *Le pays de Neuchâtel et l'aménagement du territoire*, Ed. de la Baconnière, Neuchâtel, 1981.

Kuster J., Meier H. R., *La Suisse urbaine, évolution spatiale et structure actuelle*, Office fédéral du développement territorial, Berne, 2000.

Laur E., *Le paysan suisse, sa patrie, son œuvre. Conditions et évolution de l'agriculture suisse au XX<sup>e</sup> siècle*, Union suisse des paysans, Brugg, 1940.

Leuenberger M., 2001. *Plaidoyer pour une Suisse urbaine*, Discours prononcé lors de la journée des villes à Moutier, le 31 août 2001 (version abrégée in *Die Stadt-les villes*, n° 6, pp. 9-11).

Lévy J., «Les pays réels du «pays légal» suisse», Espacetemps.net, 27.03.2005.

Marchand B., 1999, «Nationalsozialismus und Grossstadtfeindschaft», in *Die alte Stadt*, n° 1, pp. 39-50.

Marchand B., Salomon Cavin J., «Anti-urban ideologies and planning in France and Switzerland: Jean-François Gravier and Armin Meili», *Planning Perspectives*, vol. 22, n° 1, 2007, pp. 29-53.

Meili A., 1932. «Fragen der Landesplanung – Landesplanung für die Schweiz», in *Die Neue Stadt*, n° 6/7, pp. 142 ss.

Meili A., 1933. «Allgemeines über Landesplanung», in *Die Autostrasse*, n° 2.

Meili A., 1942. «Bases sociales et éthiques de l'aménagement national», in *Bulletin technique de la Suisse romande*, n° 22, pp. 271-274.

OFAT, *Rapport sur les centres urbains*, Berne, 1999.

Raffestin C., «Les territorialités alpines ou le paradoxe du dialogue nature-culture», in *Economie et écologie dans le contexte de l'arc alpin*, K. Mainzer, P. Haupt, Berne, 1993, pp. 4-19.

Rey M. et al., Manifeste du Monte-Verità. *A l'heure de l'Europe de 1993: propositions pour une approche stratégique de la politique régionale en Suisse*, OEPR: Société suisse d'études pour l'organisation de l'espace et la politique régionale, Peter Lang, Berne, 1992.

Salomon Cavin J., *La ville mal-aimée*, PPUR, Lausanne, 2005.

Salomon Cavin J., « Le modèle du village ou l'urbanisme contre la ville en Suisse », in A. Baubérot, F. Bourillon, *Urbaphobie. La détestation de la ville aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles*, Bière, Paris, 2009.

Salomon Cavin J., « L'urbanisation: ennemie ou alliée du paysage suisse? », *Espacestems.net*, Actuel, 2009, <http://espacestems.net/document7965.html>

Wahlen F.-T., *La bataille des champs, l'agriculture suisse en temps de guerre*, Ed. de la Baconnière, Neuchâtel, 1941.

Walter F., « Fédéralisme et propriété privée 1930 - 1950. Les attitudes face à l'aménagement du territoire en temps de crise et de pleins pouvoirs », in *DISP*, 82, 1985, pp. 21-27.

Walter F., *La Suisse urbaine, 1750-1950*, Ed. Zoé, Carouge - Genève, 1994.

Wenger N., *Je vous invite, un récit*, Favre, Lausanne, 2002.

E1, © PPUR, 2010