



**Territoires ruraux et intermédiaires du canton de Neuchâtel:
tendances, enjeux, diagnostic et recommandations**

Rapport final



Communauté d'études pour l'aménagement du territoire

EPFL ENAC INTER CEAT • PJ • Station 9 • CH-1015 Lausanne • tél. 021 693 41 65 • fax 021 693 41 54 • <http://ceat.epfl.ch>

Territoires ruraux et intermédiaires du canton de Neuchâtel: tendances, enjeux, diagnostic et recommandations

Rapport final

Etude réalisée sur mandat du Service de l'aménagement du territoire, République et canton de Neuchâtel, par :

Chantal DESCHENAUX, ingénieure agronome EPFZ

Nelly NIWA, architecte-urbaniste

Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (C.E.A.T.)

Avec la collaboration de:

Prof. Jean RUEGG, géographe

Institut de politiques territoriales et d'environnement humain – Université de Lausanne

Mars 2006

Sommaire

Introduction	1
1 ^{ère} Partie: Situation et tendances dans les territoires ruraux et intermédiaires du canton de Neuchâtel (ERI-NE)	3
1. Quelques mots sur le territoire neuchâtelois	3
2. Le contexte général (selon situation en date du 30 septembre 2005)	8
2.1 Eléments d'actualité des politiques fédérales	8
2.1.1 La réforme de la politique agricole et ses conséquences au niveau suisse	8
2.1.2 La politique régionale	14
2.1.3 La politique dans les domaines de la nature et du paysage	16
2.1.4 La politique dans le domaine des forêts	19
2.1.5 Développement territorial: la politique des agglomérations	20
2.1.6 Développement territorial: la politique des espaces ruraux	22
2.2 Coup d'œil sur les politiques cantonales neuchâteloises	27
2.2.1 Une politique agricole qui s'inquiète pour l'avenir de ses paysans	27
2.2.2 Une politique d'aménagement du territoire qui se veut fédératrice	27
2.2.3 Le RUN comme politique régionale	28
2.2.4 Nature, paysage, forêts: une préoccupation politique de longue date	31
2.3 Valeurs et représentations	34
2.4 Paysage, nature, biodiversité: parle-t-on de la même chose?	37
2.4.1 Le paysage	37
2.4.2 La nature	39
2.4.3 La biodiversité	39
3. Les différentes fonctions des territoires ruraux et intermédiaires du canton de Neuchâtel	40
3.1 La fonction de production	40
3.1.1 L'activité agricole	40
3.1.2 L'activité forestière	48
3.1.3 Les autres activités productives	49
3.2 La fonction résidentielle	50
3.2.1 Population	50
3.2.2 Mobilité	54
3.2.3 Utilisation du sol, quelle superficie pour quelle usage?	61

3.3	La fonction naturelle (nature et paysage)	67
3.3.1	Les objets d'importance nationale et régionale.....	67
3.3.2	Les forêts	70
3.3.3	La mise en réseau des sites naturels	71
3.3.4	Les sites naturels protégés.....	72
3.3.5	L'Inventaire cantonal des objets que l'Etat entend mettre sous protection (ICOP)	75
3.3.6	Les parcs naturels.....	76
3.4	Les fonctions touristique et récréative	78
3.4.1	La fonction touristique.....	78
3.4.2	La fonction récréative.....	85
2 ^{ème}	Partie: Diagnostic et recommandations	89
4.	Constats et conséquences	89
4.1	Le contexte en matière de politiques publiques	89
4.2	Les fonctions	91
4.2.1	La fonction agricole	91
4.2.2	La fonction résidentielle	93
4.2.3	La fonction naturelle (nature et paysage).....	93
4.2.4	Les fonctions touristique et récréative	95
4.3	Les conflits d'usage	96
4.3.1	Agriculture et urbanisation	96
4.3.2	Agriculture et protection de la nature.....	97
4.3.3	Loisirs, tourisme et protection de la nature	97
4.4	RUN et protection de la nature	99
5.	En guise de recommandations	102
	Annexes	105
	Annexe 1: Membres du Comité de pilotage de l'étude	107
	Annexe 2: Experts et présentations (journées d'étude du 31 janvier et 14 février 2005).....	109
	Annexe3: Bibliographie.....	111
	Annexe 4: Evolution de la population neuchâteloise, districts de Boudry, du Val-de-Ruz et du Val-de-Travers, 1900-2000	119
	Annexe 5: Conflits d'usage et mesures envisageables	

Abréviations

C.E.A.T	Communauté d'études pour l'aménagement du territoire
ERI - NE	Territoires ruraux et intermédiaires du canton de Neuchâtel
FAT Tänikon	Station fédérale de recherche en économie et technologie agricole
GATT	General Agreement on Tariffs on Trade
ha	hectare
ICOP	Inventaire cantonal des objets que l'état entend mettre sous protection
IGP	Indication géographique de provenance
IFP	Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IPTEH	Institut de politiques territoriales et d'environnement humain
LAT	Loi sur l'aménagement du territoire
LFO	Loi sur les forêts
LIM	Loi sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne
LPN	Loi sur la protection de la nature
NCV	Neuchâtel Canton Vert
NPR	Nouvelle politique régionale
OAT	Ordonnance sur l'aménagement du territoire
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ODT	Office fédéral du développement territorial
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage.
OFS	Office fédéral de la statistique
OMC	Organisation mondiale du commerce
OQE	Ordonnance de qualité écologique
PA	Politique agricole
PFS	Programme forestier suisse
PME	Petites et moyennes entreprises
PMI	Petites et moyennes industries
RUN	Réseau urbain neuchâtelois
SAT	Service de l'aménagement du territoire
SAU	Surface agricole utile
SIRS	Système d'information à référence spatiale
UE	Union Européenne

Introduction

La Suisse, comme le reste de l'Europe, s'est caractérisée pendant longtemps par la force de sa ruralité. La ruralité qualifiait des territoires où l'activité agricole jouait un rôle structurant et déterminant. Cette situation, suite à une série de mutations profondes intervenues depuis la seconde guerre mondiale, s'est considérablement modifiée. Le secteur agricole, tout d'abord, a connu une forte augmentation de sa capacité productive et une baisse spectaculaire de son nombre d'agriculteurs. La nature de l'urbanisation, ensuite, s'est profondément modifiée. Jusqu'aux années 70, l'urbanisation désignait le processus de croissance de villes agglomérées, aux quartiers denses et aux limites claires, contrastant fortement avec des territoires ruraux vastes et peu occupés. Au cours des deux dernières décennies, cette conception classique a été balayée par l'évolution des modes de vie et de l'occupation du territoire. Entre villes centres et campagnes agricoles à faible densité sont apparus de vastes territoires aux limites incertaines, mélange de constructions plus ou moins denses, d'agriculture et de nature. Ces territoires, dont on ne sait s'ils appartiennent à la ville ou à la campagne, constituent un phénomène territorial nouveau. Nous les qualifions ci-après de «territoires intermédiaires».

L'agriculteur n'est plus le seul acteur déterminant dans les espaces ruraux. À son côté, de nouveaux acteurs ont pris une place toujours plus importante, qui renforcent leur pression pour des usages autres qu'agricole de ces espaces. Les territoires ruraux et intermédiaires du canton de Neuchâtel (ERI-NE) doivent dorénavant répondre à quatre fonctions majeures: productive, résidentielle, récréative, naturelle (cf. tableau 1) .

Fonction	productive	résidentielle	récréative	naturelle
Orientation	production de denrées alimentaires, de biens et services	habitat	loisirs et tourisme	milieux naturels, biodiversité
usages	l'espace support d'activités économiques et fournisseur d'emplois	l'espace cadre de vie	l'espace consommé	l'espace préservé

Tableau 1: Territoires ruraux en tension: les dynamiques à l'oeuvre¹

¹ Sources: tableau de Christophe Soulard, LISTO/INRA, séminaire «Espace ruraux et aménagement du territoire», Dijon, 23.10.2003, complété par le «Guide pour l'aménagement du territoire rural dans l'Arc jurassien», mai 2002. Lausanne: Communauté d'études pour l'aménagement du territoire.

Cette évolution ne va pas de soi. Elle implique une nouvelle pesée des intérêts, où l'agriculture n'est plus la fonction déterminante des territoires ruraux. Elle exige de reconsidérer les instruments utilisés à ce jour pour gérer ces territoires, en vérifiant s'ils demeurent adaptés aux nouvelles demandes sociales et s'ils sont suffisants pour dépasser les conflits d'usages qui se présentent.

Objectifs de l'étude

Dans ce contexte, la présente étude vise à identifier les forces et les enjeux à prendre en compte pour assurer le développement durable des territoires ruraux et intermédiaires dans le canton de Neuchâtel. Réalisée sur la base d'un mandat confié par le Service de l'aménagement du territoire (SAT) à la Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (C.E.A.T.) et à l'Institut de politiques territoriales et d'environnement humain (IPTEH) de l'Université de Lausanne, elle s'inscrit dans le cadre de la révision du plan directeur cantonal neuchâtelois. Ses objectifs sont de fournir un diagnostic et des recommandations pour l'établissement d'une stratégie de développement des ERI-NE.

Modalités de réalisation de l'étude

Les travaux ont été menés en étroite collaboration avec un comité de pilotage composé des principaux services cantonaux intéressés par les facettes diverses des territoires ruraux et intermédiaires neuchâtelois². Ils ont consisté en:

- l'étude de documents existants (cartes, rapports, articles de presse, sites Internet, etc.);
- des repérages dans trois campagnes-tests pour cibler de manière plus précise les interactions entre milieu urbain et rural;
- deux journées d'étude où des experts sont venus présenter au comité de pilotage leur point de vue sur ERI-NE³;
- des échanges entre mandataires et comité de pilotage et la discussion avec ce dernier des différentes parties du rapport.

Le rapport d'étude: état des lieux, diagnostic et recommandations

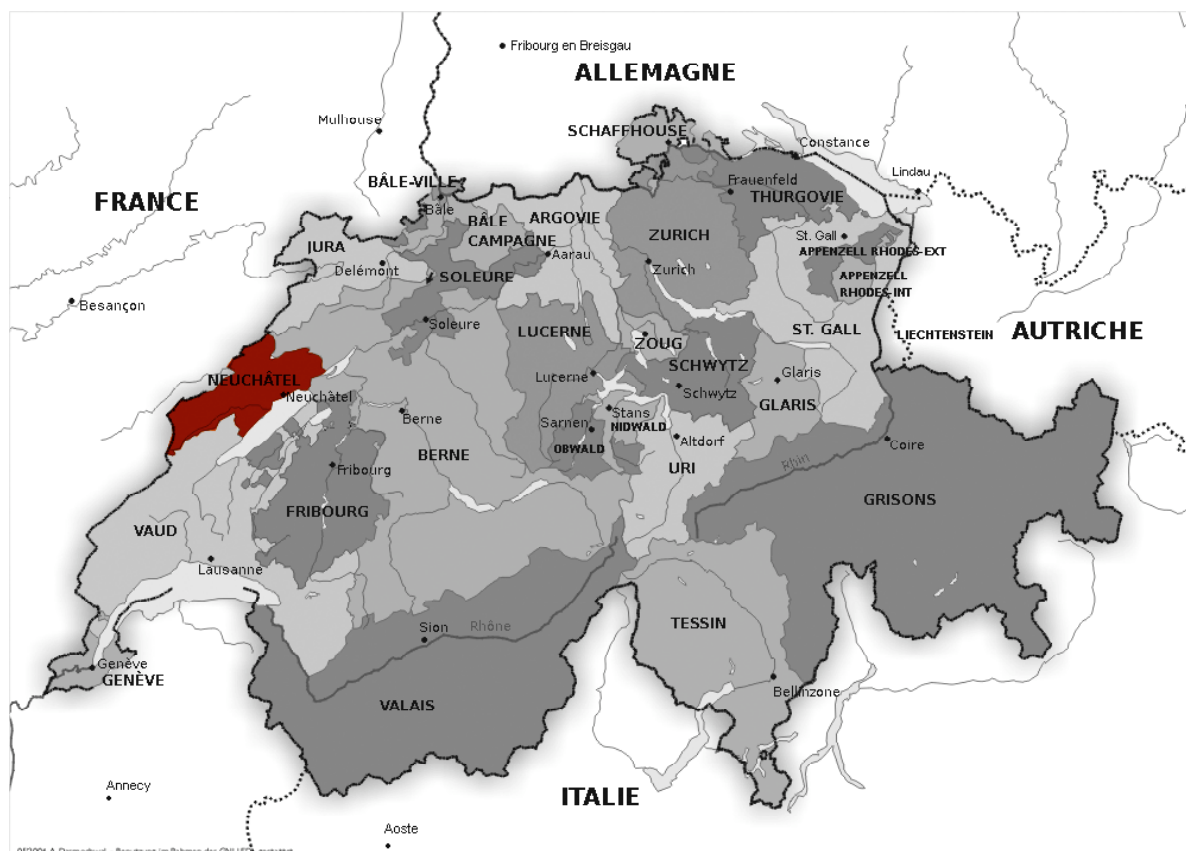
La première partie du rapport établit un état des lieux. Elle passe en revue quelques éléments d'actualité des politiques fédérales et cantonales à l'heure actuelle et donne un aperçu des principales fonctions auxquelles répondent les territoires ruraux et intermédiaires du canton de Neuchâtel (ERI-NE). La deuxième partie est constituée du diagnostic et des recommandations.

² Cf. liste des membres du Comité de pilotage, en annexe 1.

³ Cf. liste des experts en annexe 2.

1^{ère} PARTIE

Situation et tendances dans les territoires ruraux et intermédiaires du canton de Neuchâtel (ERI-NE)



Carte 1: Le canton de Neuchâtel en Suisse
Source: Wikipedia

1. QUELQUES MOTS SUR LE TERRITOIRE NEUCHATELOIS

Un canton au relief contrasté

Le canton de Neuchâtel est situé dans le massif du Jura (Jura plissé), en bordure du lac de Neuchâtel et partiellement du lac de Biènnne (cf. carte 1). Cette configuration géographique, faite de littoral, de vallées et de montagnes, lui donne des climats et des paysages variés (cf. carte 2).

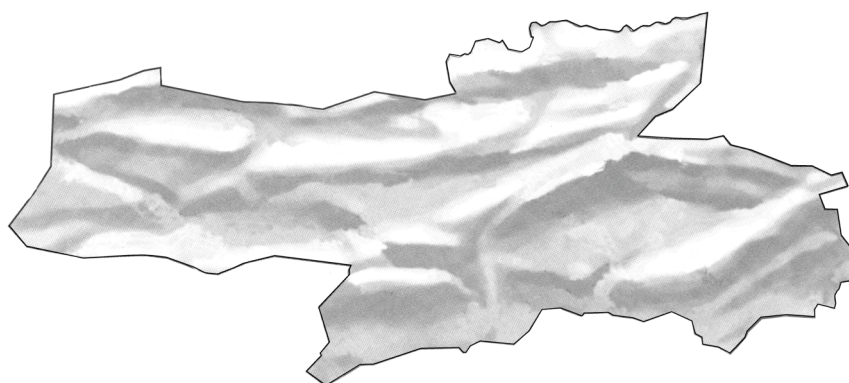
Entre ses trois villes, la différence d'altitude est importante: Neuchâtel se trouve à 435 m, Le Locle et La-Chaux-de-Fond à près de 1000 mètres. Les montagnes culminent à 1400 mètres⁴. La ville de Neuchâtel bénéficie ainsi d'un climat doux: en été, la température atteint en moyenne 25 à 30° C, en

⁴ D'après André Pancza, «Les particularités du climat neuchâtelois», Bulletin de la société neuchâteloise de géographie n°45-46.

hiver, elle peut descendre jusqu'à -5°C . Dans les hauteurs, par contre, les hivers sont longs et rigoureux, avec des températures qui atteignent des valeurs proches de -30°C presque chaque année.

La topographie divise le canton en trois régions caractéristiques:

- le littoral, chaud et sec, avec son paysage de vignobles;
- les vallées, situées entre la première et la deuxième chaîne de montagnes (Val de Travers et Val de Ruz), avec un paysage de cultures et quelques prairies ou pâturages secs aux abords;
- la montagne, pluvieuse et froide, située entre la deuxième et la dernière chaîne de montagnes et caractérisée par ses grands pâturages boisés.



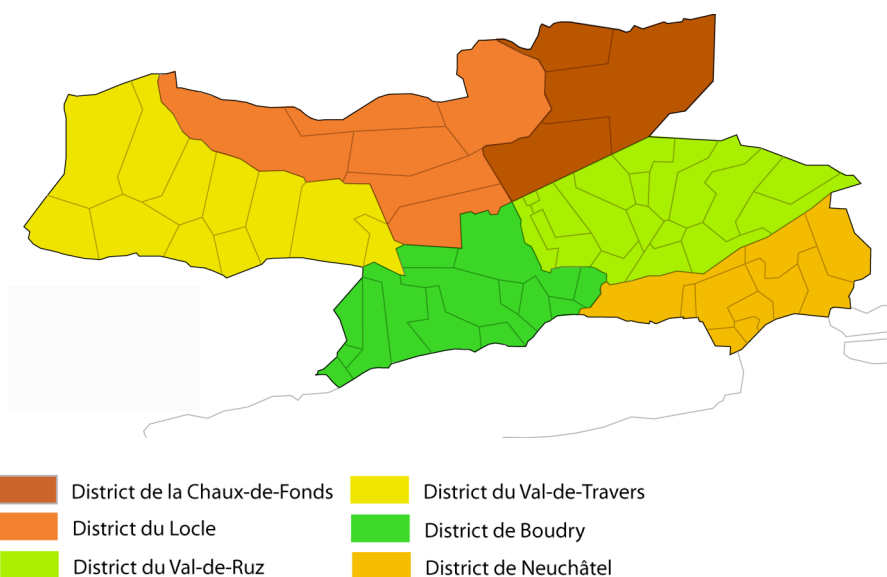
Carte 2: Topographie du canton de Neuchâtel
Source: carte Hallwag

La surface totale du canton s'élève à 71'673 ha, soit 1.9% de la superficie de la Suisse. Elle se répartit entre⁵:

- la forêt: 39 %;
- les surfaces agricoles utiles: 42%;
- l'habitat et les infrastructures: 8%;
- les surfaces improductives: 11%.

Administrativement, le canton de Neuchâtel est divisé en 6 districts: Neuchâtel, Le Locle, La Chaux-de-Fonds, Boudry, le Val-de-Ruz et le Val-de-Travers (cf. carte 3).

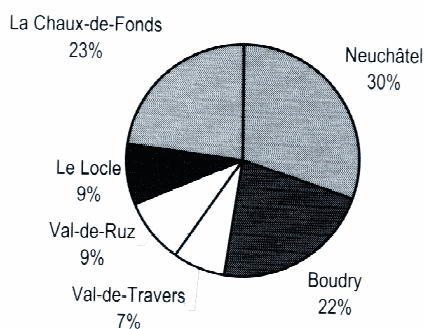
⁵ D'après les statistiques de la superficie, OFS – 1992-1997.



Carte 3: Districts du canton de Neuchâtel
Source: carte Hallwag

Une population répartie essentiellement entre trois districts

En 2000, les districts comptabilisaient 167'949 habitants, soit 2.3% de la population suisse. Le district de Neuchâtel est le plus peuplé (30% de la population), suivi par les districts de La Chaux-de-Fonds et de Boudry (cf. graphique 1). Les autres districts totalisent chacun moins de 10% de la population neuchâteloise.



Graphique 1: Répartition de la population neuchâteloise par district en 2000
Source: OFS

Un vieillissement plus prononcé dans le haut du canton

La structure de la population ne se distingue pas particulièrement de la moyenne suisse (cf. tableau 2). On peut remarquer cependant un taux de personnes âgées quelque peu plus important. À l'intérieur du canton, le vieillissement est plus marqué dans les districts du Haut (Val-de-Travers, Locle, La Chaux-de-Fonds) que dans ceux du Bas (Neuchâtel, Boudry, Val-de-Ruz).

	0 - 19 ans	20 – 39 ans	40 – 64 ans	65 et +
Suisse	23.1%	28.9 %	32.6%	15.4%
Canton de Neuchâtel	23%	29%	31%	17%
Le Locle	23%	26%	31%	20%
Boudry	23%	28%	33%	16%
Neuchâtel	21%	32%	31%	16%
La Chaux-de-Fonds	23%	28%	30%	19%
Val de Ruz	26%	29%	32%	13%
Val de Travers	25%	25%	31%	19%

Tableau 2: Population par groupe d'âge en % en 2000

Source: Neuchâtel statistiques, OFS, recensement fédéral de la population

Des activités économiques

La part des secteurs économiques dans le total des emplois montre des structures différenciées entre les districts (cf. tableau 3). Le district de Neuchâtel se distingue tout particulièrement, avec⁶:

- une part du primaire particulièrement faible, comme c'est le cas également pour La Chaux-de-Fonds;
- une part du secondaire relativement basse également, Le Locle affichant la part la plus élevée du canton;
- une part comparativement plus élevée du tertiaire.

Mécanique de précision et électronique pour faire la réputation du canton

Le secteur industriel comprend la mécanique de précision et l'électronique, suivi par l'horlogerie et la joaillerie. Plus des deux tiers de la population active travaillent dans l'une ou l'autre de ces industries. En maîtrisant électronique et mécanique de précision, le canton cherche à se constituer une réputation internationale en hightech.⁷

Pour le tertiaire, on peut citer l'enseignement, les activités de tourisme, les banques et assurances, les services de santé.

⁶ Source: OFS/RFE/2001; Office de la statistique du canton de Neuchâtel.

⁷ Source: <http://promeco.ne.ch>

District	Part secteur I	Part secteur II	Part secteur III	Total
Boudry	5.9	36.3	57.9	100.0
La Chaux-de-Fonds	2.5	44.9	52.6	100.0
Le Locle	8.6	57.4	34.0	100.0
Neuchâtel	1.7	25.5	72.8	100.0
Val-de-Ruz	12.3	42.3	45.4	100.0
Val-de-Travers	13.0	37.2	49.8	100.0
Canton	4.4	36.5	59.1	100.0

Tableau 3: Part des secteurs primaire, secondaire et tertiaire dans les emplois des districts en 2001

2. LE CONTEXTE GENERAL (selon situation en date du 30 septembre 2005)

Nous présentons ci-après certains aspects des politiques fédérales et cantonales aujourd'hui d'actualité et significatifs pour l'avenir des ERI-NE. Nous donnons ensuite un bref aperçu de l'évolution des valeurs et représentations sociales à l'égard des territoires ruraux, celles-ci nous semblent déterminantes pour réfléchir à un projet territorial durable. Enfin, nous passons en revue quelques concepts qui ne sont pas compris par chacun de la même manière.

2.1 Eléments d'actualité des politiques fédérales

Les politiques fédérales passées en revue sont les suivantes:

- la politique agricole;
- la politique régionale;
- la politique nature et paysage;
- la politique d'aménagement du territoire (en différenciant territoires ruraux et agglomérations).

2.1.1 La réforme de la politique agricole et ses conséquences au niveau suisse

De l'ancien système...

Un ancien système basé sur l'auto-suffisance alimentaire

La politique agricole suisse, protectionniste et interventionniste, a pendant longtemps bénéficié d'un statut particulier, dicté par un très fort souci d'auto-suffisance. Un article constitutionnel introduit en 1947 lui a donné sa légitimité, puisqu'il autorise les autorités fédérales à contrevenir dans ce secteur aux règles du marché⁸. Plusieurs lois ont été établies dans le même état d'esprit. On trouve la loi sur l'agriculture de 1951, celle sur le droit foncier rural de 1988 ou celle sur l'aménagement du territoire promulguée en 1979, cette dernière visant à protéger strictement la zone agricole.

La prise en charge des produits agricoles à des prix garantis...

Jusqu'au début des années 90, l'agriculture a ainsi été incitée à produire toujours plus grâce à un système offrant à l'agriculteur la prise en charge de ses produits à un prix garanti et des protections aux frontières. Les problèmes posés par une telle politique ont pris graduellement de l'ampleur, amplifiés par les progrès de la branche (développement des engrais et des produits phytosanitaires, amélioration des variétés ou de la mécanisation):

⁸ Article 31 bis de la Constitution: «Lorsque l'intérêt général le justifie, la Confédération a le droit (...) d'édicter des dispositions (...) pour conserver une forte population paysanne, assurer la productivité de l'agriculture et consolider la propriété rurale».

production d'excédents, coût élevé pour les consommateurs-contribuables, atteintes à l'environnement. Les conséquences négatives du système ont été de plus en plus montrées du doigt par la classe politique et la population.

Une surproduction critiquée tant en Suisse qu'à l'étranger...

Sur le plan extérieur, la situation s'est également détériorée. Les organisations internationales et les partenaires commerciaux de la Suisse (Communauté européenne, OCDE, GATT) se sont montrés de moins en moins indulgents pour la position particulière défendue par un pays qui entendait protéger fermement son agriculture tout en ayant accès aux marchés mondiaux dans les autres secteurs de son économie.

... à la nouvelle politique agricole

Une nouvelle politique visant la libéralisation des marchés

Sous ces différentes pressions, une réforme agricole a été amorcée en 1992, avec pour objectifs principaux de:

- libéraliser les marchés dans des domaines où la Confédération avait été très interventionniste durant les dernières décennies ;
- mieux prendre en compte les fonctions autres qu'alimentaires remplies par l'agriculture.

Une réforme agricole par étapes

La réforme s'est mise en place par étapes. La première étape a consisté en l'introduction d'une politique des revenus indépendante du prix des produits, en particulier à travers les paiements directs: ceux-ci sont dorénavant accordés pour des modes de production respectueux de l'environnement⁹. Les étapes suivantes de la réforme – dénommées Politique agricole 2002 (PA 2002) et Politique agricole 2007 (PA 2007) – ont visé une réduction progressive mais rapide du système de protections (cf. tableau 4).

La multifonctionnalité de l'agriculture

La nouvelle politique agricole a été consolidée par l'introduction, en 1996, d'un article constitutionnel redéfinissant le rôle de l'agriculture. Celle-ci ne fait pas que produire des denrées alimentaires, mais remplit d'autres fonctions: conservation des ressources naturelles, entretien du paysage rural, occupation décentralisée du territoire.

Un mode de production plus écologique

Une nouvelle loi sur l'agriculture, promulguée le 29 avril 1998 et suivie par plusieurs dizaines d'ordonnances, introduit une éco-conditionnalité très forte des aides à l'agriculture.

⁹ Prestations écologiques requises (PER) et agriculture biologique, à travers l'ordonnance sur les contributions écologiques (OCEco) et l'ordonnance sur les paiements directs (OPD).

1 ^{ère} phase					2 ^{ème} phase					3 ^{ème} phase				
Introduction de paiements directs non liés à la production					Suppression des garanties de prix et d'écoulement					Suppression du contingentement laitier				
Réduction des prix					Dissolution de la Butyra et de l'Union du commerce de fromage					Mise aux enchères des contingents tarifaires de viande				
Incitation à des prestations écologiques particulières (par ex. biodiversité)					Subordination des paiements directs aux prestations écologiques requises					Mesures d'accompagnement social				
Transformation de la protection à la frontière (OMC)														
Découplage, «plus d'écologie»					Déréglementation «plus de marché»					Déréglementation «compétitivité»				
1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PA 2002										PA 2007				

Tableau 4: Les différentes étapes de la réforme agricole suisse de 2000 à 2007
Source: OFAG, présentation de M. Chavaz et site internet

Les grandes lignes de PA 2011¹⁰

PA 2011, une étape soumise à la pression internationale

Actuellement, les autorités fédérales préparent PA 2011, la prochaine étape de la réforme agricole. Le projet a été mis en consultation en septembre 2005 et devrait être débattu au Parlement à partir de juin 2006.

PA 2011 vise à mettre en œuvre rapidement les mesures jugées incontournables compte tenu du contexte international (OMC, accords avec l'UE), dans un contexte de moyens financiers limités (programmes d'allègement de la Confédération).

Une stratégie autour des cinq axes

PA 2011 propose une stratégie autour de cinq axes principaux:

- améliorer la compétitivité de la production et de la transformation par un transfert de fonds affectés au soutien du marché vers les paiements directs et par des mesures destinées à abaisser les coûts;
- garantir, par un système de paiements directs simplifié, les prestations écologiques d'intérêt général fournies par l'agriculture;
- favoriser la création de valeur ajoutée en milieu rural par des mesures visant à faciliter une différenciation accrue des produits, une rationalisation de la promotion des ventes et le soutien d'initiatives de projets agricoles;
- faciliter l'évolution structurelle, notamment par un assouplissement du droit foncier rural et du droit sur le bail à ferme agricole, et en atténuer les conséquences sur le plan social;

¹⁰ Dossier de presse, évolution future de la politique agricole, Département fédéral de l'économie, Berne, 2 février 2005 (<http://www.dfe.admin.ch>) et présentation de M. Chavaz «Politique Agricole 2011: quelles conséquences?», lors des journées d'études du 31 janvier et 14 février 2004 (cf. annexe 2).

- simplifier les procédures administratives et mieux coordonner les contrôles.

La suppression des subventions à l'exportation d'ici 2009

D'ici 2009, l'ensemble des subventions à l'exportation seront supprimées¹¹, et le prix-seuil des céréales fourragères sera encore abaissé. D'ici 2009 également, les fonds destinés à soutenir le marché interne seront sévèrement réduits. A titre d'exemple, les aides accordées dans le secteur laitier devraient entièrement disparaître, de même que celles destinées à la transformation de certains produits (oléagineux, sucre, pommes de terre). Les moyens financiers dégagés par la réduction du soutien du marché seront alloués – du moins partiellement – aux paiements directs.

Un taux d'abandon des exploitations de 2.5 à 3% par an

La poursuite de PA 2011 impliquera, selon les prévisions de l'OFAG, une baisse conséquente du revenu sectoriel, mettant en difficulté de nombreuses familles paysannes. Le taux d'abandon des exploitations devrait être de l'ordre de 2.5% à 3% par an. Pour atténuer les difficultés financières des agriculteurs, PA 2011 propose une extension des prestations écologiques susceptibles de bénéficier de paiements directs et des mesures visant à faciliter l'abandon de l'activité agricole (assouplissement du droit foncier rural, du droit sur le bail à ferme agricole et des règles entravant l'abandon de l'activité agricole).

Les finances fédérales destinées à l'agriculture

Une enveloppe financière destinée en grande partie aux paiements directs

Les enveloppes financières réservées à l'agriculture étaient d'environ 14 milliards de francs pour PA 2002 et PA 2007 (cf. tableau 5). En raison des programmes d'allègement de la Confédération, les dépenses effectives seront toutefois moins importantes que prévu pour la deuxième période.

Concernant la période 2008 à 2011 (PA 2011), l'enveloppe financière totale devrait s'élever à 13.5 milliards de francs, dont 11.2 milliards de francs destinés aux paiements directs. Comparé à l'enveloppe financière actuelle, le soutien du marché sera réduit de plus de 1.2 milliards de francs et ne devrait plus s'élever qu'à quelques 300 millions de francs par année après les réductions massives prévues d'ici 2009.

¹¹ Sauf celle au titre de la «Schoggigesetz», loi fédérale sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés, entrée en vigueur en 1976.

Années concernées	PA 2002 2000-03	PA 2007 2004-07	PA 2011 2008-11 ¹²
Décision du Parlement, plan financier	14'029	14'092	13'458
Effectivement versé/attribué	13'794	13'538	
Soutien du marché	3'520	2'717	1'488
Paiements directs	9'336	9'965	11'251
Améliorations foncières	938	856	719

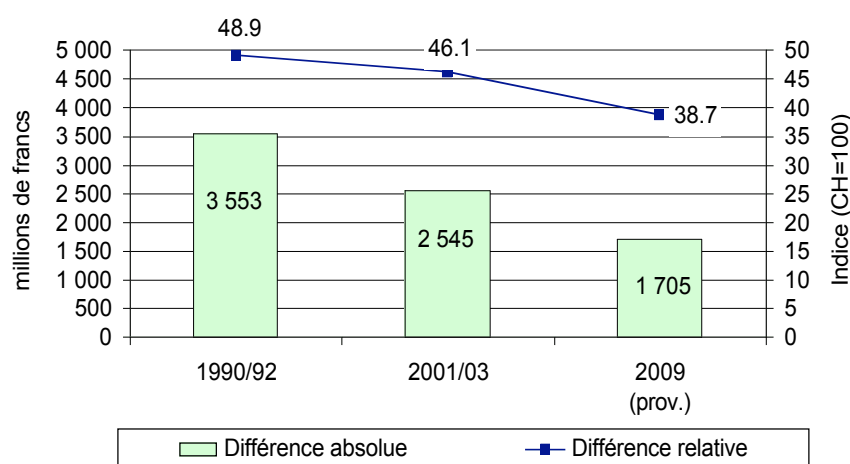
Tableau 5: Evolution des trois enveloppes financières en millions de francs¹³

Commentaires

Commentaires C.E.A.T.

Une rupture politique depuis 1992, lourde en termes sociaux

La nouvelle politique agricole constitue une rupture complète avec la politique poursuivie depuis le début du siècle jusqu'en 1992. Elle demande à l'agriculteur de composer avec une baisse massive du prix des produits (cf. graphique 2) et est lourde en termes sociaux.



Graphique 2: Evolution des différences des prix à la production entre Suisse et UE¹⁴

La difficile évaluation du revenu agricole

Les conséquences de cette évolution sur le revenu agricole ne sont toutefois pas faciles à évaluer, cela pour plusieurs raisons:

- les informations disponibles ne sont pas toujours convergentes et varient probablement selon les exploitations prises en compte (notamment les exploitations qui disparaissent sous l'effet de la restructuration);

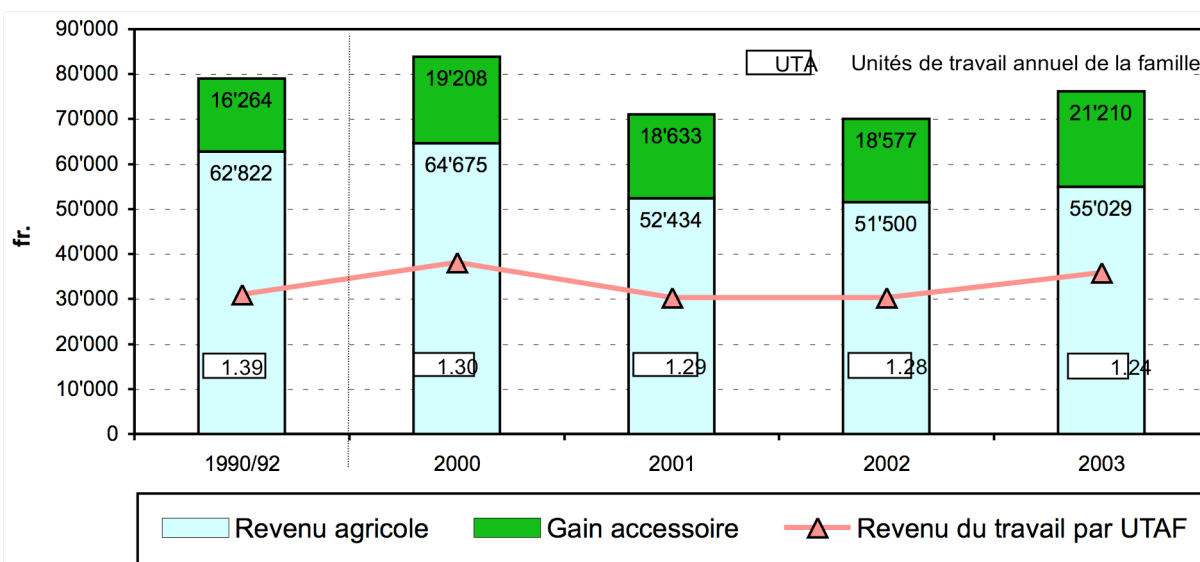
¹² Selon l'arrêté du Conseil fédéral du 2.2.2005.

¹³ Source: Office de l'agriculture, Evolution future de la politique agricole, Berne, février 2005, p. 6.

¹⁴ Source: présentation de M. Chavaz «Politique Agricole 2011: quelles conséquences ?», lors des journées d'études du 31 janvier et 14 février.

- le revenu agricole est calculé à partir du revenu d'exploitations modèles (exploitations-témoins), et il est difficile de savoir dans quelle mesure celles-ci sont représentatives de l'ensemble des exploitations suisses;
- le revenu agricole ne rend pas compte d'un éventuel surcroît de travail;
- l'utilisation de moyennes nationales ne dit rien d'un écart entre bas et hauts revenus.

Il semble toutefois qu'après avoir connu une baisse importante durant la première moitié des années nonante, le revenu agricole se soit rapproché actuellement en valeur nominale de son niveau initial (cf. graphique 3). Selon une évaluation du FAT Tänikon¹⁵, il aurait augmenté de 17.5% en 2004 et atteindrait 62'300 francs. Cela serait dû à divers facteurs, notamment une amélioration du rendement brut dans la production végétale, des conditions météorologiques favorables et un marché du bétail bovin intéressant.



Graphique 3: Evolution du revenu agricole entre 1992 et 2003¹⁶

Sous le terme de «restructuration», disparition de 30% des exploitations en 15 ans

Les conséquences de la nouvelle politique agricole sont plus manifestes lorsque l'on observe l'évolution des exploitations. Nombreuses sont celles qui se trouvent en difficulté. Sous le terme plutôt neutre de «restructuration des exploitations» utilisé par les autorités fédérales, il faut comprendre que, durant les 15 dernières années, le nombre d'exploitations a diminué de près de 30%, alors qu'augmentait le nombre d'exploitations de plus de 30 et 50 ha (cf. tableau 6). Actuellement, 2000 à 2500 exploitations disparaissent en Suisse chaque année.

¹⁵ Agroscope FAT Tänikon, Station fédérale de recherches en économie et technologie agricoles, cité sur <http://www.presseportal.ch>.

¹⁶ Source: M. Chavaz «Politique Agricole 2011: quelles conséquences ?», journées d'études du 31 janvier et 14 février.

	Nombre d'exploitations						
	0-5 ha	5-10 ha	10-20 ha	20-30 ha	30-50 ha	>50 ha	Total
1990	28 078	18 833	31 630	10 041	3 549	684	92 815
2003	11 613	11 725	23 077	11 768	6 216	1 467	65 866
Δ 1990-2003	-16 465	-7 108	-8 553	1 727	2 667	783	-26 949
Δ en % par an	-6,6%	-3,6%	-2,4%	1,2%	4,4%	6,0%	-2,6%

Tableau 6: Evolution du nombre des exploitations, 1990 à 2003¹⁷

2.1.2 La politique régionale¹⁸

La LIM et ses nombreux instruments

La politique régionale a été initiée en 1974, avec l'entrée en vigueur de la loi sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM). La loi a été révisée en 1997. Une large panoplie d'instruments en sont issus, parmi lesquels Regio Plus (1997), Innotour (1998), l'Arrêté Bonny, le Programme Interreg de l'Union européenne. Si chacun de ces instruments répond à des objectifs spécifiques, tous visent à maintenir l'habitat dans les régions périphériques (notamment de montagne) et à réduire les inégalités et les déséquilibres sur le territoire.

De nombreux projets réalisés sur Neuchâtel

Dans le canton de Neuchâtel, plusieurs projets très différents ont été réalisés avec leur soutien. On peut citer:

- pour la LIM: le Parc régional Chasseral, le Centre culturel de l'ABC à La Chaux-de-Fonds, le Toboggan géant et la table panoramique de la Vue-des-Alpes; l'Aéroport des Eplatures; la Concertation des régions de l'Arc jurassien (GCLIM);
- pour Regio Plus: le Parc régional Chasseral, la phase 2 de Watch Valley;
- pour Innotour: la 1^{ère} phase de Watch Valley (prix Milestone 2001).

¹⁷ Source: M. Chavaz «Politique Agricole 2011: quelles conséquences ?» lors des journées d'études du 31 janvier et 14 février

¹⁸ Avenir de la politique régionale suisse, Le réseau de connaissance sur la transformation du secteur public, 4 août 2003 (<http://www.sgvw.ch/sektor/news/archiv/f/regionalpolitik.php>). Stéphane Sanchez, Nouvelle politique régionale: Fribourg aux oubliettes, La Gruyère 2003 (<http://www.lagruyere.ch/archives>).

Elaboration d'une nouvelle politique régionale (NPR)

En dépit de ses nombreux instruments, la politique régionale n'a pas produit les résultats escomptés, avec un fossé entre centre et périphérie qui n'a cessé de croître. Elle s'est de plus révélée de moins en moins adéquate pour répondre à un contexte où la compétitivité internationale devenait toujours plus vive.

En 2004, la Confédération a ainsi mis en consultation un projet de loi pour une nouvelle politique régionale (NPR). Celui-ci avait pour notions clés l'esprit d'entreprise, la capacité d'innovation, la création de valeur ajoutée. Il visait notamment à disposer d'une politique régionale plus lisible et remplaçant la mosaïque d'instruments disponibles, ainsi qu'à renforcer la compétitivité régionale.

Le projet ne se focalisait plus, comme par le passé, sur les régions défavorisées et sur la réduction des disparités. Il envisageait de s'appuyer sur les agglomérations et les centres forts nationaux pour induire le développement des régions périphériques. Une stratégie fédérale à deux niveaux était proposée, avec, d'une part, une politique des «grandes entités territoriales» et, d'autre part, une politique des «petites entités territoriales». Ces dernières dépendraient d'une fondation alimentée par un transfert des fonds LIM et par les cantons pour soutenir des projets à fonds perdus.

Un projet contesté

Au cours de la consultation, le projet n'a pas reçu les soutiens escomptés. Si un consensus s'est dégagé sur le principe d'une politique régionale plus simple et faisant davantage appel à la compétitivité, de profondes divergences sont apparues concernant d'autres aspects du projet, dont¹⁹:

- son accent mis sur la seule compétitivité économique des régions, au mépris des autres dimensions du développement durable;
- son extension de la politique régionale aux régions frontalières et aux agglomérations;
- son choix d'une fondation pour piloter un volet de la politique régionale;
- son abandon d'instruments comme l'aide aux entreprises et l'aide aux infrastructures.

L'élaboration d'un nouveau projet

Les résultats de la consultation ont obligé la Confédération à élaborer un nouveau projet. Celui-ci propose une loi-cadre qui, sans fixer explicitement de périmètre, doit permettre de garantir que les moyens engagés par la Confédération profitent aux régions de montagne, aux zones rurales et, dans une moindre mesure, aux zones frontalières.

¹⁹ Nouvelle politique régionale, résultats de la consultation (<http://haute-sarine.ch>).

Le projet se prononce explicitement pour le maintien d'une politique régionale au niveau fédéral. L'objectif de la NPR est d'accroître la valeur ajoutée et la compétitivité des régions pour contribuer à y créer et y sauvegarder des emplois, préserver l'occupation décentralisée du territoire et réduire les disparités régionales.

*Une NPR articulée
autour de cinq axes*

La NPR s'articulera plus précisément autour de trois axes:

- elle offrira des mesures directes d'encouragement pour renforcer l'innovation, la valeur ajoutée et la compétitivité dans les cantons et les régions; elle servira à soutenir des projets d'infrastructures associés à ces programmes et projets;
- elle s'attachera à faire profiter les cantons et les régions d'une coopération et de synergies accrues entre la politique régionale et les politiques sectorielles;
- elle mettra en place un système de connaissances pour le développement régional (par exemple, élaboration d'indicateurs concernant le développement économique des régions, formation de responsables au niveau régional, réalisation de comparaisons pour permettre aux régions d'apprendre les unes des autres).

*Une NPR devant
répondre à cinq
principes*

La mise en oeuvre de la NPR devra répondre à cinq principes ayant chacun valeur de ligne directrice contraignante:

- les régions concourent de façon autonome à l'amélioration de leur compétitivité;
- les centres régionaux jouent le rôle de moteurs du développement;
- le principe de développement durable est retenu;
- les cantons sont les interlocuteurs exclusifs de la Confédération;
- les services fédéraux coopèrent étroitement entre eux et avec les institutions et organisations suisses et étrangères.

La majorité des chefs cantonaux de l'économie publique ont accueilli favorablement les propositions du groupe de travail NPR et soutiennent les positions défendues dans le rapport. Les divergences principales ont porté sur l'approche territoriale nationale de la NPR et le maintien des aides directes aux entreprises. Le projet est actuellement entre les mains du Conseil fédéral. Il devrait être présenté aux chambres fédérales au printemps ou à l'été 2006.

2.1.3 La politique dans les domaines de la nature et du paysage

Sous ce point, nous présentons tout d'abord les grandes lignes de la politique fédérale en matière de nature et paysage. Nous nous penchons ensuite sur la question très actuelle des parcs naturels.

*Une politique
fédérale aux bases
fixées dans trois
documents majeurs*

Quelques éléments de la protection de la nature et du paysage au niveau fédéral

La politique fédérale de la nature et du paysage a pour base légale la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN) de 1966; elle est par ailleurs précisée par deux documents plus récents, la *Conception paysage suisse* (CF 1997) et le projet *Paysage 2020* (OFEFP 2003):

- La LPN dispose de divers instruments, dont les interdictions et les inventaires. Elle prévoit la possibilité de contrats avec les propriétaires, l'indemnisation des coûts d'entretien pour les propriétaires, les subventions à caractère incitatif (cf. art. 18c LPN).
- La Conception paysage suisse s'inscrit dans le cadre de l'article 13 LAT. Elle vise une meilleure prise en compte de la protection du paysage dans les activités de la Confédération et des cantons et fixe des objectifs contraignants pour les services fédéraux. Treize politiques sectorielles sont concernées.²⁰
- «*Paysage 2020*»²¹ décrit l'évolution souhaitable du paysage dans une perspective de développement durable²². La vision proposée est celle de «paysages variés et de grande valeur biologique, qui servent d'habitat à une population de 7.5 millions d'êtres humains et à 45'000 espèces végétales et animales». Le projet définit des principes directeurs dans huit champs d'action (cf. tableau 7). Des objectifs de qualité sont associés à ceux-ci, dont le but est de rappeler l'interdépendance de l'homme et du paysage. Pour les résumer, on peut donner quelques mots-clés: espaces laissés à la libre évolution de la nature, aménagements proches de l'état naturel, agriculture de type écologique, urbanisation concentrée.

²⁰ Constructions fédérales, énergie, sports-loisirs et tourisme, défense nationale, agriculture, aviation civile, protection de la nature, aménagement du territoire, développement régional, transports, forêts, aménagement des cours d'eau, utilisation de la force hydraulique.

²¹ OFEFP, *Paysage 2020*, Commentaires et programme, Synthèse réalisée pour les principes directeurs «Nature et Paysage» de l'OFEFP, Berne, 2003.

²² Mesures de la Confédération en matière de politique d'organisation du territoire, programme de réalisation 2000-2003.

	Champs d'action	Principes directeurs		Champs d'action	Principes directeurs
1	Paysage et utilisation du territoire	L'exploitation durable - assurance pour l'avenir	5	L'homme dans le paysage - perception et vécu	A bas la monotonie - découvrons la diversité
2	Paysage et politique du territoire	Métropole Verte Suisse - une mosaïque villes-nature	6	Participation	Le paysage, c'est nous tous qui le faisons
3	Paysage et cours d'eau	L'eau, la sève de nos paysages	7	Instruments économiques et utilisation des ressources	Paysage consommé à crédit - à qui l'addition ?
4	Espèces et milieux naturels	Réseau Vert Suisse – de l'espace pour la nature	8	Recherche et prospective	Agir en connaissance de cause

Tableau 7: Paysage 2020, champs d'action et principes directeurs

La protection de la nature et du paysage est conçue tout d'abord comme une politique sectorielle. Les autorités fédérales, cependant, estiment que cette politique a également un rôle à jouer en tant que politique transversale. Pour traiter de nature et paysage, elles préconisent ainsi de recourir à diverses formes de coopération (entre acteurs privés, entre services de l'administration, entre communes et cantons).

Les parcs naturels à l'ordre du jour

Des parcs naturels, une question d'actualité

Parmi les éléments d'actualité, il convient de mentionner la révision partielle de la LPN actuellement entre les mains du Parlement. Celle-ci mettra à disposition des régions rurales et périurbaines un nouvel instrument, les parcs naturels. Trois types de parcs sont envisagés²³:

- les parcs nationaux: territoires naturels de grande dimension, leur vocation principale sera de favoriser une évolution naturelle du paysage, de la flore et de la faune; ils comprendront une zone centrale de protection où toute intervention humaine sera en principe interdite et une zone périphérique où des activités productrices exécutées dans le respect de la nature seront possibles;
- les parcs naturels régionaux: ils serviront à préserver et faire revivre des paysages cultivés dans les zones rurales et contribueront à l'entretien et à la promotion du patrimoine naturel et culturel; prônant une économie axée sur le développement durable, ils resserreront la collaboration entre exploitations agricoles et entreprises industrielles et artisanales et favoriseront la qualité de vie de la population;
- les parcs naturels périurbains: créés à proximité des agglomérations et accessibles en transports publics; ils permettront à la population d'avoir un contact avec la nature et favoriseront les activités de détente, de découverte et de loisirs des citoyens.

²³ Parcs naturels, Service romand de vulgarisation agricole, Lausanne, 25 août 2004.

Les parcs doivent s'appuyer sur l'initiative des régions, jouir du soutien de la population locale et être inscrits dans un programme cantonal. Ceux remplissant les conditions légales recevront le statut de parc d'importance nationale. Ils se verront attribuer un label par la Confédération, de manière à favoriser leur valorisation touristique.

D'après les projets de parcs connus à ce jour, il est prévu qu'au cours des dix prochaines années, deux nouveaux parcs nationaux soient créés, ainsi que dix parcs naturels régionaux et trois parcs naturels périurbains.

Les parcs naturels soutenus par le Parlement plutôt que par le Conseil fédéral

L'inscription des parcs naturels dans la LPN répond à la volonté expresse du Parlement. En 2004, le Conseil fédéral avait rayé cette question du programme de législature 2004-2007 pour des raisons financières. Cette décision a suscité de vives réactions de la part des cantons et des régions, tout comme des députés. En 2004, le Parlement a invité le Conseil fédéral à lui transmettre sans délai le message sur la révision. Le Conseil fédéral a ainsi adopté le message en février 2005, mais en refusant d'y faire mention de possibles contributions financières²⁴. La commission de l'environnement du Conseil des Etats en a décidé autrement. Elle a introduit dans la loi un article sur le financement des parcs, qui prévoit la possibilité d'accorder aux cantons des aides financières pour la création, l'exploitation et la certification de la qualité des parcs²⁵. Cette mesure devrait occasionner pour la Confédération des coûts de l'ordre de 10 millions de francs par année.

2.1.4 La politique dans le domaine des forêts

Des bases législatives axées sur la multifonctionnalité

Les catastrophes naturelles survenues au 19^{ème} siècle ont sensibilisé la population suisse à l'utilité des forêts. À partir de 1876, celles-ci ont ainsi été protégées, dans leur étendue et dans leur répartition, par diverses lois fédérales, puis, à partir de 1991, par une loi spécifique (Loi fédérale sur les forêts du 4 octobre 1991).

La loi sur les forêts (LFo) formule différentes règles en matière de planification forestière, dont l'interdiction de défricher. Elle tient compte des diverses attentes de la société, stipulant que les forêts doivent pouvoir remplir des fonctions économiques, protectrices et sociales.

Le programme forestier suisse (PFS)

Le Programme forestier suisse a été élaboré en 2002 et en 2003. Il s'agit d'un programme d'action qui doit servir à définir et à coordonner les activités de la Confédération dans le domaine forestier jusqu'en 2015. Certaines des mesures qu'il propose sont intégrées depuis 2004 dans le

²⁴ Dick Marty, 04.3048 - Motion parlementaire, loi sur la protection de la nature et du paysage. Parcs naturels, 9.3.2004. Cathomas Sep, 04.1156 – Question parlementaire, objectifs 2005 du Conseil fédéral. Révision de la LPN, 7.12.2004.

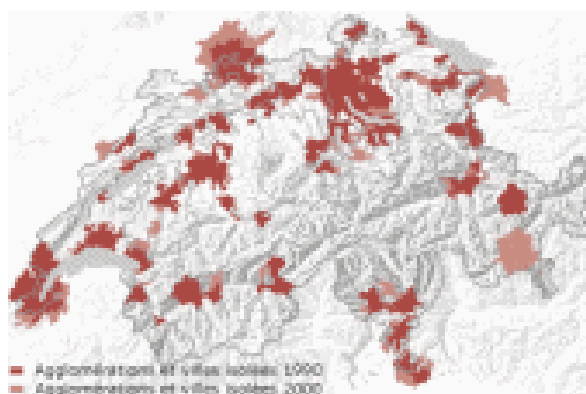
²⁵ <http://www.parlament.ch/f> (en date du 2.5.2005).

programme de travail de l'OFEFP. D'autres nécessitent une révision partielle de la loi sur les forêts. Le projet de révision préparé par l'administration était en consultation jusqu'à fin octobre 2005²⁶.

Désormais, la politique forestière fédérale aura deux priorités principales: garantir durablement la fonction protectrice de la forêt et assurer le maintien de la diversité biologique. Ses objectifs sont de délimiter comme réserve au cours des 20 à 30 prochaines années 10% de l'aire forestière de la Suisse (soit 1212 km²), dont la moitié en tant que réserves forestières naturelles. Actuellement, la surface des réserves forestières est de 280 km² (soit 2,3%). Leur délimitation incombe aux cantons.

2.1.5 Développement territorial: la politique des agglomérations²⁷

La politique des agglomérations, ratifiée par la Confédération en 2001, définit cinq aires métropolitaines²⁸: Zurich, Berne, Bâle, Genève-Lausanne et le Tessin, les trois premières constituant les centres économiques de rayonnement international (cf. carte 4). Les autres villes et agglomérations sont considérées dans leur rattachement aux aires métropolitaines.).



Carte 4: Evolution des agglomérations suisses, 1990 et 2000
Source: ARE

La politique des agglomérations distingue ainsi:

- les villes et agglomérations situées au sein des aires métropolitaines et prises dans leur zone d'influence;
- celles situées en dehors de ces aires et ne profitant que de manière limitée de leurs impulsions (villes de petite et moyenne dimension).

²⁶ Citation reprises du site internet de l'Office fédéral de l'environnement et du paysage.

²⁷ Sources: Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations, Recommandations de la Conférence tripartite sur les agglomérations du 24 juin 2004, p. 48-49; Politique des agglomérations (<http://www.are.admin.ch/are/fr>).

²⁸ Zurich, Berne, Bâle, Genève-Lausanne et le Tessin.

Selon le diagnostic posé par l'ARE, cette métropolisation est le résultat d'une périurbanisation qui pose des problèmes complexes au niveau des transports, de l'environnement, du paysage ainsi qu'en termes sociaux. On trouve ainsi:

- une séparation des lieux de travail, d'habitat et de loisirs, avec comme conséquence une forte augmentation du trafic en raison des déplacements pendulaires - pour la moitié environ effectués en voiture;
- une ségrégation sociale, où les personnes les plus aisées ont tendance à s'éloigner du centre et celles plus faibles socialement à se concentrer dans les villes centres (personnes à revenu faible, personnes âgées, étrangers, jeunes en formation);
- des difficultés institutionnelles pour trouver des solutions aux problèmes complexes des agglomérations en raison d'une répartition inadéquate des tâches entre Confédération, cantons et communes;
- une concentration toujours plus forte des activités et services dans les grands centres urbains, qui remet en question la structure urbaine traditionnelle de la Suisse caractérisée par un réseau de villes et d'agglomérations d'importance relative.

La coopération et la collaboration pour dépasser les difficultés

Face à ces difficultés, la politique des agglomérations met l'accent sur la coopération et la collaboration. Elle vise plus particulièrement à développer:

- une coopération horizontale entre politiques sectorielles fédérales;
- une collaboration verticale entre la Confédération, les cantons et les villes;
- une collaboration au sein même des agglomérations, entre villes-centres et communes périphériques;
- une collaboration entre villes suisses et européennes;
- la sensibilisation de la population et des groupes politiques;
- la promotion d'échanges et d'expériences entre agglomérations et avec l'étranger.

De nouveaux instruments pour favoriser le développement de projets communs

Deux instruments viennent à l'appui de cette stratégie: le projet modèle et le projet d'agglomération:

- Le projet modèle cherche à favoriser le renforcement de la coopération horizontale au sein des agglomérations, les réseaux de villes ainsi que l'urbanisation vers l'intérieur.
- le projet d'agglomération vise à garantir la coordination des projets et de la mise en œuvre au sein des agglomérations pour des thèmes transversaux jugés importants (urbanisation et transports, économie régionale, politique sociale. etc.). Il s'appuie sur la collaboration horizontale (entre partenaires à l'intérieur de l'agglomération) et verticale (Confédération, canton, agglomération);

Le bilan des réalisations amenées par la politique des agglomérations est encore à faire ²⁹. A l'heure actuelle, on peut toutefois mettre en avant quelques premiers constats:

- concernant les projets modèles, la plupart d'entre eux ont été sélectionnés en 2002. Ils se distinguent par leur diversité d'approches (en termes de contenu, de modalités de collaboration, de territoires concernés). Le soutien accordé par la Confédération devait en principe se terminer fin 2004. Ces délais ont été repoussés, et la plupart des projets sont encore en cours.
- le projet d'agglomération a rencontré moins de succès et n'a pas débouché sur les réalisations escomptées. L'une des raisons évoquées pour ce manque d'impact est le fait que le concept est probablement un peu trop vaste;
- d'une manière générale, la politique des agglomérations semble avoir contribué à développer une vision transversale et interdépendante des territoires.

2.1.6 Développement territorial: la politique des espaces ruraux

La Confédération ne dispose pas, pour l'heure, d'une politique bien définie pour le développement territorial des espaces ruraux. Jusqu'à peu, ses préoccupations liées au rural ont porté essentiellement sur le maintien d'une séparation stricte entre les zones à bâtir et le hors zone à bâtir. Depuis 2004, les espaces ruraux sont toutefois l'objet d'un nouvel intérêt.

Un premier élément d'actualité est la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) et de son ordonnance d'exécution (OAT), dont la consultation s'est achevée en août 2005. Une révision totale devrait être engagée en 2006. Un second élément à citer est le rapport d'atelier «Politique de l'espace rural», élaboré au niveau fédéral dans le cadre d'un groupe de travail formé de représentants de l'ARE, de l'OFAG, du Seco et de l'OFEFP. Enfin, le rapport 2005 sur le développement territorial précise les orientations stratégiques proposées par l'ARE.

Nous passons en revue ci-après la situation relative à la modification des textes de loi, puis donnons un bref aperçu de la stratégie proposée par l'ARE pour les différents espaces ruraux.

Modification de la législation relative à la zone agricole

La LAT et l'OAT ont été révisées de manière conséquente en 2000. La révision visait à aider les agriculteurs dans les changements que leur impose la nouvelle politique agricole. Elle a notamment élargi la notion de produit agricole; du point de vue de la LAT, l'agriculture est dorénavant une

²⁹ Entretien avec Louis Boulianne, C.E.A.T., octobre 2005.

activité qui intègre des activités des secteurs secondaires (transformation de denrées alimentaires sur l'exploitation, agriculture semi-industrielle envisageable dans des zones agricoles spéciales) et tertiaires (vente directe).

La révision, toutefois, a débouché sur un texte de loi complexe et n'offrant pas aux milieux agricoles de possibilités suffisantes ou adéquates pour s'adapter aux ajustements structurels. Elle a été critiquée de manière significative, donnant lieu à de multiples motions et interventions parlementaires.

Face à cette situation et pour répondre aux problèmes les plus urgents mis en avant par les milieux agricoles, l'ARE a élaboré un projet de révision partielle de la LAT et de l'OAT, mis en consultation en avril 2005. Cette nouvelle révision propose de faciliter les possibilités de diversification en zone agricole, notamment dans le domaine de l'agritourisme, afin de permettre aux agriculteurs de réagir plus facilement à la rapidité des changements imposés par la nouvelle politique agricole.

Les propositions de révision portent sur quatre domaines: les constructions hors zone à bâtir; les activités accessoires non-agricoles, les énergies renouvelables (énergie à partir de la biomasse), les bâtiments et installations liés à la garde d'animaux à titre de loisirs. Les modifications proposées ne touchent pas au principe de séparation entre zones constructibles et zones non constructibles.

La consultation a pris fin le 2 août 2005. Le projet pourrait entrer en vigueur au 1^{er} ou 2^{ème} trimestre 2006.

Une révision plus fondamentale de la LAT débutera encore cette année ou en 2006. Elle portera tout à la fois sur les espaces ruraux (constructions hors zone à bâtir) et les agglomérations. Selon les propos du directeur de l'ARE³⁰, il est vraisemblable qu'elle consistera à:

- passer d'une législation très précise au niveau fédéral à une législation de principe;
- aller dans le sens d'une approche régionalisée, avec une forte délégation de la mise en œuvre aux cantons;
- valoriser les questions paysagères, avec un recours accru à la planification.

³⁰ Plateforme pour l'aménagement du territoire rural dans l'Arc jurassien, séance du 28 janvier 2005, à Neuchâtel.

Une typologie des territoires ruraux suisses

Le rapport sur le développement territorial 2005 propose une typologie des régions rurales basée essentiellement sur l'accessibilité de l'agglomération la plus proche. Bien que cette typologie et ses options stratégiques ne soient à ce stade que des propositions de l'ARE soumises à discussion et non pas les éléments d'une politique fédérale à l'égard des territoires ruraux et intermédiaires, il nous paraît malgré tout utile de les présenter brièvement.

La typologie proposée par l'ARE distingue trois espaces-types, chacun avec une orientation stratégique spécifique.

- L'espace rural périurbain, constitué des régions situées en bordure des agglomérations et qui ne se trouvent pas en danger en termes économiques et démographiques:

Pour ces espaces, l'accent stratégique est mis tout d'abord sur l'extension du tissu bâti. Le but est d'éviter une urbanisation continue entre les localités et de favoriser plutôt une urbanisation compacte et clairement délimitée. Les surfaces non bâties conservées entre les localités doivent servir pour la production agricole et pour la détente des habitants. Dans ce contexte, les centres ruraux périurbains sont conçus comme jouant un rôle régional de relais des agglomérations, qu'il s'agit de préserver en restructurant leurs équipements et en revitalisant l'emploi.

La stratégie valorise le recours à la concertation, à travers les projets modèles et les projets d'agglomération.

- Les centres touristiques alpins, définis comme les centres de 100'000 habitants et plus

L'orientation stratégique consiste ici à préserver et mettre en valeur les spécificités locales dans un souci de compétitivité internationale. Il s'agit de renforcer la mise en réseau de ces centres avec les petites stations touristiques et de consolider leur fonction en tant que centres régionaux pour les communes proches. La maîtrise de l'urbanisation doit rester une préoccupation, avec des solutions telles que la densification ou la réglementation des résidences secondaires.

La collaboration entre communes et organisations est recommandée, à travers le développement de projets territoriaux régionaux.

- L'espace rural périphérique, constitué par les régions jugées les plus problématiques et qui se situent principalement dans la chaîne jurassienne, également en zone préalpine et dans certaines vallées tessinoises et grisonnes.

Dans les espaces ruraux périphériques, la stratégie propose de consolider le rôle des centres ruraux de manière à ce qu'ils offrent aux

régions une diversité d'infrastructures, de services, de possibilités de formation et d'emplois.

Une fois encore, l'accent est mis sur la coopération, qui peut prendre différentes formes: mise en commun de services administratifs, fusion de communes, plates-formes régionales de collaboration. Concernant le maintien des services de base dans ces régions (approvisionnement en denrées alimentaires, poste, services financiers), la stratégie table sur la recherche de solutions innovantes.

Les activités envisagées pour ces régions sont celles qui permettent une mise en valeur des paysages ruraux traditionnels (notamment tourisme «doux», entretien du paysage par le maintien de l'agriculture et de la sylviculture) ou encore, lorsque les conditions sont remplies, la création de parcs naturels régionaux.

Le territoire neuchâtelois, sur la base de cette typologie, se répartit entre espace rural périurbain et espace rural périphérique (cf. carte 5).

2.2 Coup d'œil sur les politiques cantonales neuchâtelaises

2.2.1 Une politique agricole qui s'inquiète pour l'avenir de ses paysans

Le Canton de Neuchâtel s'est doté de différentes dispositions légales visant la mise en œuvre de la politique agricole fédérale au niveau cantonal ou complétant celle-ci en fonction des réalités régionales. Toutes ces dispositions poursuivent les mêmes objectifs³¹:

- la promotion d'une économie agricole efficace;
- la production de biens de qualité à haute valeur ajoutée;
- le développement d'entreprises agricoles de type familial;
- la sauvegarde de la viabilité des espaces ruraux;
- la sauvegarde du patrimoine, de la nature et des paysages.

Les mesures incluent l'instauration d'une structure de suivi des efforts de reconversion, avec un groupe de pilotage de la politique sociale agricole (groupe de nature stratégique) et un groupe de soutien aux agriculteurs en difficulté (groupe de partage et d'appui).

2.2.2 Une politique d'aménagement du territoire qui se veut fédératrice

Une conception directrice autour des cinq priorités politiques

Les orientations politiques en matière d'aménagement du territoire sont précisées dans la Conception directrice cantonale de 2004 de l'aménagement du territoire³². Celle-ci entend fédérer les diverses politiques et actions sectorielles autour d'un certain nombre d'idées-forces et d'instruments propres à assurer le développement durable et la cohésion du canton³³.

La conception directrice fixe cinq priorités politiques complémentaires:

- rayonner (relations extérieures),
- inciter (économie),

³¹ Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant l'état de situation de l'agriculture et de la viticulture. République et Canton de Neuchâtel, avril 2004.

³² Conception directrice cantonale 2004 de l'aménagement du territoire, République et canton de Neuchâtel, novembre 2004

³³ Richard Quincerot et Bernard Woeffray, «Le Réseau urbain neuchâtelais, ou comment faire pour que l'avenir soit notre affaire?», Service de l'aménagement du territoire, Neuchâtel, mai 2005.

- relier (accessibilité),
- valoriser (espace urbain),
- renforcer (solidarité territoriale).

La stratégie cantonale mise en avant à travers la conception directrice est celle du le Réseau urbain neuchâtelois (RUN), présenté ci après.

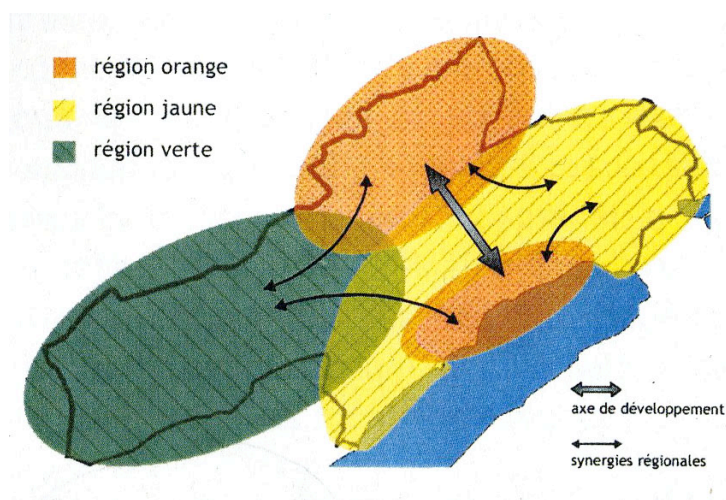
2.2.3 Le RUN comme politique régionale

Un découpage territorial en trois régions

La politique régionale propose un découpage territorial en trois régions, avec pour chacune d'entre elles des objectifs de développement spécifiques³⁴ (cf. carte 6: Les axes de développement):

- 1^{ère} région (secteur orange):
 - délimitation: les trois villes et les communes qui y sont liées, avec leur rôle de place centrale pour le canton;
 - objectif: soutenir la croissance des activités économiques pour ensuite répartir les richesses dans les autres régions;
- 2^{ème} région (secteur jaune):
 - délimitation: la majorité du Val-de-Ruz, La Béroche et le district de Neuchâtel, région surtout caractérisée par son attractivité résidentielle et l'orientation de ses activités vers l'agriculture;
 - objectif: renforcer l'attractivité résidentielle et les services à la population;
- 3^{ème} région (secteur vert):
 - délimitation le Val-de-Travers et les communes des districts du Locle et de La Chaux-de-Fonds qui ne sont pas liées à une agglomération et ont des difficultés à se développer;
 - objectif: créer les conditions cadres nécessaires pour attirer les jeunes familles, inciter à l'implantation et au développement de nouvelles activités économiques (nouveaux fleurons) et réaliser des projets touristiques de types familial et sportif.

³⁴ Rapport d'information du Grand Conseil au Conseil d'Etat concernant la politique régionale, 18 février 2004, p. 48. Neuchâtel.



Carte 6: Les axes de développement.

Le RUN pour créer une agglomération de 120'000 habitants

Comme pour la conception directrice, la stratégie fédératrice de ces différents territoires est celle du Réseau urbain neuchâtelois (RUN). A la base de la stratégie RUN se trouve un triple constat:

- dans le contexte helvétique, le canton ne fait pas partie des agglomérations économiquement significatives et est de ce fait exposé à un sérieux risque de marginalisation;
- sur le plan intérieur, la concurrence qui oppose le haut et le bas du canton ne favorise pas son développement;
- au monde d'antan, scindé entre villes et campagnes, a succédé une société urbaine unifiée faite d'agglomérations et d'espaces ruraux étroitement imbriqués.

Partant de ce constat, le RUN a pour but d'instaurer une structure de collaboration entre les centres urbains de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Le Locle, de manière à créer une agglomération de 120'000 habitants. Celle-ci deviendra alors le 3^{ème} pôle urbain de Suisse romande, susceptible de se positionner comme un moteur de développement économique à la fois face à l'extérieur et à l'intérieur.

Le RUN pour développer des alliances entre agglomérations et régions

Le RUN met l'accent sur les alliances entre agglomérations et régions – les agglomérations fonctionnant en qualité de moteurs économiques d'un développement qui profite à l'ensemble du canton. Il vise à:

- valoriser les complémentarités entre villes et régions;
- fournir les efforts là où ils sont le plus efficaces;
- réfléchir les équipements et les services au niveau d'un territoire unifié de 167'00 habitants.

Le RUN doit permettre d'entraîner et de fédérer de multiples actions et processus d'adaptation, conduits et mis en œuvre par des acteurs et partenaires concernés à tous les échelons de la vie cantonale³⁵. Il repose sur le principe de subsidiarité, consistant à rendre responsable de la mise en œuvre le niveau institutionnel le plus adapté et le plus efficace à l'exécution de la tâche prévue. Ses instruments sont le partenariat et le contrat. Le RUN doit conduire, d'une part, à des contrats entre le canton et les villes (contrat d'agglomération), d'autre part, à des contrats entre le canton et les régions rurales (contrat de région).

Une stratégie mobilisatrice

La stratégie proposée par le RUN se révèle mobilisatrice. En mai 2004, les villes de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Le Locle ainsi que onze communes du littoral ont signé une déclaration d'intention signifiant leur envie de travailler ensemble afin de définir un axe de développement de l'agglomération. Parallèlement, dix communes du Val-de-Travers ont signé une déclaration d'intention portant sur la création d'un contrat de région.

Une année plus tard, en mai 2005, une autre étape a été franchie. De nouvelles déclarations d'intention ont été signées, d'une part par l'agglomération Le Locle – La Chaux-de-Fonds, d'autre part par la Région Centre-Jura³⁶. En outre, des protocoles d'accord portant sur trois projets - le Réseau des trois villes, la Communauté urbaine du Littoral et la Région Val-de-Travers - ont été acceptés par le Canton et les communes concernées. Ces protocoles fixent le cadre de la négociation qui devrait aboutir, dans le courant 2006, à un contrat permettant de passer des axes de réflexion inscrits dans la déclaration d'intention aux démarches à réaliser sur le terrain:

- Pour les villes de Neuchâtel, de La Chaux-de-Fonds et du Locle, quatre options-clés ont été retenues: l'image urbaine, l'économie, la mobilité et la culture; en matière de mobilité, un projet Transrun devrait permettre de concrétiser l'amélioration de la desserte des centres des villes et des pôles d'activités et résidentiels.
- Pour la Communauté urbaine du Littoral, le projet vise à créer une agglomération multipolaire organisée autour des gares (la Communauté urbaine du Littoral va de Bevaix à Marin-Epagnier et réunit douze communes du Littoral neuchâtelois, soit 65.000 personnes).

³⁵ Réseau urbain neuchâtelois, trois journées citoyennes, actions des journées du 19 février, du 25 mars et du 20 avril 2004, République et canton de Neuchâtel, p. 6-7. Département de la gestion du territoire, septembre 2004.

Thierstien Alain, Boulianne Louis, Gabi Simone, Reinhard Mark, «Effets de la politique fédérale des agglomérations sur l'économie» Rapport provisoire, IRL-ETHZ et C.E.A.T.-INTER, décembre 2004.

³⁶ Cf. «Stratégie RUN: signature de trois protocoles d'accord et de deux déclarations d'intention par le canton et les communes ». République et canton de Neuchâtel, Bureau de la communication. Neuchâtel, 23 mai 2005.

- Pour la Région Val-de-Travers, la famille est au cœur du projet. Les objectifs principaux propres à la région consistent en la mise sur pied d'une politique familiale, la valorisation et le développement de fleurons et la création de conditions-cadres pour un tourisme familial et sportif.

Faisant le lien entre politique des agglomérations et nouvelle politique régionale, le RUN est considéré comme un projet-modèle par la Confédération.

2.2.4 Nature, paysage, forêts: une préoccupation politique de longue date

Nature et paysage

De nombreuses dispositions législatives pour assurer la protection de la nature et du paysage

Les objectifs poursuivis par le canton en matière de nature et paysage sont définis dans la loi cantonale sur la protection de la nature de décembre 1994. Ils consistent à:³⁷

- protéger la faune et la flore par une gestion appropriée et le maintien de leur espace vital;
- protéger les milieux naturels et la biodiversité;
- ménager l'aspect caractéristique du paysage;
- favoriser la revitalisation des milieux naturels.

Le canton dispose également de toute une panoplie de dispositions législatives lui permettant d'assurer la protection de la nature et du paysage. On trouve ainsi un décret concernant la protection des sites naturels, un arrêté de protection des haies et des bosquets, un arrêté sur les réserves naturelles, un décret sur les biotopes et de nombreuses zones de protection communales.

Le canton de Neuchâtel accorde depuis longtemps un intérêt particulier à ses espaces naturels. C'est pour les protéger de l'urbanisation que le décret concernant la protection des sites naturels a été adopté en 1966. Celui-ci a joué – et continue de jouer – un rôle tout particulier dans le canton. Les diverses zones qu'il définit – zones de crêtes et de forêts, zones de vignes et de grèves – ont permis entre autres de préserver le littoral d'une urbanisation forcenée. Le vignoble neuchâtelois fait ainsi partie des exemples de protection réussie en aménagement du territoire, tout à la fois en termes de protection du paysage, de contrôle de l'urbanisation et de protection d'un outil de travail agricole.

³⁷ <http://www.ne.ch>

De même, la conception directrice de l'aménagement du territoire adoptée en 1986 consacrait de nombreux articles à la sauvegarde de la nature, alors qu'elle ne traitait que de manière limitée des territoires bâtis. Historiquement, l'espace naturel a eu la priorité sur l'espace urbanisé.

Stratégie: un réseau pour la biodiversité

En 2004, les priorités politiques en matière de protection de la nature ont été précisées dans une Conception directrice adoptée par le Grand Conseil³⁸. La stratégie poursuivie est l'établissement d'un réseau destiné à favoriser la biodiversité. Il s'agit d'aller dans le sens d'une nature vivante, caractérisée par des paysages diversifiés et de qualité, une richesse de milieux répartis sur tout le territoire et évoluant grâce aux efforts conjoints de partenaires institutionnels et de la population neuchâteloise.

Quatre objectifs prioritaires pour parvenir à une biodiversité durable

La Conception directrice définit quatre objectifs politiques:

- protéger les sites les plus importants pour la biodiversité (réservoirs naturels);
- revitaliser les liens entre réservoirs naturels (connecter);
- exploiter l'environnement naturel de manière durable (prendre des mesures face à la surexploitation ou la non-utilisation de certains espaces si nécessaire);
- assurer une utilisation respectueuse de l'environnement naturel par la population.

Un état d'esprit privilégiant information, formation et partenariat

Cinq principes d'action sont proposés pour guider la mise en œuvre de cette stratégie:

- informer, pour une prise de conscience individuelle et collective;
- former (de l'école obligatoire à la formation continue, en passant par la formation professionnelle);
- travailler en partenariat, en intégrant tout autant ceux qui vivent de l'exploitation du sol (agriculteurs, viticulteurs, forestiers, etc.) que ceux qui utilisent ou souhaitent protéger les espaces naturels (enseignants, touristes, sportifs, chasseurs, pêcheurs, associations, etc.); la notion de contrat est citée (contrats d'exploitation, contrats Etat-commune ou Etat-région);
- renforcer la coordination entre services de l'administration et avec les communes;
- suivre l'évolution des réalisations, pour assurer une utilisation optimale des ressources disponibles.

³⁸ Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de décret sur la conception directrice cantonale de la protection de la nature, 6 décembre 2004, République et Canton de Neuchâtel.

Une concentration des efforts sur les domaines prioritaires

Treize domaines sont présentés comme prioritaires pour une action cantonale³⁹. Ils concernent essentiellement les aires exploitées par l'agriculture et l'aire forestière. Le milieu urbain, toutefois, peut également favoriser la biodiversité (exploitation extensive des espaces verts, plantation d'espèces autochtones adaptées à la station, conversion des gazons en prairies fleuries).

Forêts

Le cas particulier de la politique forestière

Les forêts sont aussi une préoccupation de longue date dans le canton de Neuchâtel. Depuis plus d'un siècle, la législation forestière assure le maintien de l'aire boisée, favorise la production de bois et garantit la protection de la biodiversité.

C'est une même vision de forêt multifonctionnelle que l'on retrouve dans la loi du 6 février 1996⁴⁰, actuellement en vigueur. Celle-ci poursuit les buts suivants:

- assurer la conservation des forêts du canton dans leur étendue, leur diversité et leur répartition géographique;
- amener et maintenir les forêts, en tant que milieu naturel, dans un état qui leur permettent de remplir durablement leur fonction protectrice, économique, sociale et de maintien de la biodiversité;
- garantir la capacité de production des forêts, sur le plan de la qualité, de la quantité et de la diversité, par une sylviculture respectueuse de la nature en tenant compte des caractéristiques de la station;
- soutenir les propriétaires de forêts et l'économie sylvicole; promouvoir l'utilisation du bois indigène.

Pour mettre en œuvre sa politique forestière, le canton dispose du plan d'aménagement forestier. Instrument de coordination, celui-ci définit des orientations économiques, écologiques et sociales. Il précise en particulier les relations entre réserves forestières et réserves naturelles. Il permet la coordination avec d'autres plans sectoriels tels que ceux concernant l'agglomération et le paysage.

³⁹ Les biotopes, les espèces protégées, les réseaux écologiques, la diversité génétique, les éléments «linéaires», l'aire forestière, la zone agricole, les pâturages boisés, l'extraction de matériaux, le tourisme, les sports et loisirs, le paysage, la biodiversité dans les localités.

⁴⁰ Loi cantonale sur les forêts, Canton de Neuchâtel, 6 février 1996.

2.3 Valeurs et représentations

Définitions

Valeur

Point de repère postulant l'existence d'une vérité ou d'un référentiel absolu et permettant de savoir ce qu'il faut éviter et ce qui est important dans une société donnée.

Représentation sociale

Force de connaissance socialement élaborée et partagée par les membres d'un même ensemble social ou culturel ; manière de penser, de s'approprier, d'interpréter notre réalité quotidienne.⁴¹

Valeurs et représentations au centre d'une politique des ERI

La question des valeurs et des représentations, pour être approfondie, demanderait des investigations dépassant le cadre de la présente étude. Nous souhaitons toutefois l'aborder brièvement, même si c'est de manière quelque peu simpliste: nous faisons l'hypothèse que l'une des difficultés majeures rencontrées à l'heure actuelle dans la définition d'une politique des territoires ruraux et intermédiaires est de ne plus savoir à quelles valeurs collectives s'en référer pour cela.

La neutralité comme valeur suisse fondamentale

Jusqu'à une époque récente, les politiques suisses à l'égard des ERI ont pu s'appuyer sur une valeur fédératrice fondamentale, celle de la neutralité. La neutralité est une valeur étroitement liée à l'existence de la Confédération helvétique. Son impact sur les politiques relatives au monde agricole s'est révélé considérable. C'est de la neutralité qu'est né le besoin fort de sécurité alimentaire. Dans la conception helvétique, un Etat neutre devait être en mesure d'assurer son auto-provisionnement en cas de guerre ou de crise des importations⁴². Du fait de ce contexte, l'agriculture a revêtu un rôle stratégique, légitimant aux yeux de la grande majorité des citoyens les différentes mesures prises pour que les territoires agricoles restent en mains paysannes (surfaces d'assolement, subventions aux régions de montagne, zone agricole, droit foncier rural).

Des représentations où la nature, menaçante, doit être maîtrisée

Au-delà d'une neutralité spécifique à la Suisse, diverses représentations largement partagées en Occident ont également joué un rôle dans les décisions et actions à l'égard des territoires ruraux. On peut en citer quelques-unes, derrière lesquelles on retrouve le souci d'une production alimentaire en suffisance⁴³ ;

⁴¹ <http://fr.wikipedia.org> (2005).

⁴² Pascal Sciarini, Madeleine von Holzen, 1995, «GATT-Europe, La Suisse face à ses paysans». Genève: Georg éditeur SA, p. 17-19.

⁴³ Sources : John Aubert « Evolution des valeurs et de la demande de la population concernant les territoires ruraux » et Valérie Miéville Ott « Identité paysanne et demande sociale »; présentations lors de la journée d'étude du 31 janvier 2005. Yvan Droz et Valérie Miéville-Ott, On achève bien les paysans, 2001, éditions Georg, Genève et Paris, p.91.

- l'homme est en rapport de force avec la nature; celle-ci, force autonome, est destinée à croître et constitue une menace toujours présente; il s'agit de la maîtriser, de la combattre (défricher et assécher les terres, protéger les cultures);
- la nature est inépuisable, au service de l'être humain; chaque parcelle de terre agricole doit être exploitée pour produire le plus possible;
- le paysan, dépositaire d'un savoir ancestral, est le spécialiste de la nature; bon gestionnaire, son travail permet de maîtriser celle-ci et d'en exploiter les richesses.

Un regard en évolution depuis le milieu du 20^{ème} siècle

Depuis le milieu du 20^{ème} siècle, les valeurs et représentations traditionnelles ont perdu en importance. La neutralité n'est plus une préoccupation décisive en matière de politique suisse, alors que l'agriculteur, dans sa maîtrise de la nature et son acte de produire, a perdu en considération.

L'individu, l'économique, le scientifique et technique pour références

Le cadre de référence s'est sensiblement modifié. Plusieurs tendances sont devenues manifestes, parmi lesquelles l'influence grandissante de l'économie dans toutes les sphères de la société, l'individualisation des comportements, le rôle déterminant joué par le scientifique et le technique comme éléments d'évaluation fondamentaux.⁴⁴ Les choix individuels, sociaux et politiques qui en résultent se caractérisent par:

- la prédominance des logiques de concurrence et de compétitivité sur les logiques de citoyenneté et de solidarité;
- la consommation comme moteur central de comportement, au mépris de l'utile ou de ce qui fait sens;
- l'évacuation de tout ce qui n'est pas quantifiable, notamment dans les réflexions politiques.

La réintroduction du qualitatif et du vivant

Ce système de références, toujours d'actualité, s'est trouvé de plus en plus critiqué dès le début des années 1970 en raison des impasses sociales et environnementales auxquelles il conduit (inefficacité pour réduire les inégalités sociales, épuisement des ressources naturelles, etc.). Aujourd'hui, des signes multiples montrent qu'une partie des consommateurs-citoyens sont demandeurs d'éthique et de préservation environnementale (alimentation avec les produits bio, croissance des placements éthiques, boycott d'entreprises). Egalement, le qualitatif et le vivant se trouvent réintroduits dans les préoccupations politiques et économiques, en particulier à travers le concept du développement durable.⁴⁵

⁴⁴ Gabriel Maissin, *Christian Corneliau, Les impasses de la modernité*, in: Politique, revue de débats, octobre 2004, p. 3, <http://politique.eu.org/archives/2004>.

«Philosophie et spiritualité» Serge Carfatan, <http://sergecar.club.fr/index.htm>, 2005.

⁴⁵ <http://www.econovateur.com> (2005).

La multiplication des représentations

Du fait de l'évolution intervenue depuis le milieu du siècle dernier, on se trouve aujourd'hui face à toute une gamme de demandes sociales modifiant ou se juxtaposant à celles héritées de la tradition. En matière territoriale, elles se traduisent par un accroissement de la pression pour des appropriations et usages divers et le développement de conflits d'usage et d'appropriation complexes et hétérogènes. Elles se traduisent également par des difficultés conséquentes pour identifier des valeurs et représentations fédératrices, propres à orienter un projet territorial commun.

2.4 Paysage, nature, biodiversité: parle-t-on de la même chose?

Des concepts sources de malentendus

Pour traiter des ERI, les termes de paysage, nature et biodiversité reviennent fréquemment. Au cours des discussions menées dans le cadre de la présente étude, nous avons pu constater que, sous le même terme, chacun ne se réfère pas toujours au même concept. Divers malentendus en résultent. Nous souhaitons préciser ici quelques-unes des définitions «en circulation».

2.4.1 Le paysage

Le paysage comme objet à préserver

Traditionnellement, le paysage est conçu comme un objet à préserver. Il est alors largement synonyme de nature, comprise comme un espace pour le maintien de la biodiversité. Le paysage ordinaire ou extraordinaire est alors formé d'éléments précis que l'on peut décrire et pour lesquels il est possible de décider techniquement de mesures à prendre. L'intervention humaine est une pression qui le met en péril ou le détruit (par exemple pressions touristique, sportive, production agricole intensive).⁴⁶

Cette approche est celle des autorités fédérales. Dans le cas de la politique paysagère (cf. tableau 8), le bâti et autres interventions humaines sont considérés comme acceptables dans la mesure où ils reflètent une activité agricole peu mécanisée, antérieure à celle ayant prévalu au cours des 50 ou 60 dernières années.

Dans le cas de la politique d'aménagement du territoire, les buts et principes définis par la LAT portent, en matière de paysage, uniquement sur des aspects de protection (art. 1 et 3 LAT, cf. tableau 9).

Le paysage, c'est:

- un milieu vital pour l'être humain comme pour les 50'000 autres espèces vivant en Suisse;
- un espace naturel diversifié;
- un espace cultivé issu de l'exploitation traditionnelle du sol par les communautés paysannes et dont l'évolution économique et sociale de ces cinquante dernières années n'a pas suffisamment respecté les caractéristiques, la diversité et la beauté paysagère;
- un espace économique qu'il s'agit d'exploiter de manière durable afin qu'il se maintienne à long terme. (...)

Tableau 8: Le paysage selon la définition de l'OFEFP⁴⁷

⁴⁶ Jean-Pierre Dewarrat, Richard Quincerot, Marcos Weil, Bernard Woeffray, «Paysages ordinaires, de la protection au projet», *Architecture + Recherches*, 2003, Pierre Mardaga. Belgique: Sprimont.

⁴⁷ Cf. http://www.conceptionpaysage.ch/fl/_start.htm, référence: 23 septembre 2005.

Art.1: Buts

- ¹ La Confédération, les cantons et les communes veillent à assurer une utilisation mesurée du sol.(...)
- ² Ils soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris notamment aux fins:
 - a. De protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage; (...).

Art. 3: Principes régissant l'aménagement

- ¹ Les autorités chargées de l'aménagement du territoire tiennent compte des principes suivants.
- ² Le paysage doit être préservé. (...)

Tableau 9: Le paysage aux articles 1 et 3 de la LAT*Le paysage comme projet politique*

Pour d'autres, le paysage est conçu comme un projet politique, une construction collective. Selon cette approche, le paysage ordinaire, espace de la vie quotidienne, ne peut être considéré comme un objet de protection. Aucun expert ne peut décider des éléments qui le constituent, il n'existe pas en soi. En constante construction, il est un processus en lui-même. La question n'est pas de savoir «comment le protéger» mais «comment le construire». Selon Marcos Weil:⁴⁸

- le paysage ne préexiste pas à l'intervention, mais est produit par elle;
- il n'est pas un objet d'expert, mais une représentation sociale partagée par la collectivité;
- il n'est pas un champ d'action spécialisé, basé sur des éléments jugés exceptionnels, mais un ensemble d'éléments ordinaires qui donnent sens à la vie collective:
 - il fait le lien entre lieux et histoire;
 - il relie passé, présent et avenir;
 - il fédère les différentes composantes sociales de la commune

Les stratégies qui découlent de cette approche ne nécessitent pas de grands moyens financiers et techniques, mais un fort engagement de la collectivité: il ne s'agit pas d'imposer un geste autoritaire de protection, mais de développer entre acteurs un projet paysager qui fonctionne comme un ancrage spatial et temporel.

⁴⁸ Cf. présentation lors des journées d'étude des lundis 31 janvier et 14 février 2005, de Marcos Weil «de la protection au projet – le paysage comme projet politique».

2.4.2 La nature

La nature, décor, objet d'épreuve ou espace de biodiversité?

Le concept de nature varie également de manière significative selon les acteurs qui en parlent. Souvent, le terme de nature est considéré comme synonyme de celui de paysage.

On trouve ainsi⁴⁹:

- la nature en tant que décor, avec une signification formelle et esthétique (c'est le lieu de randonnée, de pratiques sportives, de cadre de vie à l'écart des nuisances urbaines);
- la nature comme spectacle de la vie naturelle: pittoresque et écologique, elle laisse voir quotidiennement les processus naturels à l'œuvre (nidification, plantes rares);
- la nature comme objet d'épreuve: c'est la nature spectacle dans les sports à risque (rafting, deltaplane, grimpe);
- la nature sauvage (une nature où l'homme n'est pas encore arrivé, considérée par beaucoup comme un mythe);
- la nature comme espace de biodiversité (milieu pour les espèces naturelles);
- la nature «en ville»: parc public «paysager», c'est-à-dire une nature recomposée en fonction des représentations individuelles du «naturel»;
- la nature admirée et sacrée, où l'aspect ressourçant est mis en avant (la nature nous fait accéder à un monde simple et sans artifice).

2.4.3 La biodiversité

Biodiversité écologique ou génétique?

Le concept de biodiversité donne lieu à des interprétations différentes. Souvent, il est compris comme synonyme de nature, ou encore de paysage. Valérie Miéville-Ott et Elena Havlicek distinguent trois niveaux de biodiversité⁵⁰:

- la biodiversité écologique, basée sur un critère de fonctionnement global des écosystèmes (cycles, flux, échanges écologiques);
- la biodiversité spécifique, avec un critère aisément mesurable (calcul du nombre des espèces);
- la biodiversité génétique, basée sur des critères invisibles et utilisée par les spécialistes.

⁴⁹ Cf. *Présentation lors des journées d'étude des lundis 31 janvier et 14 février 2005*, John Aubert, «Evolution des valeurs et de la demande de la population concernant les territoires ruraux».

⁵⁰ Cf. V. Miéville-Ott et Elena Havlicek, «Côté cour et côté jardin», Université de Neuchâtel, 13 mai 2005.

3. LES DIFFERENTES FONCTIONS DES TERRITOIRES RURAUX ET INTERMEDIAIRES DU CANTON DE NEUCHÂTEL

Dans cette partie, nous passons en revue les fonctions auxquelles les ERI-NE répondent aujourd'hui: fonctions de production, résidentielle, de nature, récréative et touristique.

3.1 La fonction de production¹

L'agriculture est la composante centrale de la fonction de production. Parmi les autres composantes, il faut distinguer celles jouant traditionnellement un rôle significatif (forêts, certaines activités industrielles et artisanales) et celles qui pourraient prendre de l'importance à l'avenir (production énergétique).

3.1.1 L'activité agricole²

Prédominance des secteurs laitier et viticole

L'agriculture neuchâteloise s'organise autour des secteurs laitier et viticole. Le canton est tout d'abord un important producteur de lait, avec 709 producteurs pour une production de 79,4 millions de kilos de lait par année (2,5 % de la production laitière suisse totale). Il est aussi le 6^{ème} canton producteur de vin avec 35.000 à 40.000 hectolitres par an (3 % de la production suisse totale).

80% des terres agricoles en zone de montagne

Les conditions de sol et de climat qui règnent dans le canton déterminent les caractéristiques de son agriculture. Si l'on observe le découpage territorial en diverses zones allant de la plaine à la montagne³, les régions de montagne couvrent environ 80% des terres agricoles (cf. carte 7). Les vignobles se situent au pied du Jura, le long du littoral, où l'on trouve également la présence de grandes cultures et de cultures fourragères. Suite à l'augmentation du relief et de l'altitude, ils disparaissent dans le Val-de-Ruz et dans la plaine du Val-de-Travers, où subsistent néanmoins les grandes cultures. Dans les terres plus élevées et sur les pentes du Val-de-Travers alternent les prairies et les pâturages. Des pâturages boisés se situent notamment à la Brévine, sur le Mont Racine et au Creux-du-Van⁴.

¹ Sources: Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant l'état de situation de l'agriculture et de la viticulture du 7 avril 2004; Office cantonal de la statistique de Neuchâtel; OFAG.

² Les données figurant sous ce point sont largement tirées du Rapport sur l'agriculture.

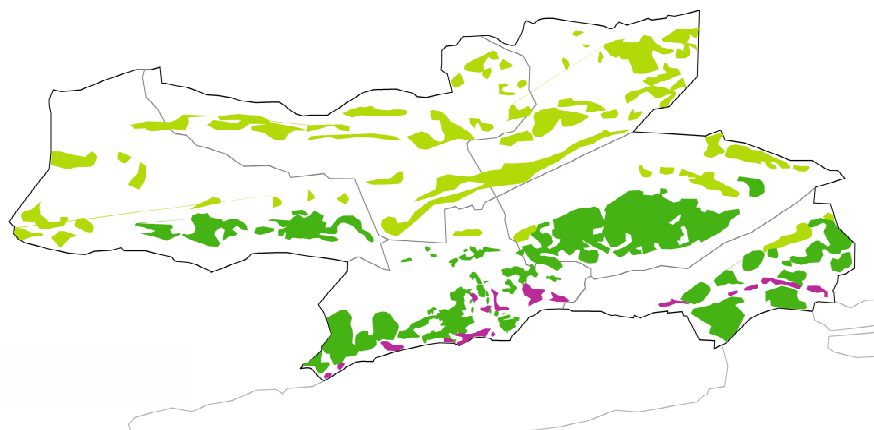
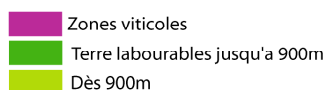
³ Ordonnance fédérale sur le cadastre de la production agricole et la délimitation des zones, du 7.12.1998

⁴ Prairies et pâturages secs en Suisse, ARGE PPS, ECONAT Fribourg, 24.8.2001.

*Une SAU couverte
d'herbages à 84%*

La surface agricole utile (SAU) du canton s'élève à 33'100 ha (cf. carte 8):

- 27'800 ha en 2002, soit 84%, de surfaces herbagères
- 606 hectares, soit 1.8%, de vignes;
- 4'236 ha, soit 12.8%, de terres ouvertes



Carte 8: Etendue des surfaces agricoles. Carte C.E.A.T.

Source: Plan directeur cantonal; Carte du territoire agricole, du territoire à urbaniser, de l'infrastructure et des équipements

Des exploitations de grande taille...

Les exploitations neuchâteloises sont à près de 70% des exploitations de production animale. Leur superficie moyenne est importante:

- surface moyenne de 31 ha, contre 16 ha pour la moyenne suisse;
- 63 % des exploitations ayant une surface de plus de 20 ha contre 27% au niveau suisse;
- 12,8% des exploitations suisses de plus de 50 ha sur le canton de Neuchâtel, alors que l'ensemble des exploitations du canton représentent seulement 1,7% des exploitations suisses.

...et des troupeaux importants

L'effectif global de bovins était de 41'000 têtes en 2002. Les détenteurs de bétail bovin possèdent en moyenne des troupeaux plus importants que ceux de la plupart des autres cantons. Seul le canton du Jura a une moyenne plus élevée.

...qui apportent plus de paiements directs par exploitation

Le montant total des paiements directs pour le canton de Neuchâtel s'est élevé à près de 66 millions de francs en 2002. La structure favorable des exploitations agricoles du canton (surfaces plus grandes que la moyenne nationale, agriculture peu intensive permettant une forte participation aux programmes écologiques, important élevage bovin, etc.) a pour conséquence que les exploitants neuchâtelois obtiennent en moyenne plus de contributions directes que la moyenne des exploitations suisses; en revanche, ils obtiennent moins de contributions à l'hectare (cf. tableau 10).

	Suisse	Canton
SAU par exploitation en ha	18	35
Moyenne des contributions directes par exploitation en fr	41.939	69.005
Moyenne des contributions directes par ha en fr	2.350	1.990

Tableau 10: Comparaison des contributions directes à l'exploitation, 2002 Source: relevé des structures agricoles et décomptes des paiements directs 2002

Conséquences de la nouvelle politique agricole

Diminution du nombre d'exploitations

Avec la réforme agricole, le canton de Neuchâtel voit disparaître chaque année un nombre important d'exploitations agricoles. Ainsi, de 1996 à 2002, on constate une baisse de 16.3 % du nombre d'exploitations à titre principal, évolution négative plus importante que celle connue par l'ensemble du secteur agricole suisse (13.9%). Le nombre d'exploitations à titre accessoire diminue également depuis le milieu des années 80. La baisse a été particulièrement marquée entre 1985 et 1996, avec une chute de 67.5%. Globalement, 35 exploitations disparaissent chaque année du canton.

Une diminution des terres ouvertes et une augmentation des prairies

En termes d'utilisation des terres, la nouvelle politique agricole fédérale provoque une diminution des surfaces consacrées aux terres ouvertes, avec une augmentation des surfaces de prairies. Les surfaces de pâturages, de même que les surfaces de cultures pérennes et sous abri, sont relativement stables. C'est tout particulièrement vrai pour la surface viticole, protégée par la loi sur la viticulture. Une partie des terres agricoles pourrait toutefois en arriver à être abandonnée, comme on le constate déjà dans certaines régions, avec par exemple la disparition de pâturages boisés qui ne peuvent pas être pris en compte dans le cadre des paiements directs.

Un revenu agricole à la baisse

En dépit des paiements directs, le revenu agricole⁵ des exploitations a tendance à diminuer depuis le début des années 90, avec des variations selon les années. Il était de 64'022 francs en 2002 pour une charge de travail familiale de 1.4 UTAF⁶. Le salaire horaire, très bas, se situe aux environs de 13 francs. La part des revenus annexes dans les ressources des exploitations est passée de 16.5% en 1999 à 18.1% en 2002⁷.

⁵ Source: Chambre neuchâteloise d'agriculture et de viticulture (CNAV), rapport d'activités 2001 et 2002. L'échantillon des données comptables agricoles (à l'exclusion de la viticulture) porte sur 69 résultats en 2002, contre 94 résultats en 2001. La moyenne de l'échantillon correspond approximativement à l'exploitation «type» neuchâteloise actuelle: 37 ha, 110' 000 kg de quota laitier.

⁶ Unités de travail annuel de la famille.

⁷ Source: Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant l'état de situation de l'agriculture et de la viticulture du 7 avril 2004, p. 16.

<i>La recherche de nouvelles sources de revenu</i>	<p>La baisse du revenu agricole contraint de nombreux agriculteurs à chercher de nouvelles façons d'équilibrer leur budget. Différentes possibilités existent:</p> <ul style="list-style-type: none"> • agir sur les structures et le fonctionnement de l'exploitation agricole en l'agrandissant ou en formant des associations; • changer de type de production (vaches allaitantes, production bio, élevage d'animaux «exotiques»); • développer des activités accessoires sur l'exploitation: tourisme rural (chambres d'hôtes, brunch à la ferme, etc.), vente directe (viande); • chercher des revenus supplémentaires en dehors de l'exploitation et du monde agricole.
<i>Des activités accessoires qui ont leurs limites</i>	<p>Ces possibilités ne sont cependant pas des solutions miracles:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la plupart des activités citées demandent un investissement important en temps et en ressources financières, alors qu'elles ne garantissent pas toujours des gains significatifs; • certaines sont possibles pour les exploitations situées le long du littoral ou proches des centres urbains; elles n'ont par contre pas de sens pour les exploitations situées dans les régions montagneuses, pour des raisons de climat ou d'éloignement des marchés. • La collaboration entre entreprises agricoles ne va pas sans mal. Elle doit en principe conduire à des économies d'échelle, permettant une meilleure utilisation des infrastructures (bâtiments, machines). Il semble toutefois qu'entre 1999 et 2002, de nombreuses communautés aient été dissoutes, soit parce qu'il y avait incompatibilité entre les membres, soit parce que l'un des membres avait atteint l'âge de la retraite sans trouver de successeur. Le nombre de communautés (communautés d'exploitation ou l'élevage) s'élevait à 62 en 2002.
<i>De nouveaux types de production</i>	<p>Des efforts sont manifestes pour développer de nouveaux types de production dans le canton. Suite à la chute du prix du lait, les exploitations avec bétail laitier ont diminué, passant de 784 à 705 unités, au profit d'exploitations avec des vaches allaitantes ou du bétail d'élevage. D'autres productions animales connaissent un regain d'intérêt. C'est le cas tout d'abord des moutons et des chèvres, qui sont appréciés en tant que productions de niche (transformation du lait en spécialités). C'est le cas également de l'engraissement de porcs et de celui des poulets de chair et des dindes (cf. tableau 11). Le nombre de chevaux stationnés chez les agriculteurs a sensiblement augmenté.</p>

	1999	2002	1999-2002 %
Moutons	1'525	2'333	+ 53
Chèvres laitières	61	209	+ 243
Total porcs	13'307	14'623	+ 10
Total des chevaux	1'020	1'430	+ 41
Poulets de chair	36'510	43'910	+ 21
Dindes	360	1'628	+ 353

Tableau 11: Evolution des productions animales non bovines, 1999 à 2002.
Source: Office fédéral de l'agriculture (encouragement de l'élevage)

Des exemples de diversification réussie

Parmi les activités de diversification rencontrant un succès certain, on peut citer:

- deux projets dans le tourisme rural, le trekking avec des lamas et les tipis à la Métairie d'Aarberg;
- l'acquisition au Val-de-Travers de bufflonnes destinées à la production laitière, avec production de mozzarella, commercialisation de la viande et des saucisses sèches de buffle, production des yogourts au lait de bufflonnes;
- différents produits neuchâtelois mis en valeur comme produits régionaux (label «Neuchâtel-Produit du Terroir», Viande du terroir neuchâtelois, Indication Géographique de provenance (IGP) pour le saucisson neuchâtelois et la saucisse neuchâteloise);
- la reprise de la production de l'absinthe, fortement défendue par l'Association Région Val-de-Travers (ARVT), avec la réintroduction de la culture des plantes aromatiques qui entrent dans la recette de l'absinthe (absinthe, mélisse et hysope);
- l'installation de conditionnement, d'emballage et de mise sous vide d'ensilage de ray-grass italien destiné aux chevaux, ainsi que de foin et paille pour petits animaux commercialisés en Suisse et à l'étranger (principalement en l'Allemagne).

Des réseaux écologiques

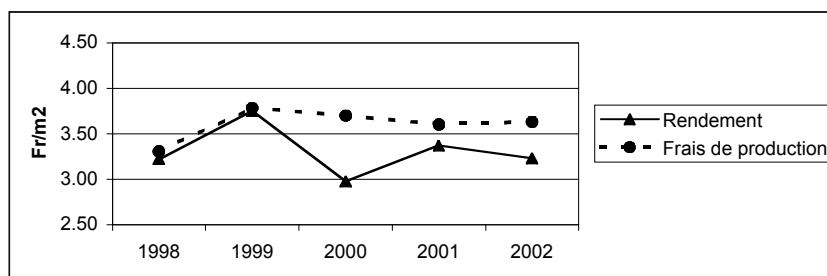
L'ordonnance sur la qualité écologique (OQE) a rencontré un vif intérêt auprès des agriculteurs du Val-de-Ruz, où un premier réseau écologique a été mis sur pied (Ecoréseau du Val-de-Ruz). La mise en réseau des surfaces de compensation écologique apporte aux exploitations un revenu supplémentaire allant de 200 à 500 francs/hectare.

La production biologique

La production biologique connaît un certain succès dans le canton, puisqu'en 2002, 40 exploitations s'y adonnaient. Ce résultat n'est pas aussi important que celui souhaité par la politique cantonale du fait des difficultés que pose ce mode de production et de la saturation de plusieurs marchés bio. En particulier, l'absence d'un marché laitier bio demandeur empêche plusieurs entreprises agricoles de faire le pas.

La viticulture

Dans le domaine de la viticulture, les viticulteurs neuchâtelois souffrent tout à la fois des mesures de libéralisation de la Confédération et d'un manque d'intérêt grandissant des consommateurs pour les vins blancs. Les très petits exploitants ont tendance à disparaître, et la viticulture neuchâteloise tend à se professionnaliser. Les prix de la vendange payés aux producteurs restent relativement élevés, sans que les frais ne soient toujours couverts pour autant. Le cas échéant, la différence doit être prise sur un travail familial non rémunéré (cf. graphique 3).



Graphique 3: Rendement financier et frais de production⁸

Une baisse modérée des emplois à plein temps....

... et importante des emplois à temps partiel

La situation en termes d'emplois est inverse à celle de la moyenne suisse. Concernant les emplois à plein temps, elle est nettement plus favorable: diminution de 4.1% seulement entre 1996 et 2002 pour le canton de Neuchâtel, et de 23.9% pour la moyenne suisse (cf. tableau 12). Au contraire, elle est nettement moins encourageante concernant les emplois à temps partiel. Cette situation découle de l'évolution du domaine viticole: au cours des dernières années, un nombre important de petits viticulteurs qui ne trouvaient plus d'encavages pour acheter leur raisin ont abandonné leur terre à des exploitants plus importants.

	Année	Neuchâtel	Indice NE	NE-1996 à 2002	Suisse	Indice CH	CH-1996-2002
Nombre d'exploitations à titre principal	1985	1.223	100.0		68.356	100	
	1996	1.104	90.3		55.951	81.9	
	2002	924	75.6	- 16.3%	48.146	70.4	- 13.9%
Nombre d'exploitations à titre accessoire	1985	607	100.0		51.375	100.0	
	1996	197	32.5		23.528	45.8	
	2002	168	27.7	- 14.7%	19.275	37.5	- 18.1%
Personnes occupées à plein temps	1985	2.641	100.0		129.559	100.0	
	1996	1.983	75.1		121.476	93.8	
	2002	1.901	72.0	- 4.1%	92.384	71.3	- 23.9%
Personnes occupées à temps partiel	1985	1.892	100.0		184.514	100.0	
	1996	1.535	81.1		103.673	56.2	
	2002	1.192	63.0	- 22.3%	104.552	56.7	+ 0.1%

Tableau 12: Résultats du recensement de toutes les exploitations agricoles de 1985 à 2002

Source: Office fédéral de la statistique

⁸ Source: Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant l'état de situation de l'agriculture et de la viticulture du 7 avril 2004, p. 179.

Peu d'agriculteurs abandonnent leur exploitation pour une autre profession

En dépit d'une situation financière difficile, le nombre de personnes ayant quitté l'agriculture pour une autre profession ces dernières années reste faible. Yvan Droz et Jérémy Forney ont identifié plusieurs raisons à cela⁹:

- le capital investi au départ sur une exploitation agricole est important, ce qui permet de rester sur le domaine en vivant de sa substance (un tiers des exploitations agricoles neuchâteloises consomment leur capital de manière significative);
- un certain nombre d'agriculteurs vivent de plus en plus modestement, ce qui leur permet de ne pas entamer le capital propre;
- l'endettement est trop important et ne serait pas comblé par la vente du domaine (vendre reviendrait à aggraver sa situation financière);
- l'abandon de leur activité implique pour certains agriculteurs un avenir tout aussi incertain; ils craignent notamment ne pas trouver un emploi satisfaisant dans un contexte économique difficile, ce qui les dissuade d'entreprendre une reconversion professionnelle.

Des reconversions réussies à certaines conditions

Un certain nombre d'agriculteurs, cependant, ont fait le choix de quitter l'agriculture. La plupart, avant de cesser l'exploitation de leur domaine, ont trouvé un nouvel emploi, souvent auprès de l'administration communale. Trois éléments semblent jouer un rôle déterminant pour permettre une transition dans de bonnes conditions: la cessation de l'exploitation seulement après avoir trouvé un nouvel emploi, la possibilité de conserver la maison familiale ou l'habitation en propriété, le fait de bénéficier d'expériences professionnelles préalables hors de l'agriculture.¹⁰

Le cas particulier des bâtiments de l'exploitation agricole¹¹

Des bâtiments d'exploitation plus volumineux

La question des bâtiments agricoles situés hors zone à bâtir n'est pas des moindres. Ceux-ci sont en train de subir des changements importants en raison des exigences posées par la législation relative à la protection des eaux et des animaux, mais également du fait de regroupements d'agriculteurs ou du souci de certains de parvenir à une meilleure rentabilité. Les bâtiments traditionnels, trop petits ou difficiles à aménager, se révèlent peu compatibles avec les besoins actuels de l'agriculture. Certains peuvent être transformés, d'autres doivent être abandonnés, remplacés par de nouveaux bâtiments plus fonctionnels. Volumineux, leur intégration paysagère est problématique.

3.1.2 L'activité forestière

La forêt représente 0.2% de la valeur totale des biens immobiliers du canton et 0.3% du revenu cantonal. Elle fournit 250 à 300 emplois à plein

⁹ Source: Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant l'état de situation de l'agriculture et de la viticulture du 7 avril 2004, p. 22.

¹⁰ Source: Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant l'état de situation de l'agriculture et de la viticulture du 7 avril 2004, p. 20

¹¹ «Guide pour l'aménagement du territoire rural dans l'Arc jurassien». C.E.A.T., mai 2002.

temps, soit 5% des emplois du secteur primaire. On estime son capital producteur au 21^{ème} siècle à 18 millions de m³ de bois, contre 14 millions de m³ au 20^{ème} siècle¹².

3.1.3 Les autres activités productives

Une tradition agro-horlogère

Comme dans le reste de l'Arc jurassien, les espaces ruraux neuchâtelois se caractérisent par leur tradition industrielle, en particulier horlogère. Au cours du 19^{ème} siècle et au début du 20^{ème} siècle, les paysans se sont perpétués grâce à une activité agro-horlogère rendue nécessaire par la pauvreté des sols et la longueur des hivers. Ils ont développé, comme ailleurs en moyenne montagne, une industrialisation douce faisant une large place au travail à domicile. Les régions neuchâteloises ont ainsi vu prospérer une multitude d'ateliers, de manufactures et d'usines de grande et moyenne importance, avec des entreprises horlogères célèbres profondément ancrées dans le monde des campagnes¹³.

L'évolution des modes de production agricole et de la technologie industrielle a amené une séparation entre mondes agricole et industriel. Actuellement, en dépit des besoins en revenus complémentaires des agriculteurs, ce lien a peu de chances de se rétablir¹⁴.

Un tissu économique fait d'horlogerie, d'électronique, de microtechnique

Aujourd'hui, le tissu économique des ERI-NE est constitué de PME et PMI axées sur trois secteurs d'activités: horlogerie, électronique et activités microtechniques. A ces secteurs traditionnels s'ajoute le secteur de la construction, plus dépendant de la clientèle locale. Le secteur tertiaire offre des services destinés principalement à la population.

La production d'énergies douces

Parmi les autres fonctions productives des ERI-NE, on peut citer la production d'énergies renouvelables par les éoliennes, les installations pour l'énergie solaire ou à partir de la biomasse.

¹² Léonard Farron, «La forêt neuchâteloise: Exploitation écologique d'une richesse naturelle dans Neuchâtel, une région, un pays». Société neuchâteloise de géographie, N°45-46. 2001.

¹³ Jean-Marc Olivier, «L'industrialisation rurale douce : un modèle montagnard ?», Ruralia [En ligne], 1999-04 - Varia, mis en ligne le : 1 janvier 2003, disponible sur : <http://ruralia.revues.org/document84.html>. Référence du 20 septembre 2005.

¹⁴ Mathieu Vuilleumier et Françoise Voillat, «Les disparités régionales dans le canton de Neuchâtel, mise à jour de l'étude de 1999». IRER, Université de Neuchâtel, novembre 2003, p. 15.

3.2 La fonction résidentielle

3.2.1 Population

Pour traiter de la fonction résidentielle, nous examinons tout d'abord la situation en termes de répartition de la population et de mobilité. Nous nous intéressons ensuite à l'utilisation du sol et au type d'habitat.

Une population concentrée sur le littoral et dans les agglomérations

a. Distribution spatiale de la population (2000)

La majeure partie de la population du canton se concentre dans l'agglomération de Neuchâtel et les communes situées sur le Littoral. Celui-ci rassemble une grande partie des communes de plus de 2000 habitants⁶⁵:

Partie ouest du Littoral

Peseux	5'387 habitants
Boudry	5'311 habitants
Colombier	4'897 habitants
Cortailod	4'373 habitants
Corcelles-Cormondrèche	3'914 habitants
Bevaix	3'603 habitants
St-Aubin-Sauges	2'426 habitants

Partie est du Littoral

Marin-Espagnier	3'611 habitants
St-Blaise	3'117 habitants
Hauterive	2'637 habitants

Les agglomérations de la Chaux-de-Fonds (37'287 habitants) et du Locle (10'351 habitants), ainsi que les communes situées entre ces deux pôles, constituent une autre région très urbanisée.

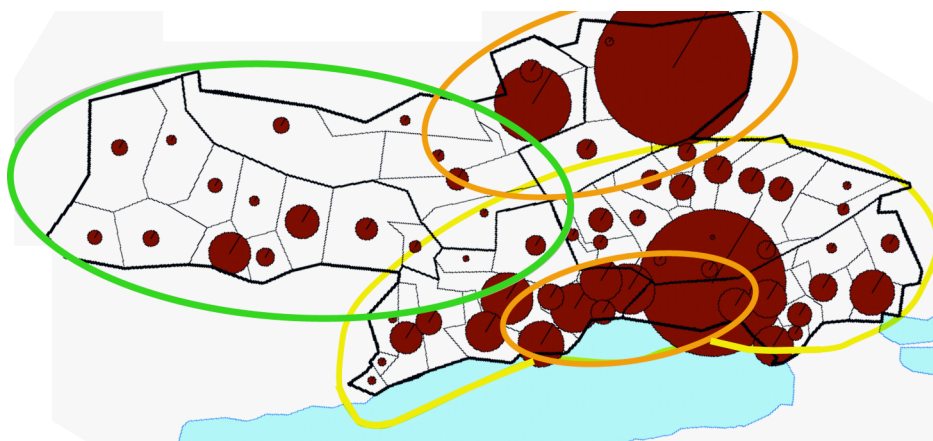
La région du Val-de-Ruz, certes moins peuplée que les précédentes, comprend un bon nombre de pôles secondaires. Les communes les plus peuplées de cette région sont localisées sur l'axe réunissant Fontainemelon, Cernier, Chézard-Saint-Martin et Dombresson.

La région du Val-de-Travers est peu peuplée dans l'ensemble. Elle comprend des localités de taille réduite dispersées sur son territoire. Les communes de Fleurier et Couvet en sont les plus importantes.

⁶⁵ Patrick Rérat. «Dynamique territoriale de la région urbaine de Neuchâtel. Etalement, fragmentation, mobilité». *Cahier de l'institut de géographie*, 2004. Université de Neuchâtel.

Si l'on reprend les régions définies dans le cadre du RUN (cf. carte 9), on constate que la population se situe en majorité dans les régions «orange». La région «jaune» accueille des pôles secondaires de population et la région verte reste peu peuplée.

À la distinction traditionnelle de la partie haute (montagnes) et basse (plaine) se superposent aujourd'hui d'autres découpages du territoire cantonal. À l'est se trouve ainsi une vaste aire urbaine avec les trois villes (Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds, Le Locle), les communes périphériques et le littoral, à l'ouest sont situées les vallées plus rurales.



Carte 9: Population du Canton de Neuchâtel en 2000
Source: Martin Schuler, EPFL, INTER – CHOROS, 2004

b. Evolution générale de la population depuis 1900

Un accroissement de la population par paliers successifs, jusqu'à une relative stabilisation à partir des années 80

La population du canton de Neuchâtel était de 167'949 habitants en l'an 2000. Son accroissement a été de près de 50% au cours du XX^{ème} siècle (cf. graphique 4)⁶⁶

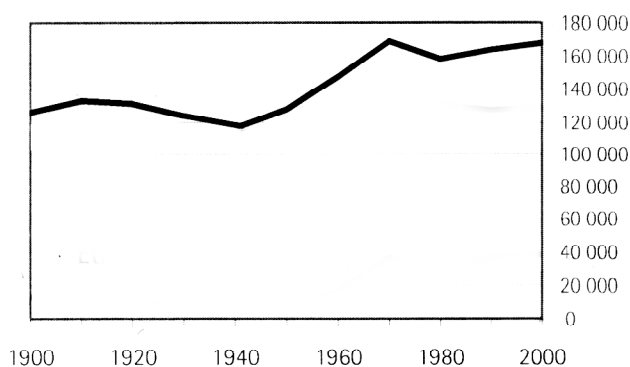
Cette évolution est marquée par plusieurs périodes. La première est celle située avant 1910; elle correspond à une phase de croissance continue. Le canton de Neuchâtel bénéficie d'une croissance économique et démographique importante générée par l'industrialisation (horlogerie, mécanique, métallurgie, textile). De 1910 à 1940, le canton connaît une phase légèrement décroissante. Des facteurs démographique (baisse de la natalité, diminution de l'immigration), économiques (récession à l'échelle internationale, crise de l'industrie horlogère) et politiques (guerres mondiales) expliquent qu'en l'espace de trois décennies la population diminue d'environ 1400 personnes.

Au sortir de la guerre et jusqu'en 1970, la démographie de la région se caractérise par une forte expansion grâce à un excédent des naissances sur les décès ainsi que l'arrivée de nombreux travailleurs immigrés.

⁶⁶ Nous nous référons pour la description de ces différentes phases au travail de Patrick Rérat. «Dynamique territoriale de la région urbaine de Neuchâtel. Etalement, fragmentation, mobilité». *Cahier de l'institut de géographie*, 2004. Université de Neuchâtel.

Le ralentissement économique des années 1970 provoqué par le premier choc pétrolier ainsi que l'importante crise structurelle qui touche l'horlogerie, industrie dominante dans l'Arc jurassien, déclenche une rupture nette en termes d'évolution démographique. L'effectif de la population stagne et ce n'est que dans les années 1980 que le canton renoue avec une croissance qui reste cependant limitée (moins de 4% en 10 ans).

Cette évolution générale cache des réalités régionales différenciées (cf. carte 10 et annexe 4).

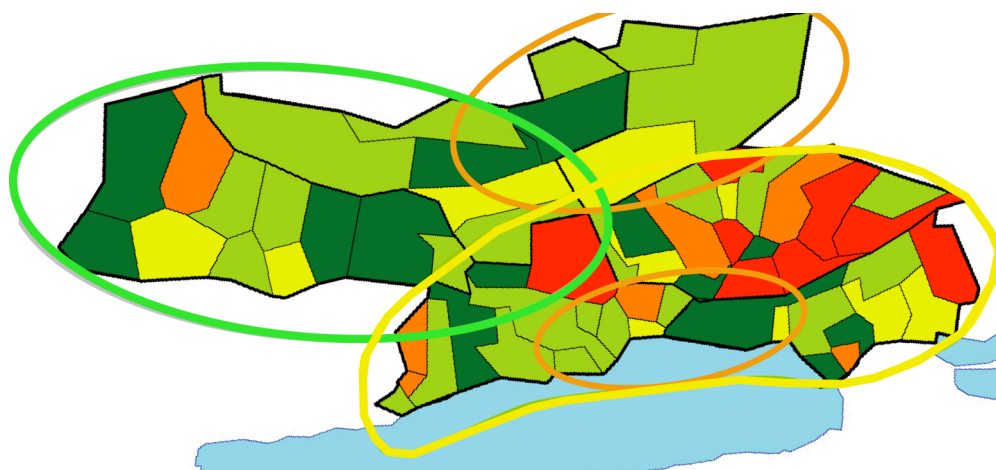


Graphique 4: Evolution de la population de Neuchâtel de 1900 à 2000
Source OFS: Recensement fédéral de la population, 2000

Des développements régionaux différenciés

Certaines régions stagnent ou perdent des habitants. Entre 1990 et 2000, c'est le cas de la majeure partie des régions que l'on pourrait qualifier d'«urbaines» (régions oranges), autrefois très attractives. Ainsi, la ville de Neuchâtel voit sur cette période sa population baisser de 15,14% (soit 5'870 habitants). C'est aussi le cas de la région «verte» (essentiellement Val-de-Travers), plus rurale, où la majeure partie des communes n'accueillent pas de nouveaux habitants.

D'autres régions enregistrent des évolutions positives. C'est le cas de la partie haute de la région «jaune». Dans la région du Val-de-Ruz, trois communes ont plus que doublé leur population en 10 ans: Fenin-Villars-Saules, Villier et Savignier. Le territoire à proximité de la Vue des Alpes connaît lui aussi une évolution positive, vraisemblablement liée à la construction de l'autoroute.



■	124 to 148 %	(7)
■	116 to 124 %	(7)
■	108 to 116 %	(10)
■	100 to 108 %	(24)
■	74 to 100 %	(14)

Carte 10: Evolution de la population de 1990 à 2000

Source: Martin Schuler, EPFL, INTER – CHOROS, 2004

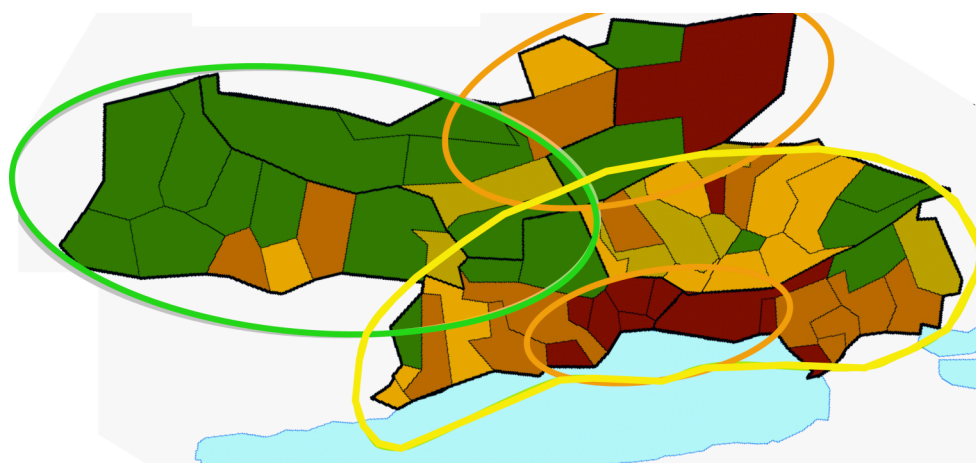
c. Densité

*Villes denses,
campagnes peu
habitées: une
image qui a fait
son temps*

La densité de population est élevée à l'est du canton, dans les régions urbaines (région orange) mais aussi dans les régions qui se caractérisent par leur attractivité résidentielle (région jaune). La région verte (Val-de-Travers essentiellement) est peu dense à l'exception des communes de Fleurier et de Couvet (cf. carte 11).

Cela étant, l'image d'un territoire contrasté avec des villes denses bien délimitées entourées de vastes campagnes faiblement habitées n'est plus d'actualité⁶⁷. Nous avons aujourd'hui un territoire neuchâtelois où il est de plus en plus difficile de tracer une limite nette entre secteurs bâtis et non bâtis. Lorsque l'on se déplace du centre ville à la campagne, on trouve rarement un seuil net, une «porte» de ville, mais plutôt une gradation continue de secteurs construits de densités très variables.

⁶⁷ Patrick Rérat, «Dynamique territoriale de la région urbaine de Neuchâtel. Etalement, fragmentation, mobilité». *Cahier de l'institut de géographie*, 2004. Université de Neuchâtel.



■	490 to 1 830 hab/m ²	(11)
■	160 to 490 hab/m ²	(13)
■	100 to 150 hab/m ²	(12)
■	50 to 100 hab/m ²	(6)
■	10 to 50 hab/m ²	(20)

Carte 11: Densité de la population par commune

Source: Martin Schuler, EPFL, INTER – CHOROS, 2004

3.2.2 Mobilité

Les aspects de la mobilité sont l'un des faits majeurs de l'évolution territoriale. Si le Suisse parcourait en moyenne 29 km par jour en 1984, il en parcourait 37 en 2000⁶⁸. Les temps de parcours sont restés constants: l'augmentation de kilomètres parcourus découle d'une augmentation de la vitesse des déplacements, liée surtout à l'amélioration des infrastructures.

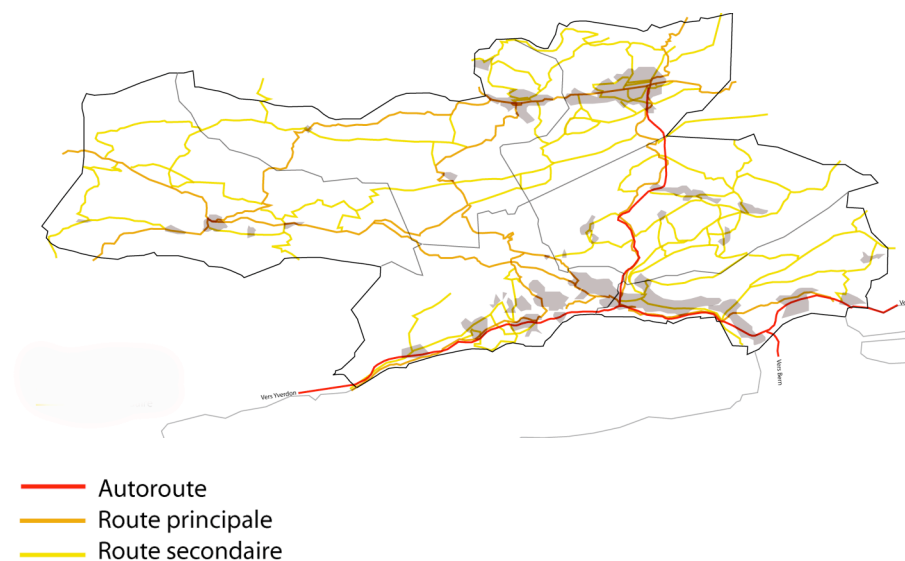
Ce sont ces aspects que nous nous proposons d'étudier ici, en passant en revue le réseau de transports du canton, les modalités de déplacement, l'extension du système urbain et le phénomène des actifs pendulaires.

Réseaux routier et ferroviaire

Un réseau de transport limité au littoral et à la desserte des villes

Au niveau des transports, le réseau des autoroutes relie, d'une part, le canton au reste de la Suisse par le littoral, d'autre part, le centre urbain «Neuchâtel-littoral» à celui de «La Chaux-de-Fonds – Le Locle» (cf. carte 12).

⁶⁸ Statistiques de l'OFS, ODT, Micro recensement trafic 2000, tiré de «Aménagement du territoire 2002. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'aménagement du territoire dans le Canton». République et canton de Neuchâtel, p. 18.



**Carte 12: Réseau routier du canton de Neuchâtel
(autoroutes, routes principales, routes secondaires).**
Source: carte C.E.A.T.

Le canton dispose en outre de 4 axes principaux de chemins de fer. Le premier longe le littoral, le second relie Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds/Le Locle. Le troisième axe va de Neuchâtel à Pontarlier et le dernier de la Chaux-de-Fonds aux Ponts-de-Martel. La configuration géographique du canton, avec de nombreuses vallées et montagnes, ne facilite pas le développement des infrastructures de transport en général (cf. carte 13).

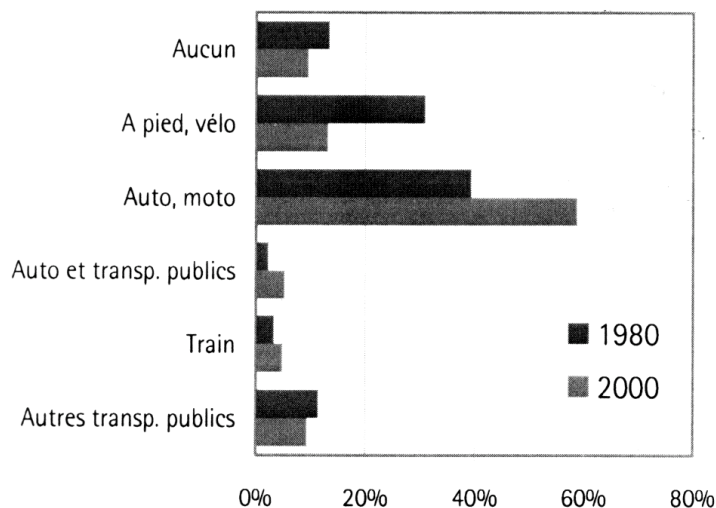


Carte 13: Réseau ferroviaire du canton de Neuchâtel
Source: carte C.E.A.T.

Modalités de déplacements

Des déplacements surtout effectués en voiture

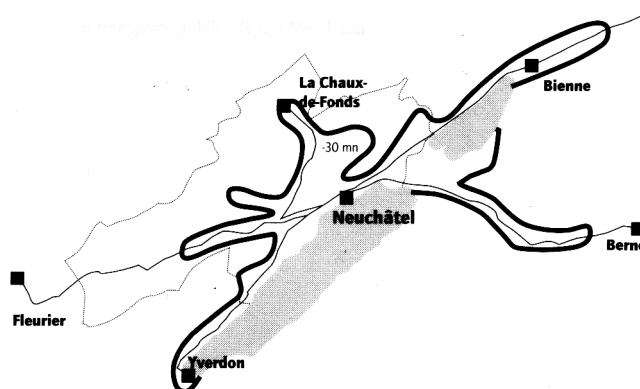
En 2000, près de 70% des parcours en Suisse étaient effectués en transports individuels motorisés, dont 67% en voiture (cf. graphique 5). En dépit d'efforts soutenus, la part de marché des transports publics se maintient à peine. C'est également le cas à Neuchâtel. En 1970, le taux de motorisation était de 1 voiture pour 4 habitants. En 1999, il est passé à 1 voiture pour 2 habitants, taux légèrement supérieur à la moyenne suisse.



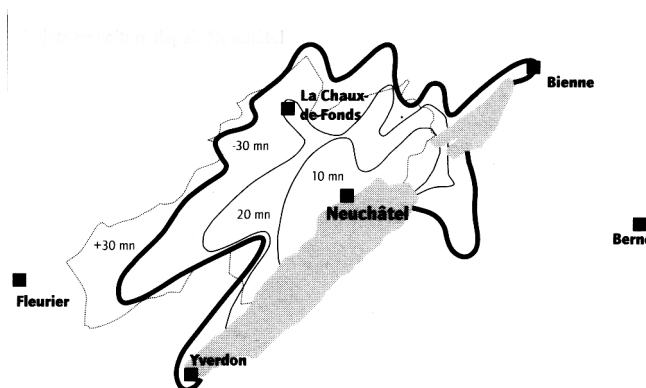
Graphique 5: Part de chaque moyen de transport dans les déplacements domicile travail dans le canton de Neuchâtel
Source: Neuchâtel Statistiques, OFS

Extension du système urbain quotidien

Dans le canton, la carte des déplacements en transports publics suit le dessin des infrastructures (cf. carte 14). Dès que l'on sort du littoral et des agglomérations, la voiture devient indispensable. La carte des déplacements en voiture montre l'extension en nappe du territoire neuchâtelois à l'accessibilité facilitée: par l'automobile, c'est l'ensemble du canton qui s'ouvre aux pressions de l'urbanisation (cf. carte 15).



Carte 14: Trajet en transport publics depuis Neuchâtel
Source: SAT Neuchâtel⁶⁹



Carte 15: Trajet en voiture depuis Neuchâtel
Source: SAT Neuchâtel⁷⁰

Mouvements pendulaires

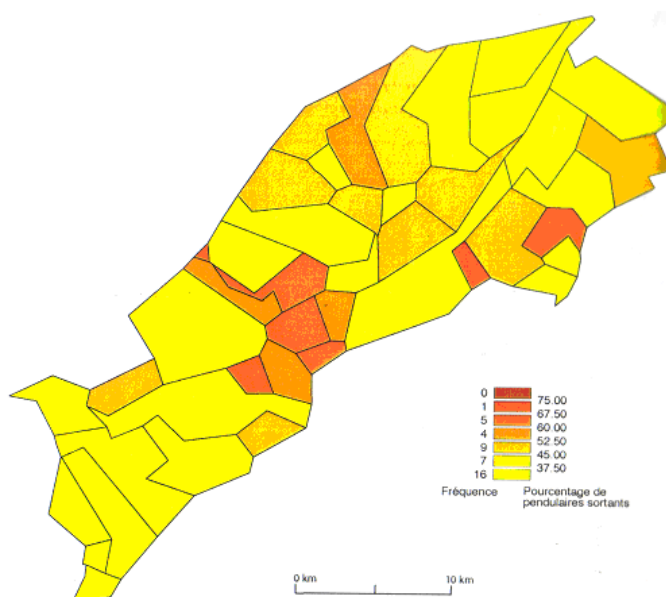
Cas de la région urbaine de Neuchâtel: une extension de l'espace des pendularités

Dans la région urbaine de Neuchâtel, les communes qui se caractérisaient, en 1970, par un haut taux de pendularité étaient celles localisées à proximité de la ville de Neuchâtel (cf. carte 16). Les localités les plus éloignées tout comme la ville centre, se distinguaient par une faible proportion de navetteurs.

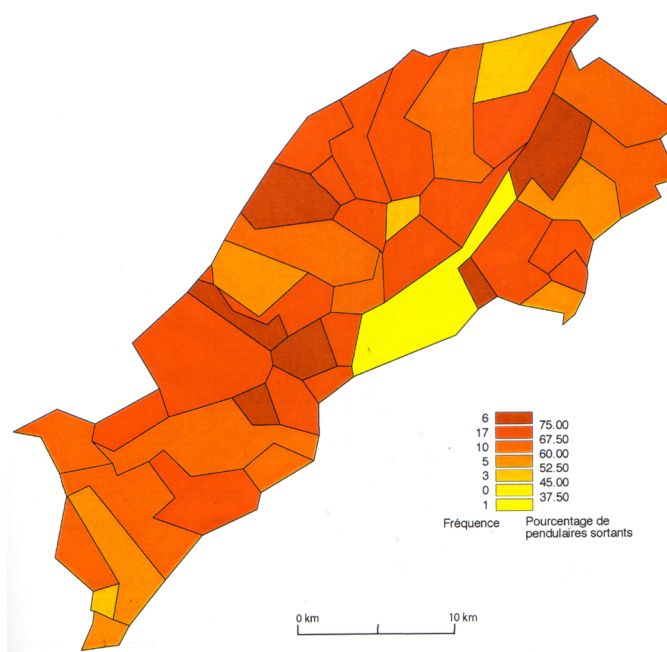
L'image obtenue 30 ans plus tard est radicalement différente (cf. carte 17). Suite à l'accroissement de la mobilité, toutes les communes ont connu une croissance des flux pendulaires. La ville centre reste la seule à avoir une majorité de ses habitants travaillant sur place.

⁶⁹ «Aménagement du territoire 2002. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'aménagement du territoire dans le Canton». République et Canton de Neuchâtel, p. 21.

⁷⁰ «Aménagement du territoire 2002. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'aménagement du territoire dans le Canton». République et Canton de Neuchâtel, p. 21.



Carte 16: Proportion de la population active de la région urbaine de Neuchâtel qui travaille dans une autre commune en 1970⁷¹



Carte 17: Proportion de la population active de la région urbaine de Neuchâtel qui travaille dans une autre commune en 2000⁷²

⁷¹ Patrick Rérat, «Dynamique territoriale de la région urbaine de Neuchâtel. Etalement, fragmentation, mobilité». *Cahier de l'institut de géographie*, 2004. Université de Neuchâtel.

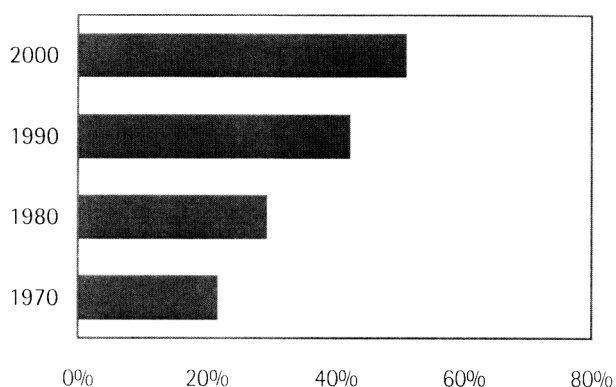
⁷² Ibid.

À l'échelle du canton, la proportion de personnes actives qui travaillent au minimum 6 heures par semaine dans un autre lieu que celui de leur domicile est passée d'environ 20% en 1970 à plus de 50% en 2000 (cf. graphique 6).⁷³

Les soldes pendulaires montre une spécialisation de plus en plus poussée de certains districts (Neuchâtel comme district où l'on travaille, Boudry et Val-de-Ruz comme districts résidentiels, cf. tableau 13).

Un autre phénomène, celui des flux tangentiels, est également manifeste (cf. tableau 14): les déplacements ne s'effectuent pas seulement en direction des agglomérations de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Le Locle, mais aussi entre districts considérés comme résidentiels.

*Augmentation
des flux
pendulaires*



Graphique 6: Proportion des actifs quittant quotidiennement leur commune dans le canton de Neuchâtel. Année 2000
Source: Neuchâtel Statistiques, OFS (www.ne.ch)

⁷³ Patrick Rérat, «Dynamique territoriale de la région urbaine de Neuchâtel. Etalement, fragmentation, mobilité». *Cahier de l'institut de géographie*, 2004. Université de Neuchâtel.

Une spécialisation des districts entre district de travail et district résidentiel

DISTRICT	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Boudry	0.859	0.819	0.740	0.741	0.755	0.703
La-Chaux-de-Fonds	1.018	1.015	1.021	1.025	1.051	1.087
Le Locle	1.027	1.021	0.991	0.995	0.880	0.931
Neuchâtel	1.086	1.110	1.179	1.202	1.242	1.285
Val-de-Ruz	0.940	0.924	0.894	0.830	0.803	0.660
Val-de-Travers	0.984	0.992	0.973	0.939	0.835	0.806
Canton de Neuchâtel	1.009	1.007	1.008	1.002	0.999	0.995

Tableau 13: Solde pendulaire (rapport entre la population qui travaille dans un lieu et celle qui y réside) entre 1950 et 2000 (sans les frontaliers)
Source: Martin Schuler, EPFL, INTER – CHOROS, 2004

Région de domicile	Région de travail									
	Total des actifs occupés	District de travail						Autre canton	Etranger	Sans indication
		Boudry	La Chaux-de-Fonds	Le Locle	Neuchâtel	Val-de-Ruz	Val-de-Travers			
Actifs total	92 379	11 487	20 266	7 392	31 459	4 620	4 313	5 947	20	6 875
Total canton	82 601	10 708	17 314	5 619	27 936	4 339	3 843	5 947	20	6 875
<i>District de domicile</i>										
Boudry	18 153	7 756	500	108	6 563	366	128	1 324	6	1 402
La Chaux-de-Fonds	18 472	192	13 660	1 088	929	262	41	728	2	1 570
Le Locle	6 839	78	1 613	4 057	261	59	55	161	3	552
Neuchâtel	26 180	1 857	739	159	17 358	488	86	3 090	6	2 397
Val-de-Ruz	7 451	533	644	121	2 108	3 088	34	448		475
Val-de-Travers	5 506	292	158	86	717	76	3 499	196	3	479
Autres cantons	5 551	646	1 200	194	3 296	101	114			
Frontaliers	4 227	133	1 752	1 579	227	180	356			
Val-de-Travers	5 506	292	158	86	/1/	/6	3 499	196	3	4/9
Autres cantons	5 551	646	1 200	194	3 296	101	114			
Frontaliers	4 227	133	1 752	1 579	227	180	356			

Tableau 14: Orientation des flux pendulaires.
Source: Neuchâtel Statistiques, OFS, 2000 (www.ne.ch)

3.2.3 Utilisation du sol, quelle superficie pour quel usage?

Définition

Les surfaces d'habitat et d'infrastructure comprennent les aires de bâtiments, les surfaces de transport, les espaces verts et lieux de détente, les aires industrielles et les surfaces d'infrastructures spéciales.

Extension des surfaces d'habitat et d'infrastructure au détriment des terres agricoles

Entre les années 1979/85 et 1992/97, les surfaces d'habitat et d'infrastructure sont passées de 5'388 ha à 6'122 ha, soit une augmentation de 13,6% (cf. tableau 15). Leur extension (+ 734 ha) s'est réalisée principalement au détriment des surfaces agricoles (- 645 ha).

Les bâtiments jouent un rôle primordial dans la dynamique de l'étalement, avec près de la moitié de l'expansion des surfaces d'habitat et d'infrastructure qui leur est imputable. On remarque aussi l'importance des surfaces dévolues aux transports (+ 155 ha) qui ont augmenté suite, sans doute, à la réalisation de certaines infrastructures telle que la liaison autoroutière Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds. Ce dernier facteur explique également la croissance des surfaces d'infrastructures spéciales, dont font partie les chantiers (+136 ha). L'urbanisation s'est avérée ainsi particulièrement active dans les communes concernées par le tracé des nouvelles voies de communication (Boudevilliers, par exemple).

Proportionnellement, l'augmentation des espaces verts et des lieux de détente reste modeste (+ 36 ha).

Modes d'utilisation	Statistiques de la superficie 1979/85* en ha	Statistiques de la superficie 1992/97 en ha	Augmentation / Diminution		
			en ha	en %	en % en CH
Surfaces boisées	31 228	31 207	- 21	- 0,1	+ 1.4
Forêt (sans forêt buissonnante)	28 590	28 684	+ 94	+ 0,3	+ 1.4
Forêt buissonnante					
Autres surfaces boisées	2 638	2 523	- 115	- 4,4	- 1.2
Surfaces agricoles utiles	34 379	33 734	- 645	- 1,9	- 3.1
Arboriculture fruitière, viticulture, horticulture	997	941	- 56	- 5,6	- 14.1
Prés et terres arables, pâturages locaux	23 222	22 818	- 404	- 1,7	- 2.1
Alpages	10 160	9 975	- 185	- 1,8	- 3.2
Surfaces d'habitat et d'infrastructure	5 388	6 122	+ 734	+ 13,6	+ 13.3
Aires de bâtiments	2 711	3 025	+ 314	+ 11,6	+ 16.5
Aires industrielles	305	398	+ 93	+ 30,5	+ 24.4
Surfaces d'infrastructure spéciale	273	409	+ 136	+ 49,8	- 5.0
Espaces verts et lieux de détente	372	408	+ 36	+ 9,7	+ 16.8
Surfaces de transport	1 727	1 882	+ 155	+ 9,0	+ 9.6
Surfaces improductives	9 311	9 243	- 68	- 0,7	- 0.1
Lacs	8 759	8 719	- 40	- 0,5	- 0.0
Cours d'eau	172	173	+ 1	+ 0,6	+ 0.5
Végétation improductive	312	287	- 25	- 8,0	+ 0.7
Surfaces sans végétation	68	64	- 4	- 5,9	- 0.6

* données révisées

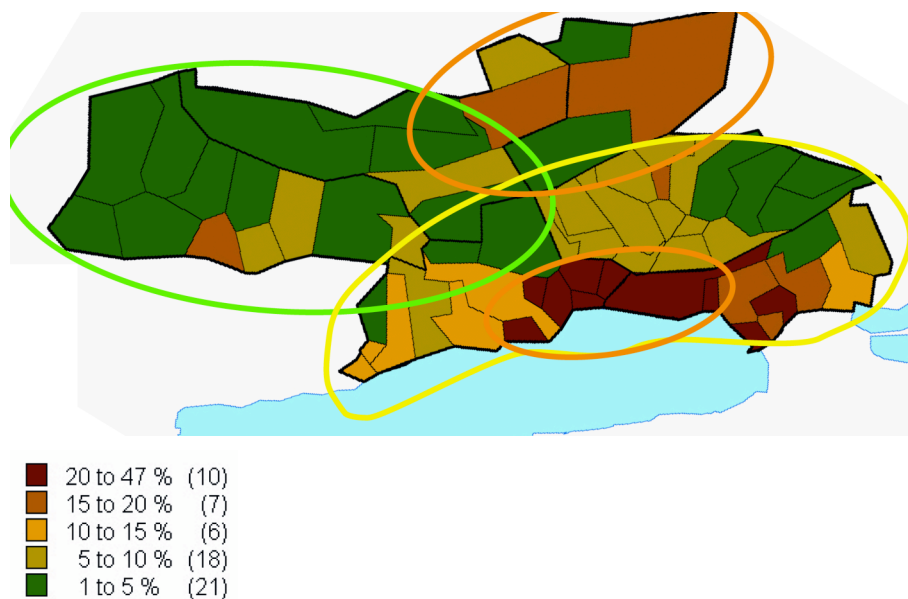
Tableau 15: Evolution de l'utilisation du sol dans le canton de Neuchâtel
Source: SAT Neuchâtel⁷⁴

Des disparités régionales dans la répartition des surfaces d'habitat et d'infrastructure

Si l'on examine plus en détail la répartition des surfaces d'habitat dans le canton, on observe de nombreuses disparités régionales (cf. carte 18):

- les régions urbaines (régions oranges) comptent un fort pourcentage de surfaces d'habitat et d'infrastructure: 33% du territoire pour la première région urbaine (Neuchâtel), 15 et 20% pour la seconde région urbaine (Le Locle et La Chaux-de-Fonds);
- dans la région « jaune » (Val-de-Ruz, La Béroche, district de Neuchâtel), le pourcentage d'habitat et d'infrastructure connaît des différences notables selon la commune où l'on se trouve ; on passe d'un taux aussi important que dans les régions urbaines près du littoral (10% à 20%), à un taux beaucoup plus proche des régions rurales dans le haut de la région (1% à 10%);
- la région « verte » compte peu de surfaces d'habitat et d'infrastructure, à l'exception de la commune de Fleurier.

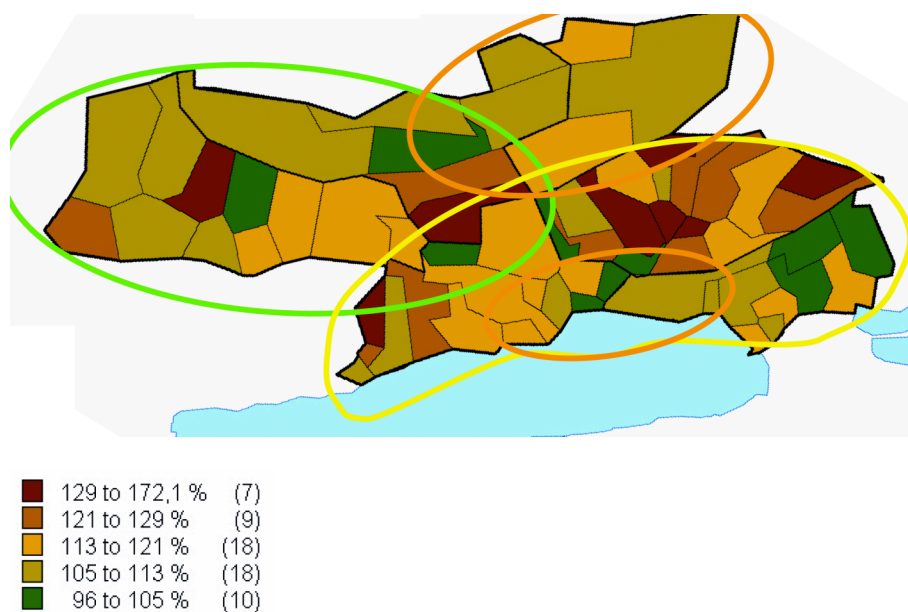
⁷⁴ «Aménagement du territoire 2002». Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'aménagement du territoire dans le canton. République et Canton de Neuchâtel, 2002, p. 41.



Carte 18: Surfaces d'habitat et d'infrastructure en % de la superficie totale en 2000
 Source: Martin Schuler, EPFL, INTER – CHORUS, 2004

*Evolution différenciée
 de la surface
 urbanisée*

Entre 1990 et 2000, toutes les communes du canton ont connu un accroissement de leurs surfaces urbanisées, toutefois avec des intensités différentes (cf. carte 19). La progression a été forte également dans les secteurs ruraux situés au centre du canton. C'est en particulier le cas du Val-de-Ruz (partie haute de la région jaune). La croissance de la surface d'habitation est restée plus modérée dans les villes (régions oranges).



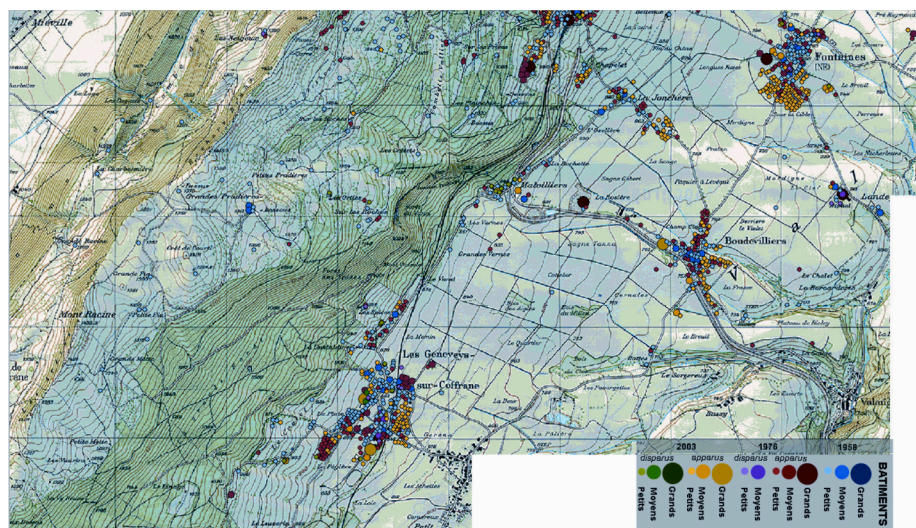
Carte 19 : Evolution des surfaces d'habitations et d'infrastructures 1990-2000
 Source: Martin Schuler, EPFL, INTER – CHORUS, 2004

Un bâti bien contenu

Bien que l'urbanisation progresse, le bâti reste bien contenu⁷⁵. Le Val-de-Ruz est éloquent à cet égard: bien qu'il constitue la nouvelle zone résidentielle du canton, les entités des villages restent claires, les constructions bien regroupées (cf. carte 20). La situation est identique sur le littoral (cf. carte 21).

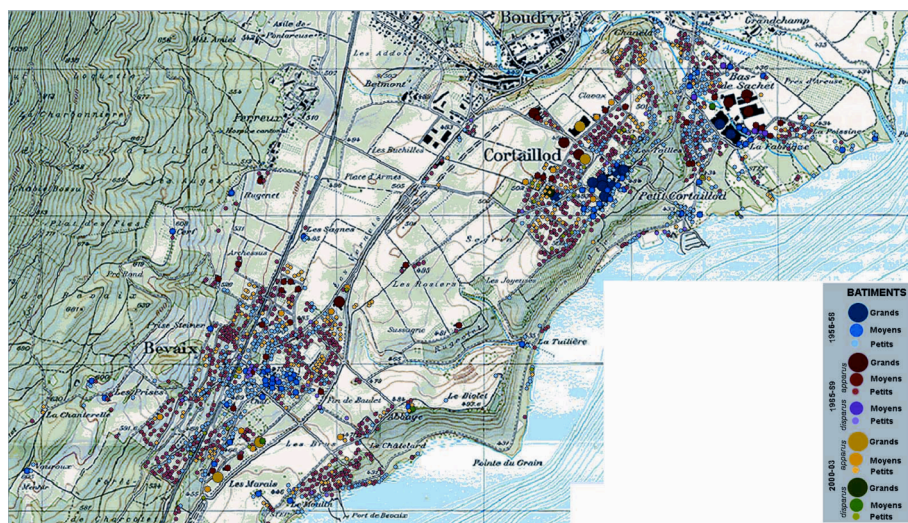
Le transfert de biens agricoles en mains non agricoles

Un phénomène, toutefois, va à l'inverse de cette tendance, qui pourrait prendre plus d'ampleur au cours des prochaines années: le transfert de biens agricoles en mains non agricoles. S'il reste encore limité, il est néanmoins significatif dans les districts du Locle, de la Chaux-de-Fonds et de Boudry (cf. tableau 16). Les biens ayant fait l'objet d'un transfert se situent en grande partie à proximité de secteurs fortement urbanisés (cf. carte 22).



**Carte 20: Evolution de l'occupation du sol dans la région du Val-de-Ruz.
Extrait du travail SIRS de Benoît Charrière, Université de Fribourg**

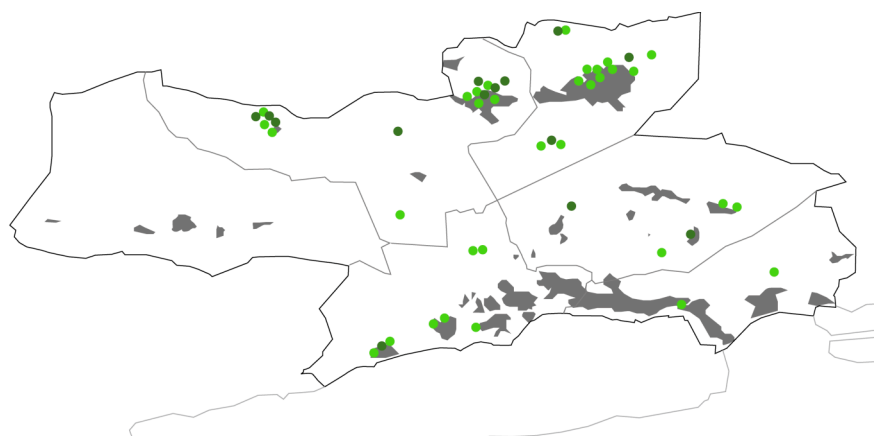
⁷⁵ Patrick Rérat, «Dynamique territoriale de la région urbaine de Neuchâtel. Etalement, fragmentation, mobilité». *Cahier de l'institut de géographie*, 2004. Université de Neuchâtel.



Carte 21: Evolution de l'occupation du sol dans la région du Littoral ouest
Extrait du travail SIRS de Benoît Charrière, Université de Fribourg

	2002	2003	2004	2005	Total par district
District du Locle	5	0	10	2	17
District de La Chaux-de-Fonds	5	4	5	0	14
District de Boudry	5	1	2	2	10
District du Val-de-Ruz	0	0	3	1	4
District de Neuchâtel	0	0	1	0	1
Total par année	15	5	21	5	

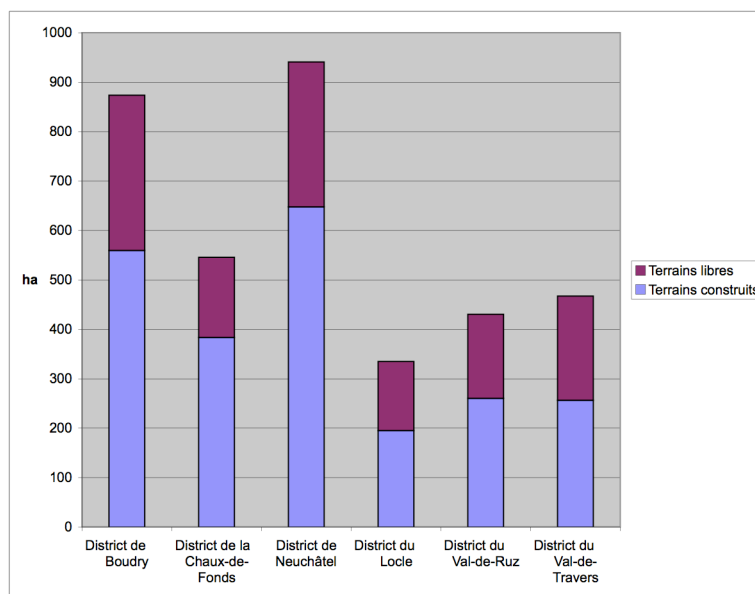
Tableau 16: Transfert de biens agricoles en mains non agricoles
Source: SAT Neuchâtel, 2005



Carte 22: Transfert de biens agricoles en mains non agricoles.
Carte C.E.A.T., d'après données fournies par le SAT NE, 2005

Des réserves de terrains à bâtir qui subsistent

D'une manière générale, les zones à bâtir dans le canton sont déjà bien utilisées, mais des réserves subsistent, notamment dans les districts de Boudry et Neuchâtel (cf. graphique 7). Le district de La Chaux-de-Fonds est le district dont les possibilités sont le plus réduites. La situation en 2005 était celle figurant au graphique 7.



■ Terrains déjà bâtis
■ Réserve de terrains à bâtir

Graphique 7: Terrains déjà bâtis (en gris) et réserves de terrains à bâtir (en noir) pour les zones d'habitation par district
Source: SAT Neuchâtel, 2005

La maison individuelle dominant l'activité immobilière

La maison individuelle a largement dominé l'activité immobilière de ces dernières années. Elle représente aujourd'hui presque la moitié du nombre total d'habitations dans le canton (cf. tableau 17).

	1980	1990	2000
Nombre total de bâtiments d'habitation	20 493	22 754	24 919
Dont maisons individuelles	6387	9111(+2724)	12024(+2913)
% de maisons individuelles par rapport au nombre total d'habitations	31%	40%	48%

Tableau 17: Evolution de la proportion du nombre de maisons individuelles.
Source: Neuchâtel Statistiques, OFS, 2000

3.3 La fonction naturelle (nature et paysage)

Nous nous proposons d'approfondir ci-après la question de la diversité naturelle et paysagère du canton, en nous référant pour cela essentiellement à la «Conception directrice cantonale de la nature».

Les cartes ont été élaborées par nos soins sur la base de cette même conception et d'informations fournies par l'Office de la conservation de la nature.

3.3.1 Les objets d'importance nationale et régionale⁷⁶

Les objets d'importance nationale protégés dans le canton de Neuchâtel sont de trois types différents (cf. carte 23):

- *Les paysages, sites et monuments naturels*⁷⁷

Plusieurs périmètres sont concernés dans le canton de Neuchâtel. Il s'agit de la région du lac des Taillères - Grands Cernets, de la région des lacs Brenets, Moron jusqu'aux côtes du Doubs, du Col du Chasseral, de la région de Hauterive – Chaumont, de la pointe de Bevaix et enfin de la région du Creux-du-Van – gorges de l'Areuse. Les mesures de protection visent à préserver les éléments caractéristiques de ces sites en accordant une attention particulière à la qualité des aménagements.

- *Les marais d'une beauté particulière*⁷⁸

Le canton de Neuchâtel compte trois sites marécageux sous protection: celui des Ponts-de-Martel, celui de La Brévine et celui du Fanel. Outre les «sites» marécageux, des «biotopes» marécageux sont également soumis à protection, localisés principalement dans ces mêmes sites, mais également dans d'autres régions du canton (Val-de-Travers, Le Locle). Les marais d'une beauté particulière sont soumis à des restrictions en matière de construction, d'utilisation et d'exploitation.

- *Les sites de reproduction des batraciens*⁷⁹

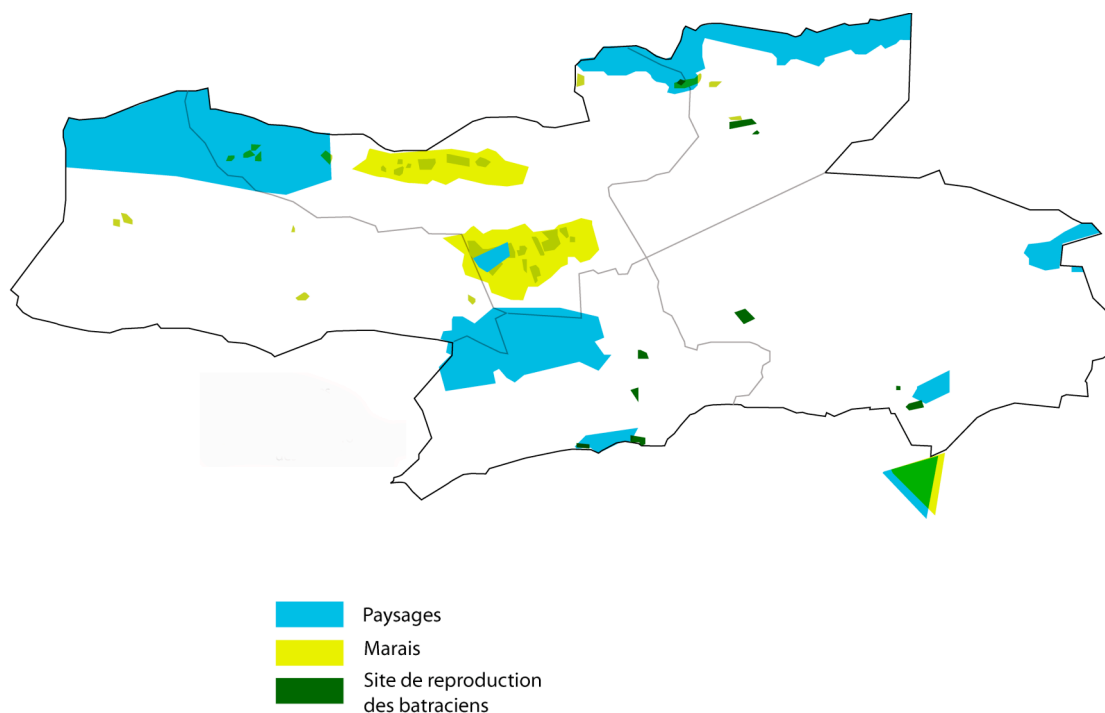
Les travaux d'entretien et d'aménagement dans ces sites sont placés sous la responsabilité du Service de la faune.

⁷⁶ D'après la conception directrice cantonale de la protection de la nature. 6 décembre 2004.

⁷⁷ Sur la base de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (IFP).

⁷⁸ Quatre ordonnances fixent le cadre de la protection des marais d'importance nationale: l'ordonnance sur la protection des hauts-marais et des marais de transition d'importance nationale du 21 janvier 1991, l'ordonnance sur la protection des bas-marais d'importance nationale du 7 septembre 1994, l'ordonnance sur la protection des zones alluviales d'importance nationale du 28 octobre 1992; l'ordonnance sur les sites marécageux du 1^{er} mai 1996.

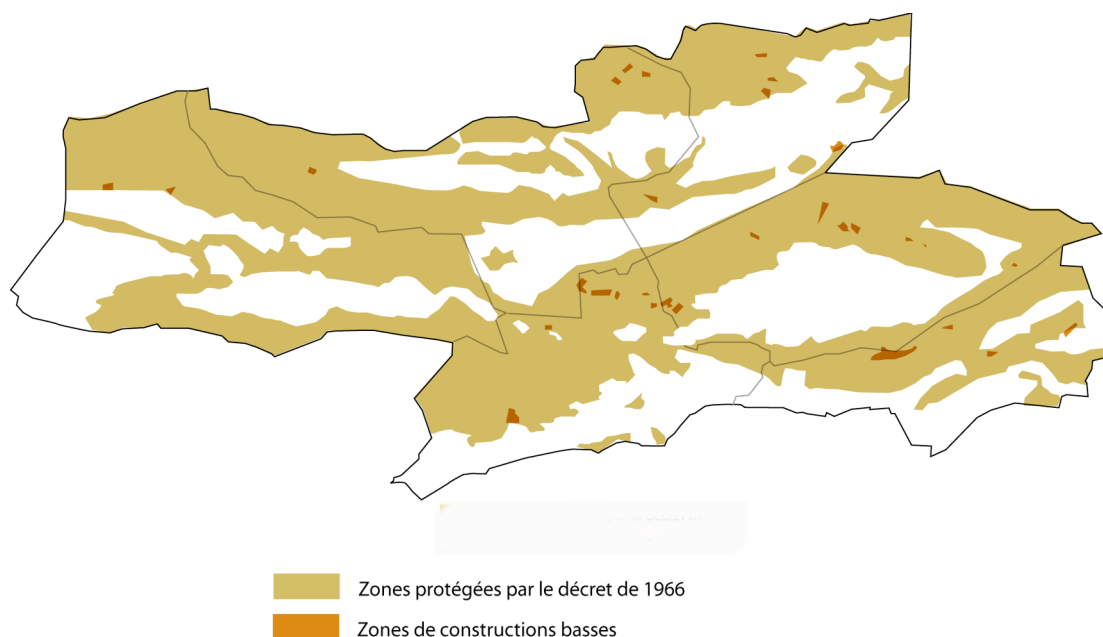
⁷⁹ Selon l'ordonnance sur la protection des sites de batraciens d'importance nationale.



Carte 23: Objets naturels d'importance nationale, canton de Neuchâtel.
Carte C.E.A.T. d'après la Conception directrice cantonale de la nature

Le décret de 1966: sauvegarde du paysage, des biotopes et de la forêt

Au niveau cantonal, le décret de 1966 sur la protection des crêtes joue un rôle tout particulier, avec les trois types de zones qu'il prévoit (zone de crêtes et de forêts, zone de vignes et grèves, zone de constructions basses) (cf. carte 24). Ce décret a pour but essentiel de maîtriser les constructions dans une perspective paysagère. Ce faisant, il a eu indirectement comme conséquence la définition de secteurs où les biotopes et les forêts peuvent subsister.



Carte 24: Etendue des zones protégées par le décret de 1966 (zones protégées inconstructibles et zones protégées de constructions basses).
Carte C.E.A.T. d'après une carte du Service de l'aménagement du territoire de Neuchâtel de 1977

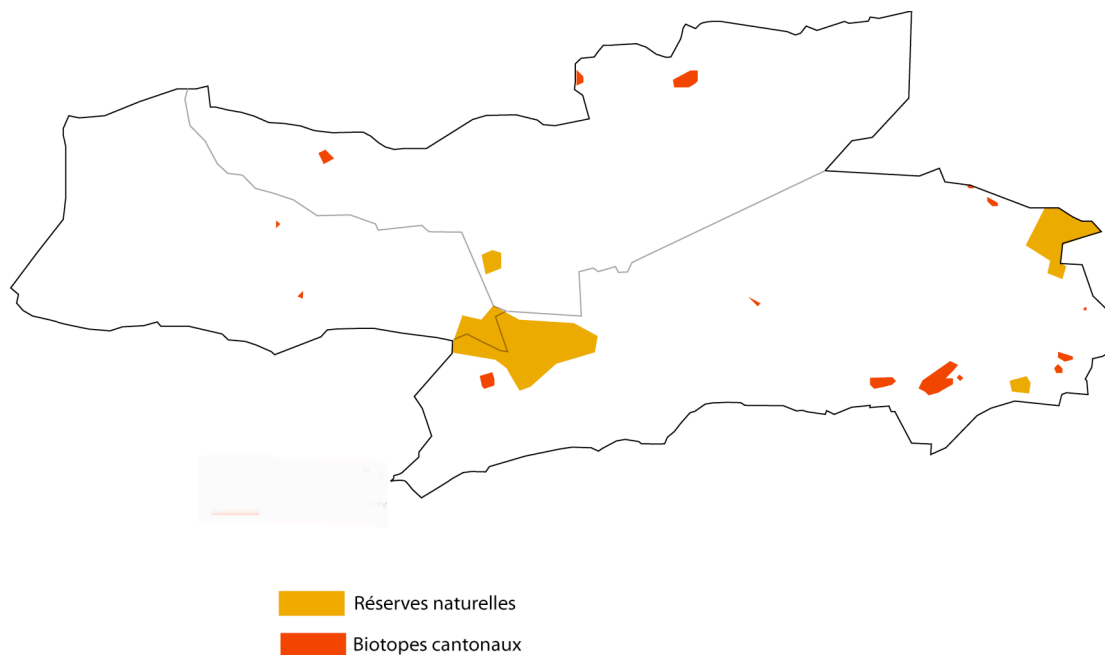
Le canton a par ailleurs mis sous protection des objets d'importance cantonale au titre de réserves naturelles et biotopes (cf. carte 25). C'est ainsi que 5 réserves naturelles ont été délimitées pour assurer la protection de la faune et de la flore⁸⁰: le Creux-du-Van, la Combe-Biosse, le Bois-des-Lattes, le Bas Lac et le parc sauvage de la Vieille-Thielle. Ces réserves naturelles de la faune et de la flore restreignent principalement les constructions et l'utilisation du territoire (sport, tourisme, loisirs).

Le canton a aussi mis sous protection un certain nombre de biotopes disséminés dans le territoire⁸¹. Ces biotopes abritent une grande diversité de milieux, allant de la forêt sécharde à certains cours d'eau, en passant par des marais et des étangs. Ils sont soumis dans une certaine mesure à des restrictions en matière d'utilisation (manifestations sportives), d'exploitation et de construction⁸².

⁸⁰ Selon Arrêté cantonal fixant le statut des réserves naturelles neuchâtelaises du 21 décembre 1976.

⁸¹ Selon Décret concernant la protection des biotopes du 19 novembre 1969.

⁸² D'après Philippe Jacot Descombes, Office de conservation de la nature.

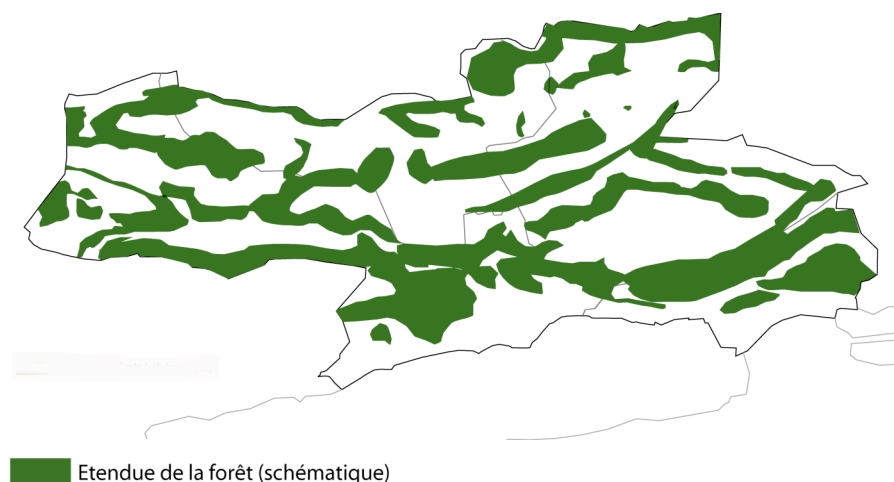


Carte 25: Objets naturels d'importance régionale.
Carte C.E.A.T. d'après la conception directrice de la nature

3.3.2 Les forêts

Neuchâtel est l'un des cantons les plus boisés de Suisse (cf. carte 26). La forêt occupe environ 29'000 hectares, soit plus du tiers de la surface du canton. La forêt constitue une biocénose, c'est-à-dire une communauté vivante d'une extrême complexité, à l'équilibre de laquelle participent animaux, plantes, champignons et bactéries. À ce titre, elle représente dans l'organisation du territoire neuchâtelois une pièce maîtresse de l'infrastructure «nature»⁸³.

⁸³ Léonard Farron, «La forêt neuchâteloise: exploitation écologique d'une richesse naturelle dans Neuchâtel, une région, un pays», 2001. Société neuchâteloise de géographie, N°45-46.



Carte 26: Etendue de la forêt du canton de Neuchâtel.
Carte C.E.A.T., fond de carte Hallwag Kummerly + Frey SA, 2004

Les réserves forestières du Canton

L'état des lieux réalisé en 2004 montre que le canton compte 425 ha de réserves forestières totales et 965 ha de réserves forestières à interventions particulières, nées de l'initiative de propriétaires, du Service des forêts, de l'Université de Neuchâtel et d'organisations de protection de la nature.

Les réserves couvrent une surface boisée de 1290 ha, soit 4.4% de la surface boisée du canton. Celles du Creux-du-Van, du Dos-d'Ane et du Bois-des-Lattes, anciennes, totalisent 63 ha. Les autres réserves ont été instituées à partir de 1970, année où la forêt cantonale de la Combe-Biosse (58 ha) a été mise sous protection. Les réserves forestières à interventions particulières sont apparues à partir de 1999, avec la mise en réserve de certaines forêts communales de Hauterive (surface de 18 ha).

3.3.3 La mise en réseau des sites naturels

Une mise en réseau récente et encore expérimentale

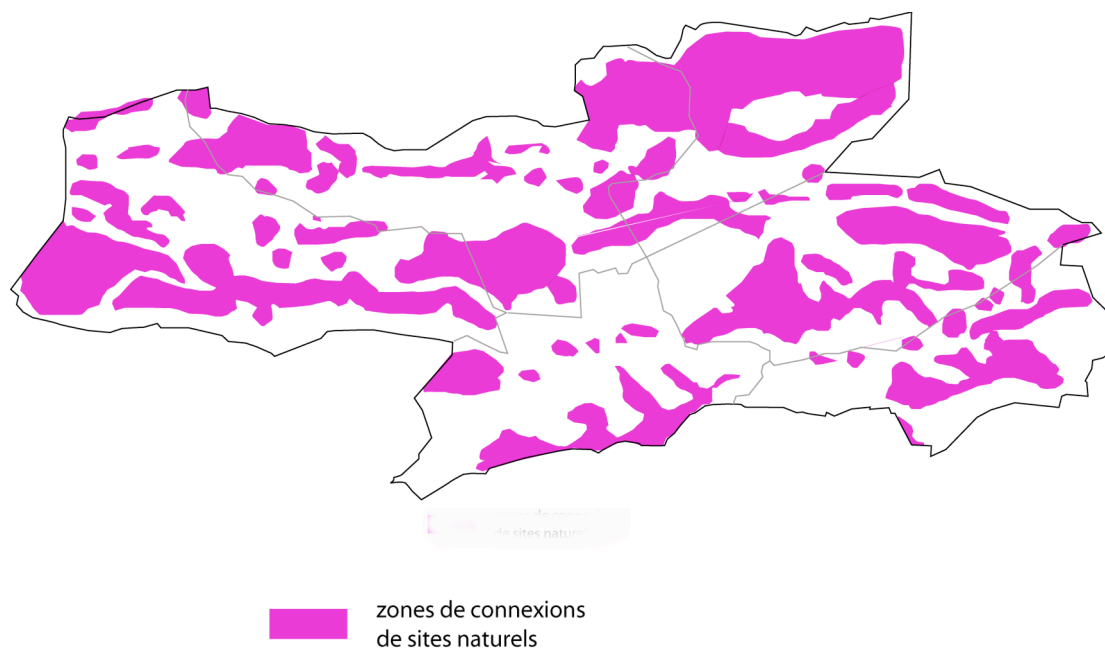
La mise en réseau de sites naturels a pour but d'assurer des échanges génétiques suffisants pour maintenir et favoriser la biodiversité. Elle consiste en l'amélioration des liaisons entre les milieux naturels à l'aide de corridors proches de l'état naturel et facilitant le déplacement des espèces.

La mise en réseau dans le canton en est encore à une phase expérimentale. Un premier réseau écologique a été réalisé au Val-de-Ruz comme expérience pilote en 1997, alors qu'un second réseau a été approuvé aux Joûmes en septembre 2005. La mise en réseau des sites naturels devait prendre plus d'ampleur à l'avenir.⁸⁴

⁸⁴ Outils existants: plan d'orientation cantonale pour la mise en œuvre des réseaux écologiques dans la zone agricole, réseau écologique national, plan d'aménagement forestier.

Il est important de souligner que le plan d'orientation pour les réseaux écologiques n'a aucune portée contraignante, même s'il s'appuie sur des objets particuliers qui sont, eux, protégés⁸⁵.

La carte ci-dessous (carte 27) montre les périmètres à l'intérieur desquels des réseaux écologiques pourraient être établis dans la zone agricole.



Carte 27: Plan d'orientation pour les réseaux écologiques.
Carte C.E.A.T., d'après les données fournies par l'Office de conservation de la nature

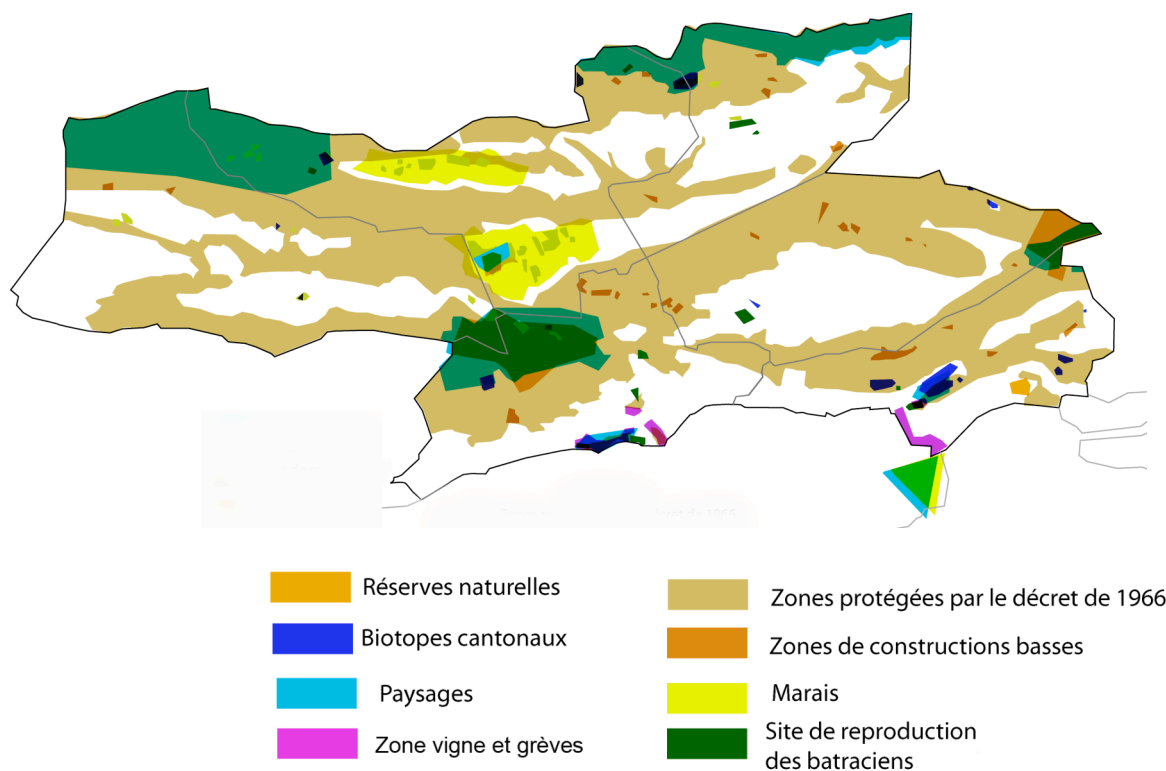
3.3.4 Les sites naturels protégés

Certains espaces naturels sont très protégés

Lorsque l'on superpose les différents sites naturels protégés, on constate que ceux-ci constituent une part importante des territoires ruraux et intermédiaires du canton (cf. carte 28). Des «nœuds de protection de la nature» apparaissent, à savoir des secteurs protégés par différentes législations qui se superposent (cf. surfaces les plus foncées sur la carte 28). C'est le cas des environs du Creux-du-Van, de la région des Ponts-de-Martel, de la région du Chasseral, de la région aux alentours de Cornaux et de la pointe de Cortaillod.

D'autres régions sont relativement peu protégées. C'est le cas de la partie est du Val-de-Travers, de la partie sud du district de La Chaux-de-Fonds et de la partie centrale du Val-de-Ruz.

⁸⁵ D'après Philippe Jacot Descombes, Office de conservation de la nature.



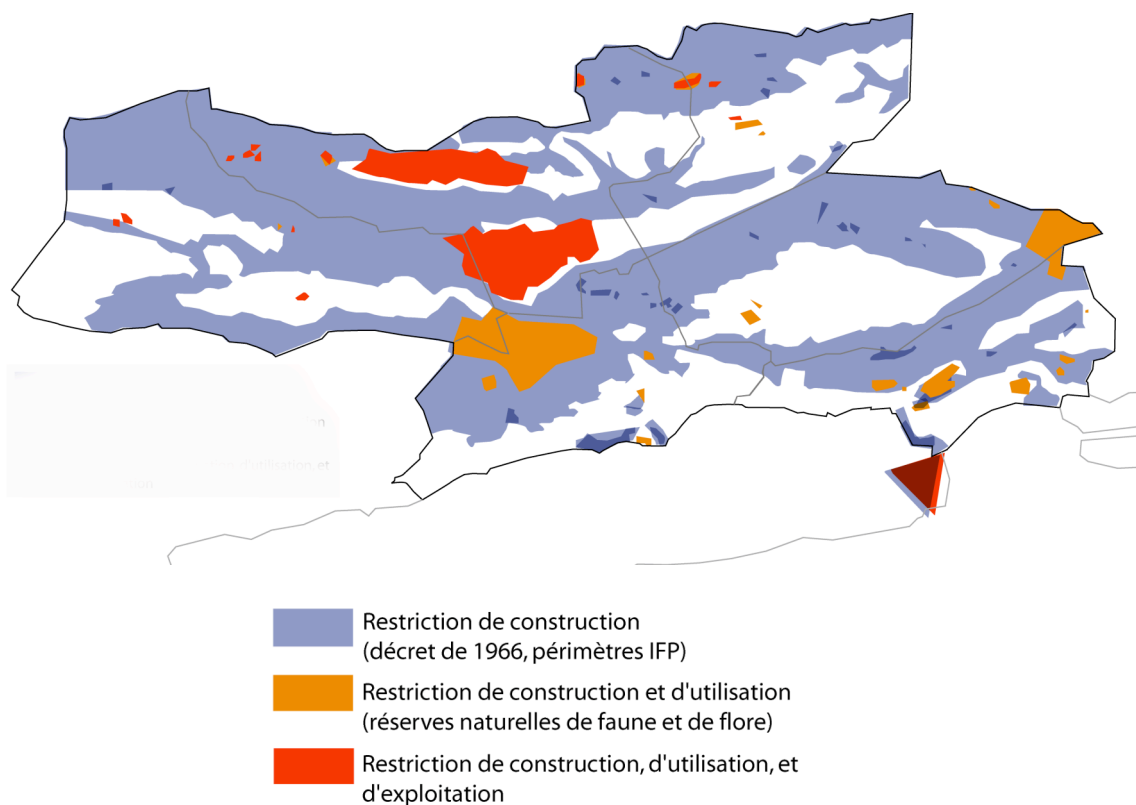
Carte 28: Vue d'ensemble des objets naturels d'importance nationale et régionale, ainsi que du décret de 1966.

Carte C.E.A.T. d'après la Conception directrice de la nature

Les zones protégées ont différentes restrictions

Les régions protégées ne le sont pas toutes de la même manière: les zones de protection, inventaire et plan d'orientation ont des restrictions différenciées qui portent, selon les cas, sur la construction, l'utilisation ou l'exploitation des territoires concernés (cf. carte 29)⁸⁶.

⁸⁶ Carte réalisée sur les conseils de Philippe Jacot-Descombes, Office de la conservation de la nature.

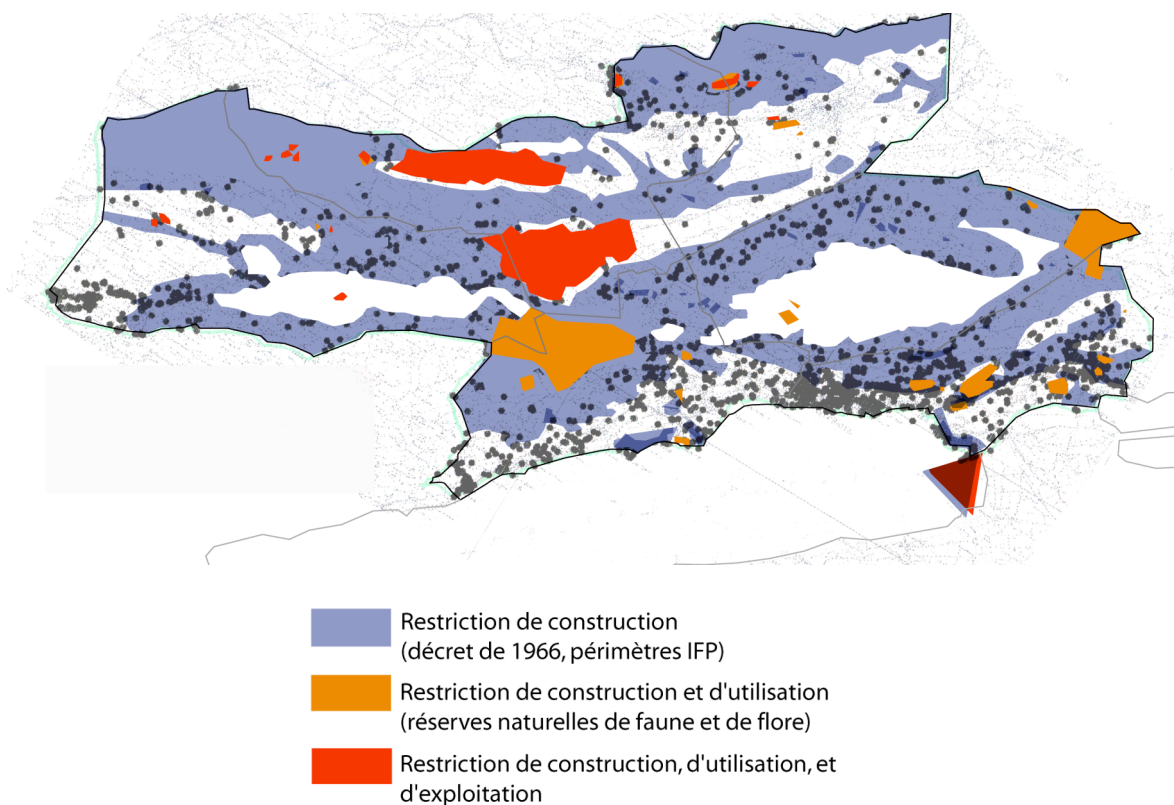


Carte 29: Vue d'ensemble des restrictions liées à la protection de la nature dans le Canton de Neuchâtel.
Carte C.E.A.T., d'après les données fournies par l'Office de conservation de la nature

Des zones pas encore protégées

Lorsque l'on fait figurer sur la carte des sites naturels protégés, les données de la carte répertoriant les animaux et les végétaux à sauvegarder⁸⁷, on constate qu'un certain nombre de ces espèces restent en dehors de ces sites (cf. carte 30).

⁸⁷ Conception directrice de la nature du Canton de Neuchâtel: Carte de répartition des guildes d'espèces animales et végétales cibles.

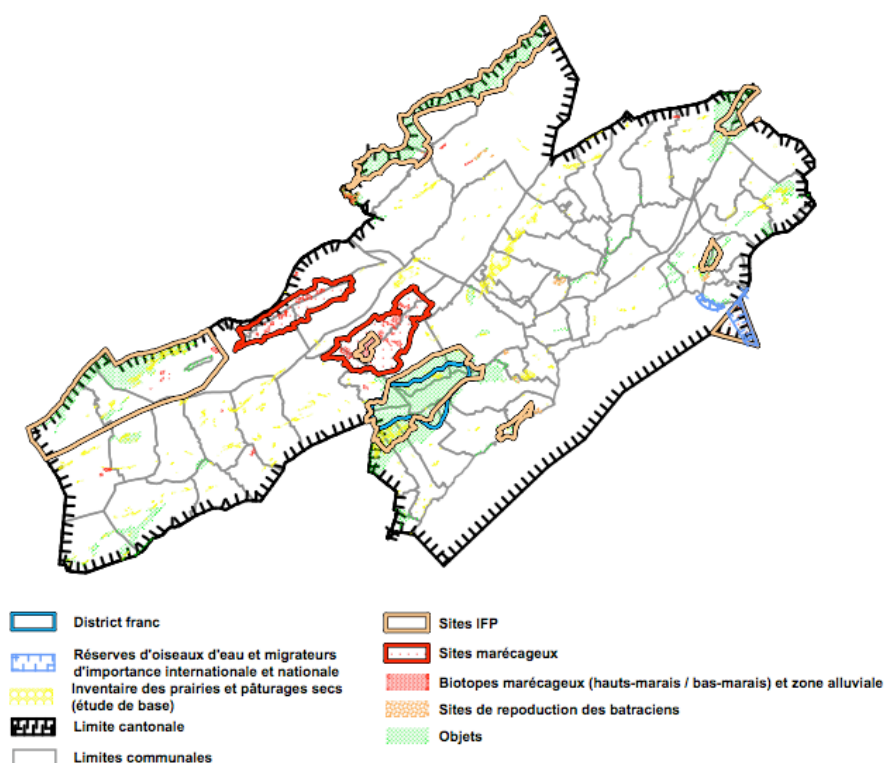


Carte 30: Objets naturels d'importance nationale et régionale, zones du décret de 1966 et répartition cantonale des guides d'espèces animales et végétales cibles.

Carte C.E.A.T. d'après les données fournies par l'Office de conservation de la nature et par la Conception directrice de la nature

3.3.5 L'Inventaire cantonal des objets que l'Etat entend mettre sous protection (ICOP).

L'ICOP a été approuvé par le Conseil d'Etat le 25 mai 2005, après avoir été mis en consultation. Il définit les objets méritant d'être protégés au niveau cantonal et les classifie selon un système de valeurs : plus la valeur qu'on lui attribue est grande, plus l'objet mérite une attention particulière. Au total, 43 objets ont été retenus dans le cadre de l'ICOP. Ces objets sont repris dans la carte ci-après (carte 31).



Carte 31: Inventaire cantonal des objets que l'Etat entend mettre sous protection.

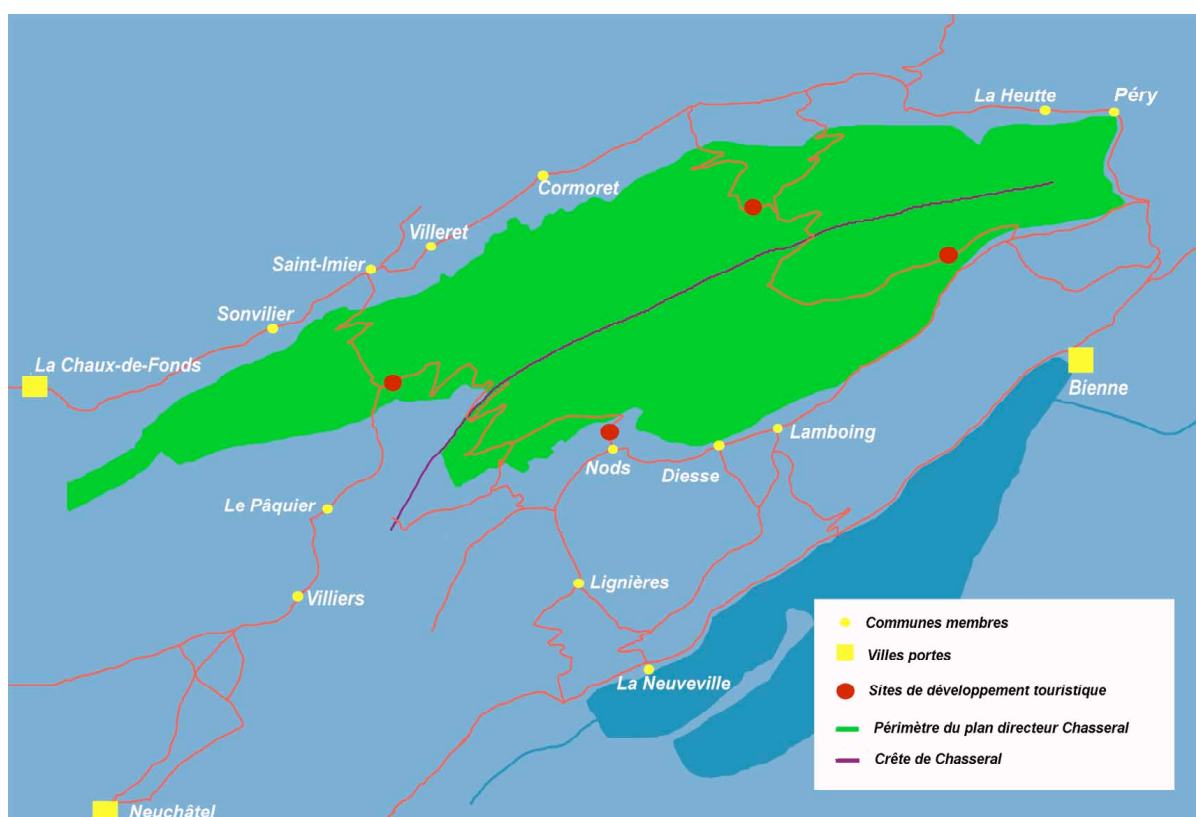
Source: République et Canton de Neuchâtel. Département de la gestion du territoire

3.3.6 Les parcs naturels

Le Parc naturel régional du Chasseral fait partie des parcs régionaux reconnus au niveau fédéral (cf. carte 32). Il s'étend sur les cantons de Berne et de Neuchâtel. Quatre communes du canton de Neuchâtel en font partie.

Selon la description des promoteurs du parc, celui-ci est conçu comme «un espace de vie, sauvage et civilisée à la fois»⁸⁸. Il résulte de la volonté de promouvoir le développement durable de la région en valorisant et préservant son patrimoine (naturel, culturel, rural, industriel, artisanal, bâti). Il n'est conçu ni comme une réserve naturelle, ni comme un parc d'attraction touristique, mais comme une plate-forme de concertation entre tous les partenaires intéressés pour préserver et valoriser un patrimoine régional commun. Il regroupe ainsi les collectivités publiques communales et cantonales, des associations concernées à divers titres, des partenaires économiques et sociaux ainsi que des membres individuels.

⁸⁸ <http://www.parcchasseral.ch/3-1-objectif.htm>.



Carte 32: Parc régional du Chasseral, délimitation

Le Parc naturel régional du Doubs se trouve à 85% sur territoire jurassien, quatre communes neuchâteloises y sont également associées. Ce projet, toutefois, est moins abouti que le précédent. Sa mise en œuvre s'est trouvée entravée par des conflits entre associations de protection de l'environnement et agriculteurs.

3.4 Les fonctions touristique et récréative

Nous nous penchons ci-après sur les éléments qui caractérisent les fonctions touristique et récréative dans les ERI-NE. La limite entre l'une et l'autre de ces fonctions ne va pas toujours de soi. Nous avons choisi de faire figurer sous la rubrique «fonction touristique» les activités qui amènent des personnes extérieures dans le canton (tourisme proche de la nature, agritourisme, route de l'horlogerie). Sous la rubrique «récréative» sont mentionnées les activités pratiquées aussi bien par les touristes que par les habitants du canton pendant leurs loisirs (promenade en forêts, sports).

Les informations fournies sont loin d'être exhaustives: nous manquons de données fiables sur certains domaines, comme par exemple sur celui des «activités du dimanche» (promenades, grillades), particulièrement significatives pour certaines parties du territoire. Nous estimons toutefois qu'elles donnent une bonne image de la situation dans le canton.

3.4.1 La fonction touristique

Lorsque l'on aborde la question du tourisme en milieu rural, il est difficile de ne pas se perdre dans un labyrinthe de termes: écotourisme, tourisme de nature, tourisme durable, tourisme doux, tourisme rural, agritourisme, agrotourisme. Dans notre étude, nous optons pour le terme de «tourisme proche de la nature», soit le tourisme qui «ménage la nature et promeut la culture et l'économie locale du lieu de vacances», choisi dans l'étude *Naturnaher Tourismus in der Schweiz* du Seco⁸⁹.

a. Le tourisme proche de la nature comme potentiel de développement des ERI

Selon l'étude du Seco, le tourisme proche de la nature constitue un des piliers du tourisme suisse. Les auteurs de l'étude estiment que son poids atteignait, en 2001, 2,3 milliards de francs suisses sur les 21 milliards de francs de dépenses totales des vacanciers.

Le tourisme proche de la nature; un potentiel en expansion

La plupart des experts interrogés dans le cadre de l'étude du Seco⁹⁰ tablent sur une croissance de quelques 20% de ce secteur au cours des dix prochaines années. Un tel engouement peut s'expliquer, selon Matos Rafael, par la raréfaction de paysages attrayants, un besoin croissant de décompression des citoyens, la quête d'authenticité, la montée de considérations éthiques, l'attrait du tourisme de proximité.

⁸⁹ Naturnaher Tourismus in der Schweiz. Secrétariat d'Etat à l'économie. HT Rapperswil, UNI Zurich, juin 2002.

⁹⁰ Ibid.

Le tourisme proche de la nature, une chance pour les espaces ruraux et intermédiaires?

Concernant les espaces ruraux, Matos Rafael estime que leur survie reposera à l'avenir d'avantage sur le tourisme pour deux raisons: la disparition ou la diversification des exploitations agricoles suite à la réorientation de l'agriculture; l'encouragement de l'innovation et de l'esprit d'entreprise par la nouvelle politique régionale. Le tourisme proche de la nature présente l'avantage d'engendrer plus d'emplois que le tourisme classique (pistes de ski, par exemple) et constitue une réelle opportunité pour favoriser l'attractivité économique et démographique des régions.

Le tourisme proche de la nature, un ami de la nature?

Cette activité, cependant, n'est pas sans risques. Le concept est ambigu: être proche de la nature ne signifie pas pour autant la respecter. C'est ainsi que le tourisme proche de la nature – tout au moins par certaines de ses activités – a tendance à détruire le potentiel naturel et paysager de territoires où il se répand dans un esprit de consommation.

b. L'agritourisme

L'agritourisme désigne les activités touristiques exercées par des agriculteurs/trices uniquement. Il prend place sur une exploitation pour apporter des revenus complémentaires au revenu agricole. L'agritourisme est un produit complet, dans le sens où il propose des activités, un hébergement et la vente des produits de l'exploitation ou de la région.

L'agritourisme: une source de revenus annexe à l'agriculture

Parmi les motivations qui peuvent encourager un agriculteur à se lancer dans une telle activité, on trouve, outre le besoin d'un revenu annexe, l'envie de contacts humains, la volonté de sortir du cadre strict de l'exploitation, l'opportunité de restaurer un bâtiment, de vendre le produit de sa ferme.⁹¹

L'agritourisme, une dynamique qui se met en place...

Dans les milieux agricoles, l'attitude face à l'agritourisme a fortement changé ces dernières années. Encore récemment, on constatait dans l'Arc jurassien que les agriculteurs ne s'intéressaient guère à cette activité, alors que les collectivités publiques en ignoraient les conséquences économiques⁹². Depuis peu, une nouvelle dynamique s'est installée, touchant l'ensemble de la Suisse romande, qui valorise les apports d'une telle activité. De nombreuses associations se sont créées pour structurer l'offre touristique en milieu rural. On peut signaler l'initiative «Aventure sur la paille», qui offre aux visiteurs la possibilité de passer la nuit dans une grange. L'initiative «Vacances à la ferme» propose des hébergements en chambre d'hôtes.

⁹¹ Sandrine Betticher, 2004, «Se lancer dans le tourisme rural.» Travail réalisé pour l'obtention du diplôme de gestionnaire en tourisme. Ecole suisse de Tourisme, Sierre.

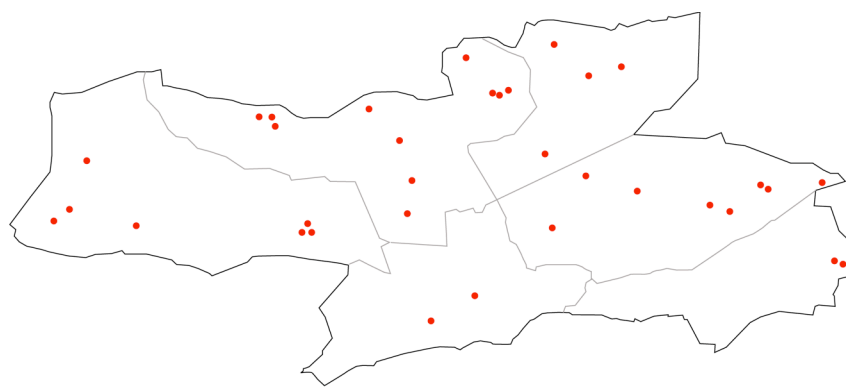
⁹² Cf. «Guide pour l'Aménagement du territoire rural dans l'Arc jurassien». C.E.A.T., mai 2002, p. 23.

...lentement

En dépit de cette dynamique globalement positive, les hébergements à la ferme restent encore peu fréquents dans le canton. Nous en avons dénombré 34 en 2005, répartis de manière homogène sur l'ensemble du territoire (cf. carte 33). Cette évaluation, sans doute, a ses limites:

- elle prend en compte seulement les hébergements répertoriés sur des sites Internet⁹³;
- les possibilités de logement offertes par des non-agriculteurs ne sont pas incluses.

Cela étant, il est probable que les grandes lignes qui se dégagent ci-après sont représentatives de la situation dans le canton.



● hébergement proposé dans des exploitations agricoles

Carte 33: Localisation des principaux sites des hébergements dans les fermes dans le canton de Neuchâtel.

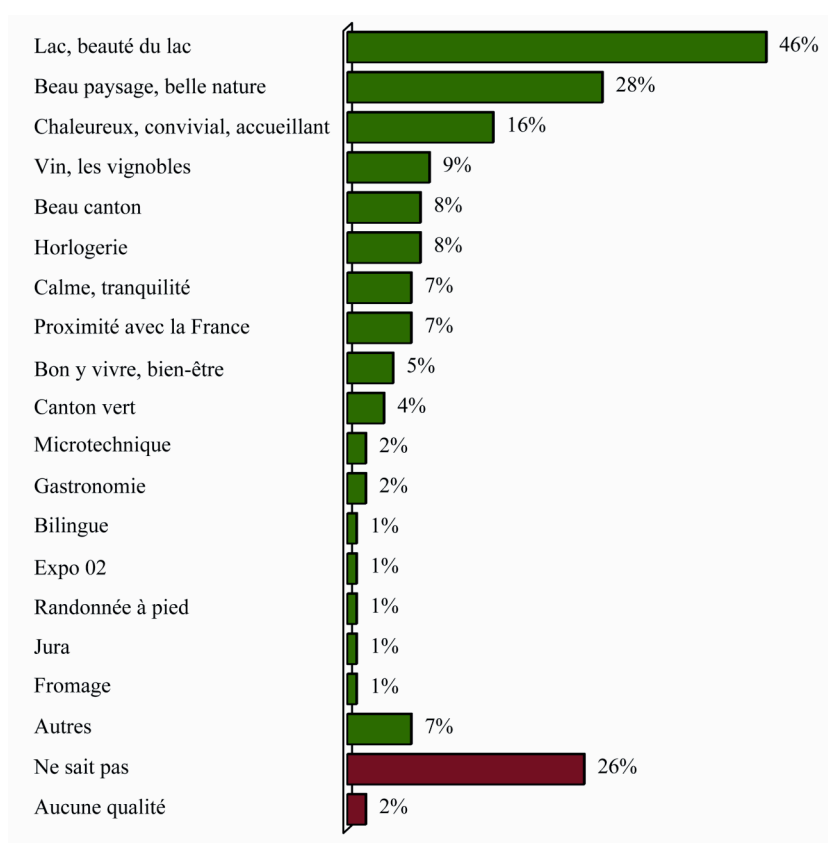
Carte C.E.A.T., faite à partir de données de l'Office du tourisme Neuchâtelois, 2005

...et située près d'attractions touristiques

La lecture des cartes nous permet de constater que les hébergements proposés par les agriculteurs sont situés près des circuits sportifs et des éléments paysagers et naturels remarquables du canton (cf carte 34) . Une telle localisation fait partie des facteurs de réussite de ce type d'hébergement⁹⁴.

⁹³ Pointage C.E.A.T. à partir des sites internet.

⁹⁴ D'après le «Guide pour l'aménagement du territoire rural dans l'Arc jurassien». C.E.A.T., mai 2002.

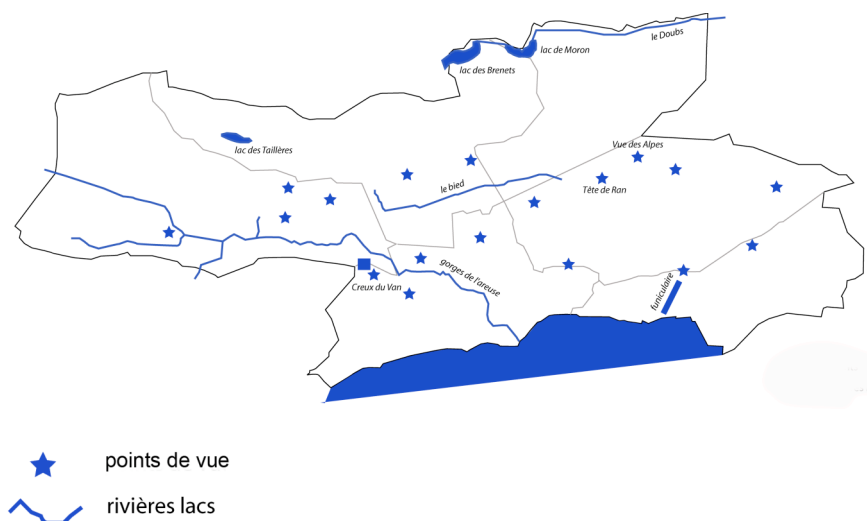


Graphique 8: Principales qualités du canton de Neuchâtel. Etude MIS trend

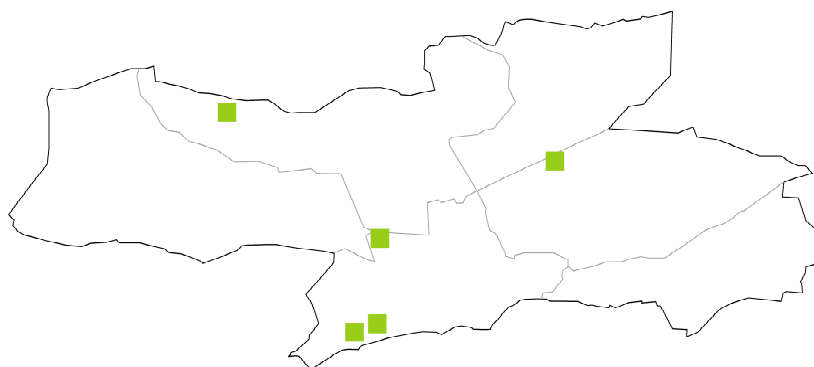
On peut distinguer plusieurs sites paysagers et naturels qui attirent plus particulièrement dans le canton (cf. cartes 35 et 36): le Creux-du-Van, les gorges du Doubs, les gorges de l'Areuse, celles de la Poëta Raisse, la Combe Biosse, le lac de Neuchâtel, pour ne citer que les plus visités. On peut relever aussi plusieurs points de vue depuis lesquels le paysage se dévoile: Vue des Alpes, Tête de Ran, Mont Racine, Chaumont.

Concernant les sites naturels (faune et flore), deux d'entre eux sont particulièrement attractifs:

- le FANEL, réserve naturelle ornithologique située au bord du lac;
- la Maison de la nature de Champ du Moulin dans le Val-de-Travers.



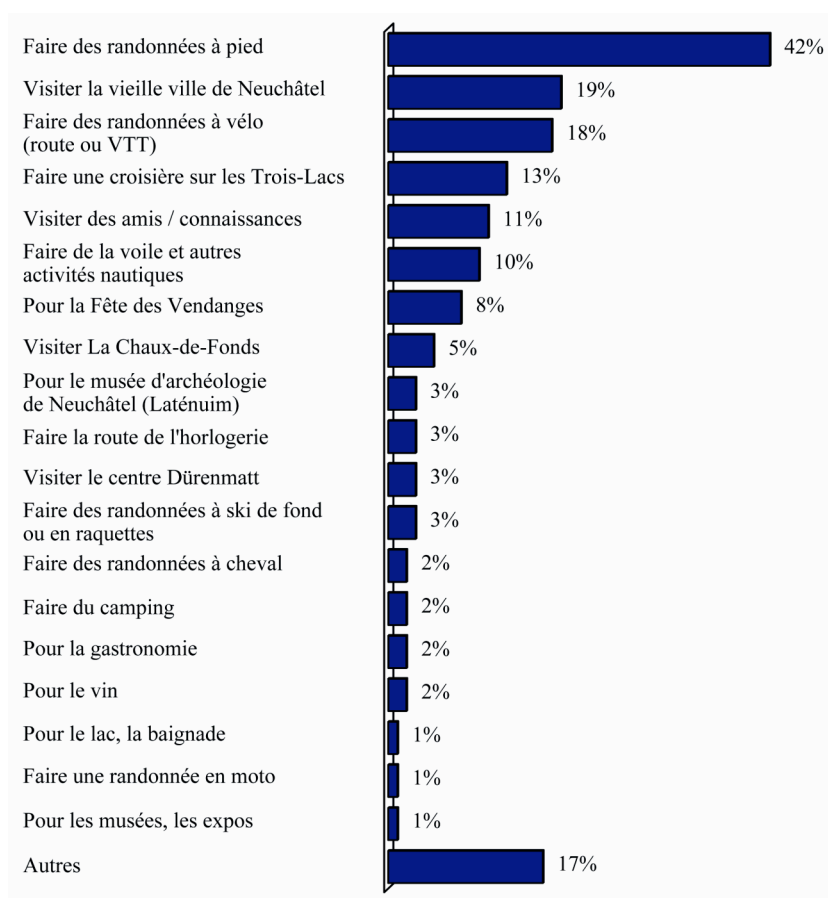
Carte 35: Localisation des principaux sites touristiques paysagers dans les espaces ruraux et intermédiaires.
Carte C.E.A.T., faite à partir des données du SITN, 2005



Carte 36: Localisation des principaux sites touristiques paysagers dans les espaces ruraux et intermédiaires.
Carte C.E.A.T., faite à partir des données du SITN, 2005

d. Le rôle des loisirs sportifs

L'étude MIS Trend s'est intéressée aux raisons qui poussent les personnes extérieures à choisir le canton de Neuchâtel comme lieu de vacances et d'excursion. Les réponses obtenues dans le cadre d'une enquête auprès de touristes alémaniques montrent l'importance revêtue par les loisirs sportifs: 42% des personnes interrogées ont choisi de venir dans le canton pour y pratiquer les randonnées à pied, 18% le vélo, 10% la voile, 3% les randonnées en skis de fond ou en raquettes, 2% les randonnées à cheval (cf. graphique 9).



Graphique 9: Étude MISTrend

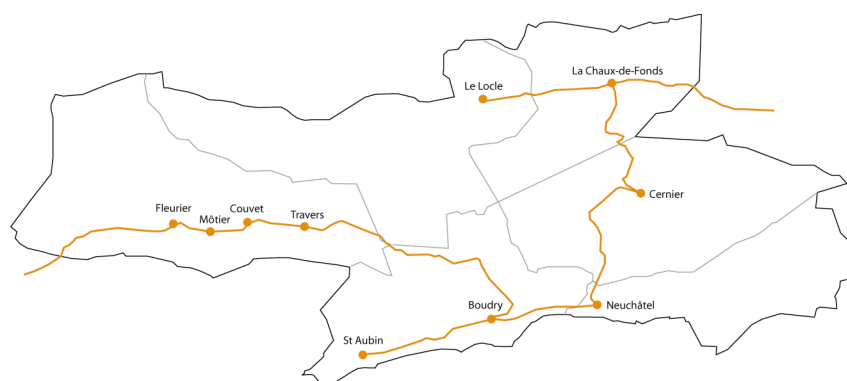
e. Le tourisme thématique: la route de l'horlogerie

La route de l'horlogerie un élément fédérateur...

La route de l'horlogerie ou Watch Valley est un parcours permettant de découvrir les différentes facettes de la région sous l'angle de l'horlogerie. Il comporte 27 étapes qui retracent l'épopée de la tradition horlogère suisse (cf. carte 37). Ce tourisme n'est pas localisé uniquement dans les espaces ruraux. Cependant il est important pour ces espaces, car il concerne de petites communes de l'Arc jurassien, auxquelles il permet de s'insérer dans un réseau global de savoir-faire. La montre représente ainsi un élément fédérateur.

...mais qui a peu de succès

Actuellement, seulement 3% des personnes viennent visiter le canton pour suivre la route de l'horlogerie. Elle reste donc peu attractive. De plus, l'impact du concept sur le reste du territoire est minime: il devrait inciter les visiteurs à découvrir d'autres sites en chemin, mais cette pratique reste peu exploitée.



Carte 37: Localisation de la route de l'horlogerie.
Carte C.E.A.T., faite à partir de données du STIN, 2005

3.4.2 La fonction récréative

Les espaces ruraux et intermédiaires, le terrain de jeu du canton de Neuchâtel

Le canton de Neuchâtel offre une généreuse palette de loisirs sportifs. Nous avons cherché à en localiser un certain nombre en nous basant sur les parcours conseillés pour différents sports par l'Office du tourisme du canton de Neuchâtel (cf. carte 38).

Les pratiques sportives se situent sur le littoral (randonnées à pied ou cyclotourisme) ou, pour la majorité des cas, dans les espaces ruraux et intermédiaires (randonnées à pied, cyclotourisme, VTT, ski de fond, raquettes à neige, équitation, ski de piste). Les districts les plus sollicités sont le Val-de-Travers (en bordure de l'Areuse) et le Locle (régions autour du lac des Taillières et du lac des Brenets, région le long du Bied vers Les Ponts-de-Martel). Le district de La Chaux-de-Fonds se révèle surtout attractif pour des activités sportives le long des rives du Doubs. Dans le district du Val-de-Ruz, nous trouvons des circuits sportifs dans le secteur de la Vue des Alpes – Tête de Ran et des remontées mécaniques à l'est du district.

Des pratiques sportives situées en zone de montagne...

Deux aspects sont à relever:

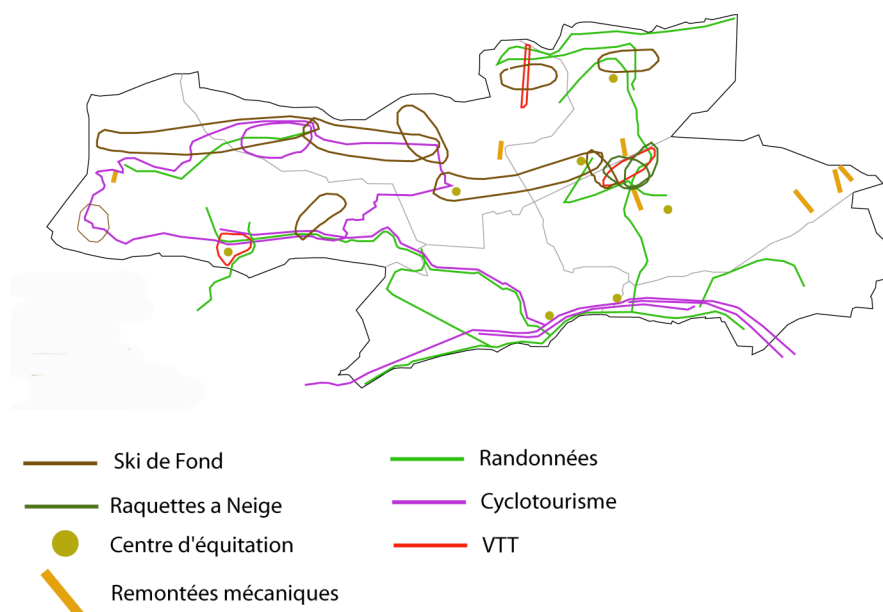
- les activités sportives sont souvent localisées à proximité des éléments paysagers remarquables que nous avons situés précédemment (cf. carte 39);
- elles sont pratiquées dans les territoires définis comme zone de montagne (au sens de la politique agricole) (cf carte 40).

...et de moins en moins localisables

Ce dernier point fait partie des évolutions qui tendent à prendre de l'ampleur dans les espaces ruraux. Selon Philippe Bourdeau⁹⁶, après être restés longtemps en marge, les sports de montagnes se situent aujourd'hui

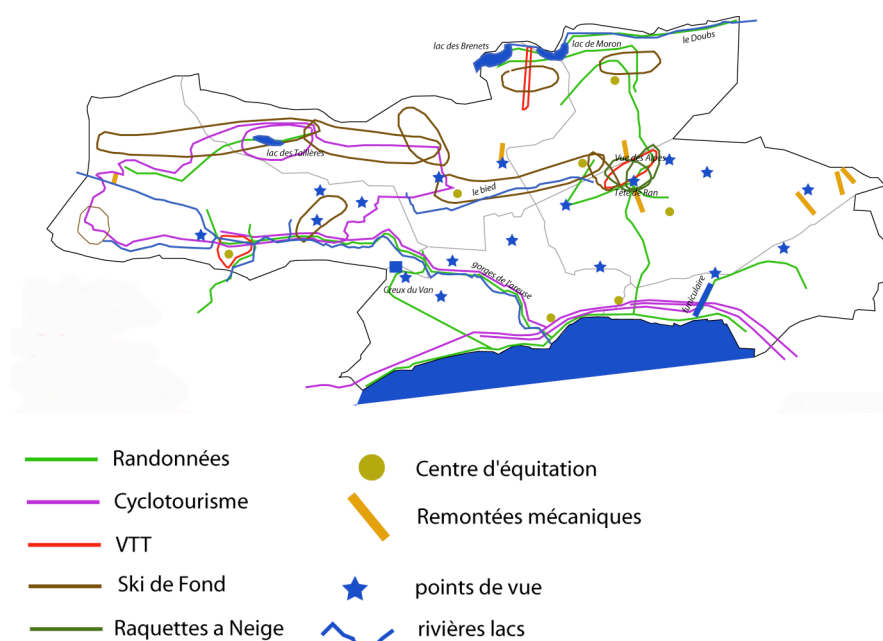
⁹⁶ Philippe Bourdeau. «Des pratiques sportives et des valeurs renouvelées». Article publié dans le rapport sur l'Etat des Alpes. Aix en Provence. 1998.

au cœur de l'économie touristique. Ce glissement repose sur un élargissement de l'éventail des activités accessibles au public. Les nouveaux loisirs sportifs de montagne tirent parti de l'ensemble des supports de pratique offerts par la nature montagnarde (la terre, l'eau, l'air). Ainsi, dans les espaces ruraux et intermédiaires du canton de Neuchâtel, il est possible de pratiquer des sports aériens (parapente), des sports terrestres (VTT, escalade), des sports d'hiver (ski de randonnée).



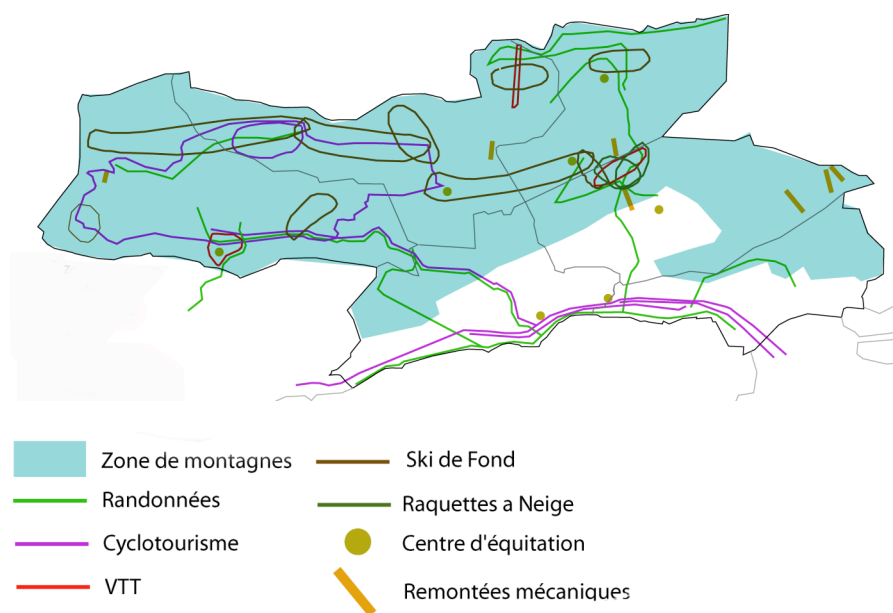
Carte 38: Localisation des principaux circuits de pratiques sportives dans le canton de Neuchâtel.

Carte C.E.A.T., faite à partir de données du STIN, 2005



Carte 39: Localisation des principaux sites de pratiques sportives et sites naturels dans le canton de Neuchâtel.

Carte CEAT faite à partir de données du STIN, 2005



Carte 40: Localisation des principaux circuits de pratiques sportives et situation de la zone de montagne dans le canton de Neuchâtel Carte C.E.A.T., faite à partir de données du STIN, 2005

b. Un aspect particulier: les loisirs en forêts

Un lieu de loisirs pour tous

La forêt est de plus en plus sollicitée pour les loisirs. Elle est un lieu de sports, de promenades, de rencontres, de découvertes pour les enfants et les familles, un lieu où être proche de la nature. En été, 90% de la population suisse se rend régulièrement en forêt. Les beaux jours de printemps et d'automne, les visiteurs passent en moyenne 2 heures en forêt, soit 2 à 3 jours par an. C'est ce qu'ont montré des études effectuées dans des forêts municipales à Zurich et au Tessin⁹⁷.

⁹⁷ D'après les statistiques de l'OFEFP: Der Erholungswert stadtnaher Wälder im Kanton Tessin, 1991.

Pression des loisirs sur les forêts du canton La pression exercée par les loisirs sur les forêts occasionne des frais conséquents. On estime que la liberté d'accès dans les forêts coûte annuellement aux propriétaires de forêts 100 à 800 francs par hectare. Jusqu'à présent, cette situation n'a pas suscité de conflits majeurs, sinon dans le cas de certains itinéraires empruntés par les cavaliers qu'il a fallu organiser et de quelques sentiers qu'il a fallu interdire à la pratique du VTT.

c. Les loisirs nécessitant de grands équipements

Les loisirs nécessitant de grands équipements, une concentration de nuisances Nous relevons dans le canton de Neuchâtel un autre type de loisirs que ceux proches de la nature: les loisirs nécessitant de grands équipements. Les espaces ruraux et intermédiaires se prêtent particulièrement bien à l'accueil de telles structures. Dans le canton, le phénomène reste limité à quelques équipements. Citons le cas des équipements tels que le toboggan de la Vue-des-Alpes ou celui des Buttes dans le Val-de-Travers.

Ce type d'infrastructure pose plusieurs problèmes:

- celui de l'impact visuel et paysager;
- le fait que ces grands équipements drainent un certain nombre de personnes sur les territoires ruraux qui ne sont pas toujours équipés pour accueillir des flux supplémentaires de véhicules;
- la concentration de nuisances.

2ème PARTIE

Diagnostic et recommandations

4. CONSTAT ET CONSEQUENCES

Nous présentons ci-après les constats et conséquences que nous tirons de la première partie du rapport.

4.1 Le contexte en matière de politiques publiques

Parmi les éléments du contexte, quatre au moins nous semblent particulièrement significatifs.

Une forte pression économique

Un credo: la compétitivité internationale

Les politiques publiques relatives aux ERI sont fortement influencées par une pression internationale qui pousse à la libéralisation, la compétitivité internationale, l'esprit d'entreprise, la capacité d'innovation; la politique agricole et la nouvelle politique régionale sont des exemples éloquentes de ces tendances.

Au niveau cantonal, cette pression se manifeste par un renforcement de la concurrence économique entre territoires.

L'évolution des valeurs sociales et politiques

La primauté de l'intérêt privé et des logiques de consommation

Les autorités ont pu, par le passé, définir une politique des espaces ruraux en s'appuyant sur des valeurs collectives clairement identifiées et faisant consensus (neutralité et nécessité d'une autosuffisance alimentaire). Il n'en va plus de même aujourd'hui. On se retrouve face à des demandes individualisées et multiples, dictées par des logiques de consommation. L'intérêt général a perdu en puissance et en consistance.

Une situation précaire en matières de finances publiques

Des ressources publiques qui diminuent

Alors que les problèmes à traiter gagnent en complexité, les ressources humaines et financières disponibles s'amenuisent, tant sur le plan fédéral que cantonal.

Le poids déterminant accordé aux agglomérations et à la pression du bâti dans la politique territoriale fédérale

L'urbain au centre de la politique territoriale fédérale

La politique de développement territorial prend en compte les territoires ruraux d'une manière plus nuancée que par le passé, à travers une typologie distinguant l'espace rural périphérique, l'espace rural périurbain

et les centres touristiques alpins. Elle propose de plus un certain nombre d'orientations stratégiques pour chacun de ces espaces.

Cela étant, au niveau opérationnel, la politique territoriale se résume largement à traiter de questions découlant directement de la législation relative à la zone agricole. Pour le reste, les propositions stratégiques relatives aux espaces ruraux restent le plus souvent du ressort d'autres politiques et d'autres acteurs (politiques régionale et agricole, notamment). La politique territoriale se concentre plutôt sur les dynamiques et projets urbains, en tant que moteur des transformations territoriales.

Des politiques fédérales formant un cadre incertain

Sous ces différentes influences, les politiques fédérales peinent à se préciser et à offrir des lignes directrices mobilisatrices pour les ERI. On peut relever:

- la nouvelle politique régionale, remise en question sous sa forme initiale;
- la politique de développement territorial, avec la révision à venir de la LAT (révision fondamentale), dont on ne sait dans quelle mesure elle modifiera les règles et pratiques;
- des pressions pour l'abolition du droit foncier rural;
- la politique agricole, avec des paiements directs dont le maintien à long terme est incertain;
- un Conseil fédéral qui n'est pas suivi par le Parlement sur des aspects importants des politiques relatives aux espaces ruraux (révision de la NPR, révision de la LPN avec les parcs régionaux).

L'anticipation comme réponse cantonale

Compte tenu des incertitudes qui règnent sur le plan fédéral, le canton de Neuchâtel est dans une situation plutôt favorable du fait de son approche anticipatrice de certaines questions. On peut citer:

- le RUN (projet-modèle de la politique des agglomérations et de la politique régionale) et sa nouvelle façon d'appréhender le territoire ;
- des initiatives en matière d'usages agricoles visant à dépasser les conflits et allant dans le sens de la future révision de la LAT (la Plateforme pour l'aménagement du territoire dans l'Arc jurassien, par exemple, a été initiée par le canton de Neuchâtel) ;
- la Conception directrice de la protection de la nature, qui prend en compte la diversification des activités humaines et met l'accent sur la mise en réseau des secteurs protégés ainsi que le développement de partenariats avec les autres acteurs territoriaux.

Commentaires

Une époque propice aux propositions

- Le canton se trouve devant la tâche difficile de définir une stratégie des ERI dans un contexte d'incertitudes, de flous, de remises en question multiples. L'aspect positif de cette situation est d'offrir une occasion pour intervenir avec des propositions dans les réflexions en cours sur le plan fédéral.

Le manque de valeurs fédératrices

- Le problème que pose le manque de valeurs collectives fédératrices ne peut être négligé. Sans référence commune, des problèmes divers se posent pour orienter l'action publique (qu'est-ce que la société attend de l'agriculture aujourd'hui? à quoi les territoires ruraux et les projets spécifiques doivent-ils répondre? qu'est-ce qu'assurer la durabilité du territoire?).

Une approche dichotomique qui n'a plus grand sens à l'heure actuelle

- Face à un territoire où la dichotomie entre rural et urbain tend de plus en plus à s'estomper, la politique territoriale accorde un poids déterminant aux dynamiques urbaines. Cette approche présente plusieurs inconvénients:
- La force dynamique que représente l'agriculture et les projets du non-bâti pour contrer l'avancée de l'urbanisation dans les territoires, est minimisée, et de ce fait également le rôle que jouent ceux-ci comme instrument de politique territoriale.
- Les régions, dès lors qu'elles ne sont plus soumises à une pression urbaine forte (régions périphériques), sont considérées comme des régions à problèmes; une telle vision ne prend pas en compte des phénomènes possibles de redynamisation, comme on le voit par exemple dans certaines régions françaises qui avaient périclité et où, aujourd'hui, une population venant d'autres pays de l'UE (Angleterre, Pays-Bas, etc.) s'installe et développe de nouvelles activités.
- Les nouveaux phénomènes territoriaux, où le clivage entre urbain et rural n'a plus grand sens, peinent à être appréhendés, en particulier en termes d'opportunités (nouvelles pratiques territoriales).

4.2 Les fonctions

4.2.1 La fonction agricole

Une agriculture qui reste forte mais à l'avenir incertain car...

L'agriculture neuchâteloise est confrontée, comme ailleurs en Suisse, à une diminution de son nombre d'exploitations et à de nécessaires adaptations pour survivre. En terme de territoire, les surfaces agricoles sont celles dont le statut est le plus précaire à l'heure actuelle, alors que les surfaces dédiées à l'urbanisation, aux forêts et aux sites naturels protégés ont tendance à rester stables ou, le plus souvent, à augmenter. Compte tenu du contexte de libéralisation, la situation du secteur reste cependant pour l'instant relativement favorable dans le canton. Son avenir, par contre, demeure incertain, pour plusieurs raisons. Nous en relevons les trois suivantes:

...peu de considération pour l'acte de produire

- La société suisse a de moins en moins de considération pour l'acte de produire, comme en témoigne la baisse massive du soutien des prix à la production.

...des paiements directs qui pourraient être remis en question

- L'avenir de l'agriculture est basé sur le concept de multifonctionnalité, dont il n'est pas certain que la légitimité soit assurée. C'est à ce titre qu'une partie importante des ressources financières utilisées précédemment pour le soutien des prix ont été transférées aux paiements directs, et continuent de l'être. Le maintien de ceux-ci à long

terme implique une reconnaissance politique et sociale des prestations d'intérêt public fournies par les agriculteurs. Or il n'est pas certain que cette reconnaissance soit bien solide, d'autant plus que la visibilité des mesures prises à travers les paiements directs est faible : celles-ci répondent à des préoccupations de spécialistes (parcelles en jachères, biodiversité, traitements phytosanitaires mieux réfléchis, etc.), plutôt qu'à des demandes de la population au sens large. Pointe d'un iceberg, certaines voix s'élèvent, certes isolées, qui estiment que la Suisse n'a plus besoin de son agriculture.

- *... des agriculteurs qui peinent à renouveler leurs alliances* Les agriculteurs sont devenus une catégorie professionnelle relativement isolée : ils sont les seuls à tirer «avantage» des zones agricoles et peinent à se trouver de nouveaux alliés sociaux qui leur permettraient de mieux valoriser leurs prestations et renforceraient leur position sur le plan politique.

Commentaires

Le rôle territorial de l'agriculture

L'agriculture joue un rôle territorial important tout à la fois dans les espaces ruraux tels que définis par l'ARE (espace rural périphérique, espace rural périurbain) que dans les agglomérations. Ses effets dépassent de loin sa seule fonction de production et ses prestations rémunérées.

Derrière la question agricole se cache non pas la seule survie d'une catégorie professionnelle ou le maintien d'une activité relativement peu compétitive sur le plan international, mais la question des aménités de l'agriculture et des espaces ruraux.

La question largement évacuée des aménités

Sous le terme d'aménités, il faut comprendre les effets liés à la production, positifs ou négatifs, qui échappent à tout échange marchand. En même temps que l'agriculture produit pour le marché, elle produit également, directement ou indirectement, volontairement ou non, toute une série d'effets positifs ou négatifs, utiles ou nuisibles, en matière d'aménagement du territoire, d'environnement, d'esthétique paysagère, de vie sociale. La prise en compte des aménités positives, à l'heure actuelle, passe par les paiements directs, qui répondent plus à des logiques de spécialistes qu'à des attentes sociales plus larges. La question des aménités de l'agriculture demeurent de ce fait une question largement évacuée.

Or cette question est d'importance pour les politiques publiques, d'elle dépend le maintien d'une certaine qualité des territoires ruraux et intermédiaires.

Enjeu : un nouveau statut pour l'agriculture

L'un des enjeux majeurs est le statut de l'agriculture dans un monde où le changement du rapport ville-campagne transforme les attentes à son égard, ainsi que la relégitimation des aides publiques qui lui sont destinées, cela par la prise en compte des fonctions non marchandes du secteur. Si l'agriculture ne peut plus être légitimée comme une politique sectorielle, son rôle comme instrument d'aménagement du territoire, apte à faire la jonction entre nature et urbain, entre bâti et non-bâti, ne doit pas être négligé.

4.2.2 La fonction résidentielle

Une extension du bâti bien maîtrisé

Les différentes analyses de la fonction résidentielle dans le canton montrent une extension de l'espace urbain en direction des communes jusqu'alors rurales mais proches des agglomérations et à proximité des infrastructures routières. Ce phénomène, toutefois, est bien maîtrisé, avec un bâti qui reste à l'intérieur des plans de zone. Le canton s'est doté d'outils forts pour que son territoire ne soit pas envahi de constructions et met en oeuvre une stratégie visant à rassembler plutôt qu'à disperser, densifier plutôt que diffuser.

La pression de l'urbanisation augmente

Certains signes indiquent toutefois que la pression pour une extension de l'urbanisation augmente. On peut citer l'exemple du nombre de biens agricoles passés en mains non agricoles entre 2002 et 2005, significatif dans plusieurs districts: 17 dans le district du Locle, 14 dans celui de la Chaux-de-Fonds, 10 dans celui de Boudry (cf. chiffre 4.2.2).

Commentaires

Une situation peu préoccupante, sinon sur le Littoral et à proximité des centres urbains

La pression résidentielle est importante sur le Littoral et à proximité des centres urbains. Ailleurs, la situation n'est guère préoccupante, et il est peu probable que le territoire se retrouve envahi de constructions (agricoles ou non), cela pour trois raisons au moins:

- de vastes pans du territoire neuchâtelois sont mis sous protection, avec des limites strictes aux possibilités de construire;
- les bâtiments abandonnés par l'agriculture et situés en zone agricole demandent souvent des investissements importants pour être transformés et/ou posent des problèmes en termes d'accessibilité;
- le marché pose des limites à la construction de bâtiments destinés à de nouvelles activités en zone agricole (la demande en porcs ou en volailles n'est pas infinie).

4.2.3 La fonction naturelle (nature et paysage)

Paysages et milieux préservés, un atout déterminant du canton

Les paysages neuchâtelois, ses milieux préservés font partie des forces du canton. Ils jouent un rôle aussi bien économique (permettant d'attirer toujours plus de touristes), que social (en offrant à la population des lieux de promenade ou de pratique d'activités sportives). La fonction naturelle des ERI-NE n'est pas menacée et ne pose de problèmes marquants. Le décret de 1966, par exemple, devrait être maintenu à l'avenir, continuant de jouer son rôle de protection.

En terme de paysage, les problèmes les plus sensibles ont trait aux bâtiments agricoles:

- d'anciens bâtiments d'exploitation, inadaptés, se retrouvent abandonnés ; pour une partie d'entre eux, ils seront transformés; pour

d'autres, une transformation ne se justifie pas, que ce soit pour des raisons juridiques ou économiques ; ils devraient pouvoir être détruits ; une telle opération, toutefois, n'est pas facile à mettre en œuvre, avec une série de questions ouvertes (sur quelle base légale décider une démolition ? qui paye la démolition des bâtiments ? ne serait-il pas plus judicieux d'utiliser les volumes existants ?) ;

- de nouveaux bâtiments d'exploitation, standardisés, prennent place dans le paysage, avec un impact conséquent du fait de leurs volumes importants ; leur intégration implique une évolution du paysage traditionnel des montagnes jurassiennes.

La situation, toutefois, est relativement peu préoccupante. Il en va de même de l'intégration de grandes infrastructures récréatives (toboggans, etc.).

Commentaires

La protection de la nature et du paysage, une politique forte des espaces ruraux

La politique fédérale en matière de protection de la nature et du paysage est devenue une politique forte des espaces ruraux. Elle se voit peu à peu attribuer des droits très larges, comme c'était le cas précédemment de l'agriculture (elle justifie les paiements directs, les parcs naturels). Dans le canton de Neuchâtel, peut-être plus qu'ailleurs en raison de son ancienneté, elle contribue à contrer l'urbanisation et à empêcher le mitage du territoire, tout en étant indirectement source de revenus économiques - à travers les touristes qu'elle attire. A ce titre, son rôle est identique à celui rempli par l'agriculture neuchâteloise.

A travers ses instruments restrictifs, la politique de protection de la nature pose toutefois des limites aux stratégies visant à assurer une multifonctionnalité des ERI. Cette situation est vraie partout en Suisse mais particulièrement marquée dans le canton de Neuchâtel en raison de la très large partie du territoire placée sous protection.

En matière de paysage, l'approche dans le canton se fait dans un esprit de préservation et de globalité, sans différenciation en fonction des régions ou des lieux. On peut regretter ainsi que certaines mesures touchent l'ensemble des crêtes et des vignes, indépendamment du fait que celles-ci aient ou non de grandes qualités paysagères.

4.2.4 Les fonctions touristique et récréative

Une fonction touristique mal documentée

Les données pour évaluer l'intérêt du tourisme proche de la nature sont largement lacunaires dans le canton. On sait ainsi que l'hébergement à la ferme reste peu développé, sans avoir les informations qui permettraient d'évaluer s'il s'agit là d'un problème d'offre ou de demande (certains estiment l'offre insuffisante, d'autres considèrent irréaliste d'imaginer développer plus d'un lieu d'accueil par commune). La rentabilité de l'investissement, également, n'est pas démontrée.

Un intérêt politique limité

Dans un tel contexte, on s'étonne moins de l'intérêt limité que semblent accorder les autorités cantonales au tourisme proche de la nature. C'est du moins ce que l'on peut déduire du fait que le concept «Neuchâtel – Canton vert», qui devait à l'origine être traité pour lui-même, ait été intégré à une étude générale «Définition des zones touristiques du canton du Neuchâtel», présentée fin juin 2005 au Conseil d'Etat. On peut craindre que le projet ne reçoive pas d'impulsions fortes en vue de sa concrétisation, faisant figure de parent pauvre face à d'autres activités touristiques plus rentables.

Des activités récréatives qui ne cessent de se diversifier

Concernant la fonction récréative des ERI-NE, une population toujours plus nombreuse se rend dans ces espaces pour des activités qui ne cessent de se diversifier. A côté des traditionnelles promenades ou grillades familiales, on trouve toute une panoplie d'activités sportives, nouvelles ou non:

- ski de randonnée, ski de fond, chien de traîneau, raquettes, luge;
- VTT, vélo familles, vélo de course;
- parapente, escalade.

Ces activités ont des impacts différents sur le territoire:

- selon qu'elles sont menées de manière individuelle ou en groupe (manifestations sportives);
- selon qu'elles sont localisées le long de circuits spécifiques (circuits VTT, chemins pédestres, golfs, manèges) ou pas (parapente, rafting).

Commentaires

La nature, objet de consommation

La population qui se rend dans les ERI-NE pour des raisons de tourisme ou de loisirs investit ces espaces dans une attitude de «consommation»: la nature n'est plus considérée comme un milieu vivant, le produit d'une lente évolution, mais comme un décor ou un terrain de sports. Par ailleurs, l'aspect de nouveauté, d'inédit, prend une importance croissante dans les demandes de la société à l'égard des territoires, avec notamment une demande pour des activités de plein air ou des parcours sportifs différents.

4.3 Les conflits d'usage

Des territoires sources de conflits et d'opportunités

Moins agricoles mais de plus en plus habités, visités et pratiqués, les territoires ruraux constituent aujourd'hui un espace hétérogène soumis aux revendications et attentes d'un grand nombre d'acteurs (population locale, sportifs, protection de la nature, etc.).

Ce phénomène est à l'origine d'un certain nombre de conflits, dont nous abordons ci-après les plus marquants.

4.3.1 Agriculture et urbanisation

L'impact de l'urbanisation sur l'agriculture ne se mesure pas seulement à la surface occupée par les constructions et les infrastructures nouvelles. La pression exercée par l'étalement urbain dans les espaces ruraux fait apparaître un certain nombre de conflits:

Des difficultés de cohabitation et des conditions de travail difficiles

- des rapports difficiles entre agriculteurs et résidents non-agricoles:

Les agriculteurs travaillent en milieu rural, les résidents non-agricoles recherchent un cadre de vie calme au milieu de la verdure; or, comme toute activité, l'activité agricole génère un certain nombre de nuisances: bruits des engins agricoles tôt le matin, odeurs, émissions de poussières. La création de zones d'habitat à proximité de ces activités aboutit fréquemment à des conflits de voisinage. Elle conduit en outre à des vols de cultures et de matériels. Ces déprédations exigent de la part des agriculteurs une surveillance accrue.

- des conditions de travail difficile:

L'urbanisation des territoires ruraux augmente l'utilisation de la voiture (flux pendulaires) et impose des mesures de modération du trafic. Pour les agriculteurs, cette situation entraîne des problèmes d'accessibilité. Le transport des bêtes ou du matériel agricole peut être rendu très difficile et dangereux sur des axes fréquentés par les pendulaires ou par les aménagements de modération du trafic (gendarmes couchés, rétrécissements), inadaptés au matériel agricole. Le trafic qui augmente sans cesse empêche de circuler à certaines heures et pose des problèmes en termes de sécurité. La cohabitation entre véhicules classiques et engins agricoles, moins rapides et plus imposants, engendre des insécurités.

La diversification des activités amenée par la nouvelle politique agricole (agritourisme, école à la ferme...) est susceptible de renforcer les conflits existants.

4.3.2 Agriculture et protection de la nature

Souci de production ou de préservation?

Alors qu'à une certaine époque, l'agriculteur était considéré comme le spécialiste de la nature, il est aujourd'hui tenu pour responsable d'une partie de la pollution environnementale (eau, sol, air) et de perturbations des milieux ou réseaux naturels. Si cette image négative pouvait se transformer peu à peu, suite à l'écologisation du secteur induite par la nouvelle politique agricole, les tensions entre agriculture et environnement devraient perdurer malgré tout.

Les agriculteurs et les milieux de protection de la nature ne partagent pas la même vision de ce que doit être le territoire rural. Les premiers agissent dans un esprit de production, les seconds dans un souci de préservation. Les pratiques des premiers sont qualifiées de destructrices (destruction des paysages naturels, perturbation des milieux naturels), alors que les interventions des seconds sont stigmatisées comme émanant d'étrangers au monde rural. Les conflits qui résultent de ces approches différentes ne semblent toutefois pas revêtir une importance aussi déterminante dans le canton de Neuchâtel que cela peut être le cas dans d'autres cantons.

4.3.3 Loisirs, tourisme et protection de la nature

Un canton vulnérable en raison de ses qualités paysagères et naturelles

Le canton de Neuchâtel dispose de beaux paysages et d'une diversité de sites forestiers, agricoles et montagneux qui sont appréciés par une population toujours plus nombreuse pour la pratique d'activités de sports, loisirs et tourisme. S'il faut voir là de réelles opportunités de développement, cela ne va pas sans problèmes.

Le besoin accru d'espace pour des activités sportives, récréatives et touristiques a des effets écologiques variés. On peut citer:

- une pression sur les ressources naturelles (eau, sol, air);
- le dérangement de la faune, de la flore et de régions à préserver comme les gorges, les parois rocheuses ou le cours des rivières;
- des atteintes faites au paysage par les infrastructures et les installations destinées aux activités ludiques ou sportives;
- les déchets produits par ces activités;
- le bruit dû aux sports motorisés, aux manifestations sportives et au trafic de loisirs.

Précisons que les dommages occasionnés:

- ont une ampleur qui varie dans le temps (ils sont par exemple plus importants lors des saisons de reproduction ou d'hibernation),
- ne sont pas toujours localisables (rafting, parapente),
- sont en perpétuelle évolution (de nouvelles activités de plus en plus extrêmes et nécessitant des supports variés viennent s'ajouter en permanence);

- dépendent du type d'activité, de son intensité et de ses besoins en infrastructures;
- ont un impact qui diffère en fonction de l'addition ou non d'autres utilisations du site.

Les conflits entre loisirs et protection de la nature ne se présentent pas partout dans les territoires ruraux et intermédiaires. D'après une étude menée par l'OFEFP⁹⁸, ils sont à craindre particulièrement dans les régions qui présentent au moins l'une des caractéristiques suivantes:

- haut degré de caractère naturel et de sensibilité;
- présence d'espèces animales et végétales rares;
- diversité écologique en terme de densité de niches écologiques;
- rareté et représentativité d'un type de paysage ou de biotope;
- fonction de protection élevée pour certains potentiels écologiques (par exemple: zone tampon, zone de protection de l'eau potable, forêt protectrice).

On le voit, le canton de Neuchâtel constitue, sur la base de ces critères, un territoire particulièrement vulnérable. Il ne faut donc pas s'étonner si l'un des conflits les plus aigus en ce moment est celui qui oppose les organisateurs de manifestations sportives et les acteurs de la protection de la nature. Les premiers montrent du doigt les seconds, estimant qu'ils multiplient à plaisir les contraintes et manquent cruellement de flexibilité et de transparence. Les seconds prennent les premiers à parti, déplorant qu'ils organisent chaque année des manifestations en ignorant les dégâts à long terme que leur passage occasionne sur les milieux sensibles.

Dans une situation aussi conflictuelle, le fait que le canton ne dispose pas d'une carte officielle des sites naturels est un élément qui ne contribue pas à apaiser les esprits. Ainsi, la carte que les organisateurs utilisent pour dessiner leur parcours - la seule disponible à l'heure actuelle - n'est pas exacte.

D'une manière plus générale, les conflits loisirs /nature présentent un certain nombre de spécificités, qui rend leur gestion plus difficile:

- ils sont le fait d'individus appartenant à différents groupes aux pratiques totalement différentes de l'espace (snowborders, cyclistes, promeneurs du dimanche); il est donc particulièrement complexe d'identifier les protagonistes impliqués et de décider de la meilleure manière d'agir avec eux;

⁹⁸ OFEFP, Stratégie de l'OFEFP pour le sport et le tourisme sportif, 22 juin 2004 (actualisée suite à la réorganisation entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2004), <http://www.umwelt-schweiz.ch/buwal/fr>.

- ils sont souvent difficiles à localiser, les pratiques sportives et les loisirs évoluant rapidement ainsi que les zones protégées et sensibles.

Commentaire

L'augmentation des conflits d'usage sur un territoire à géométrie variable

Les conflits observés – conflits d'usage et non pas d'appropriation du sol – sont liés à l'augmentation du nombre d'acteurs et à l'accroissement de la pression de chacun d'entre eux. Cette situation exige une nouvelle façon de concevoir l'aménagement du territoire, lequel ne peut plus être considéré comme un élément stable et fixe. Les usages se superposant, le zoning (à chaque activité son territoire) se révèle inapproprié pour la résolution des conflits. Il s'agit pour les autorités de trouver des solutions permettant aux acteurs d'investir le même territoire. La difficulté est de savoir quand et comment poser des limites aux différents usages, à la fois en termes de pratiques différentes et d'individus.

4.4 RUN et protection de la nature

RUN et protection de la nature, côtés pile et face des ERI-NE

Les dynamiques auxquelles sont soumis les ERI-NE doivent beaucoup au RUN et aux mesures de protection de la nature:

- Le RUN s'intéresse à l'espace de vie de la population ; partant des espaces urbanisés, son ambition est de former un réseau de ces espaces tout en renforçant les alliances existantes entre agglomérations et régions (cf. tableau 18) ;
- La politique de la nature et du paysage, avec ses zones de protection, couvre une vaste part du territoire non-bâti neuchâtelois; cette situation pourrait aller croissant en raison des objectifs visant à renforcer la mise en place de réseaux de biodiversité (la protection de la nature a aujourd'hui cessé d'être une succession de réserves isolées les unes des autres pour devenir un élément dynamique formant un véritable réseau sur le territoire).

Une volonté de dépasser le clivage entre logique de espace naturel et espace des agglomérations

Le défi à l'avenir sera d'identifier et de mettre en œuvre des solutions territoriales innovantes permettant de prendre en compte, dans les territoires où campagne et ville, milieu naturel et milieu bâti, s'imbriquent d'une manière de plus en plus serrée, des fonctions qui ont tendance à se penser en termes d'exclusion réciproque plutôt que d'imbrications, de complémentarités, voire de synergies.

Région	Orientation régionale pour un projet de territoire
Val de Ruz	Créer une zone résidentielle à haute qualité de vie.
Val de Travers	<p>Créer les conditions cadres nécessaires pour attirer les jeunes familles (conditions permettant de concilier vie professionnelle et vie familiale, possibilité de pratiquer des activités sportives en famille à des conditions financières avantageuses)</p> <p>Inciter à l'implantation et au développement de nouvelles activités économiques (nouveaux fleurons)</p> <p>Valoriser le patrimoine industriel (berceau de l'absinthe) et naturel (Creux-du Van notamment)</p>
Région centre Jura	<p>Renforcer l'alliance entre les deux villes et les petites communes de la région, afin de faire valoir leurs complémentarités et d'assurer ensemble les prestations nécessaires au développement et à la qualité de vie des Montagnes neuchâteloises:</p> <p>Valoriser la production agricole et l'artisanat.</p> <p>Réfléchir au développement d'un tourisme doux, basé sur les qualités paysagères de la région (parc régional du Doubs).</p> <p>Renforcer la vitalité des petites communes à travers leur vie associative et le maintien de certains services de proximité.</p> <p>Se pencher sur la question du logement et de la qualité de l'habitat.</p> <p>Améliorer l'accessibilité de la région.</p> <p>Devenir le jardin des agglomérations</p>
La Béroche	La région de la Béroche en est au stade de la réflexion politique.
L'Entre-deux-lacs	4 thématiques envisagées: répartition des fonctions dans l'espace (pôle industriel, pôle résidentiel, tourisme, culture,...), accessibilité en transports publics, fiscalité et identité de la région.

Tableau 18: Orientation pour un projet de territoire par région

Des territoires multiples

Commentaires

Les ERI-NE sont caractéristiques de ces nouveaux territoires qui apparaissent suite aux modifications du rapport entre rural et urbain. Sous des dynamiques relativement récentes, plusieurs types de territoires se distinguent:

- les territoires sur lesquels l'urbanisation avance pour développer des infrastructures, secteurs résidentiels, centralités marchandes, activités d'un genre nouveau;
- les territoires qui servent de décor ou de terrain de sport pour une population en quête de nature et de loisirs qui les investit dans une logique de consommation rapide;
- les territoires dédiés à une agriculture traditionnelle (vignes, céréales ou agriculture extensive);
- les territoires soumis à restriction pour des raisons de protection de la nature et du paysage;
- les territoires plus marginaux menacés de déprise (c'est le cas de certains pâturages boisés).

Une innovation qui réside dans l'imbrication de plus en plus étroite des fonctions

Ces territoires en eux-mêmes ne sont pas nouveaux. L'innovation réside plutôt dans leur imbrication de plus en plus étroite, par une juxtaposition ou une superposition des fonctions, où la distinction entre rural et urbain n'a plus guère de sens.

5. EN GUISE DE RECOMMANDATIONS

L'étude que nous avons menée montre à l'évidence que les territoires ruraux et intermédiaires du canton ne présentent pas de problèmes majeurs. Si certains aspects demandent une attention particulière, des démarches sont en général en cours pour répondre aux questions qui se posent. Les recommandations que nous formulons ci-après s'inscrivent dans ce contexte globalement favorable et bien documenté.

Accompagner l'évolution paysagère

L'approche paysagère dans le canton gagnerait à être abordée sous un angle plus évolutif et nuancé, en introduisant des mesures de protection spécifiques aux types de paysages. L'objectif, ce faisant, n'est pas de remettre en question les actions de préservation mais de faire en sorte que celles-ci prennent en compte les spécificités du contexte (temporel et géographique).

Il conviendrait également que l'approche paysagère intègre dans son questionnement les paysages communs, quotidiens (vécus), aussi importants pour la qualité de vie que les paysages décrétés remarquables et dignes de protection.

Deux mesures pourraient contribuer à avancer dans cette direction:

- effectuer sur l'ensemble du canton un relevé des différents types de paysages (paysages naturel, culturel, agricole) et déterminer ce qui en fait la valeur, quels sont les lieux et composantes à préserver, les potentiels à valoriser, les éléments susceptibles d'évoluer;
- accompagner les processus de construction paysagère, de manière à ce que les paysages puissent évoluer sans perdre leur spécificité, en favorisant dans les projets l'intégration d'une analyse paysagère menée par les acteurs concernés.

Vérifier l'importance du tourisme proche de la nature

Les ERI-NE, dans leur fonction récréative, se profilent comme des lieux de détente pour la population du canton. Leur importance touristique, par contre, gagnerait à être mieux connue, car constituant peut-être une opportunité de développement économique.

Pour traiter cette question, il est nécessaire de vérifier l'intérêt d'une telle activité en évaluant son potentiel pour les agriculteurs et les non-agriculteurs, d'une part, et pour les territoires ruraux eux-mêmes, d'autre part. Il s'agit d'examiner en particulier:

- quels pourraient être les retombées financières et les impacts négatifs d'investissements plus importants dans ce domaine (endettement des exploitations agricoles, impact paysager ou impact sur les milieux sensibles, par exemple);

- de quelle manière développer un tourisme proche de la nature qui permette d'agir dans une logique de valorisation et de préservation des ERI-NE plutôt que dans une logique de consommation de ces espaces;
- de quelle manière mettre en réseau les activités engagées, entre elles et avec d'autres formes de tourisme, afin de leur offrir le plus de chances possibles de réussite (une stratégie serait de localiser les chambres d'hôtes près des circuits sportifs ou des attractions touristiques naturelles, cf. cartes au chiffre 3.4)

Aborder les conflits d'usage de manière anticipatrice

Les conflits d'usage sont appelés à croître. Il s'agit pour le canton de traiter ces conflits de la meilleure façon qui soit et dans les délais les meilleurs, ce qui est déjà le cas en partie. Nous proposons un tableau répertoriant les conflits principaux identifiés dans le canton, avec quelques pistes de réflexion sous forme d'objectifs et de mesures possibles (cf. annexe 5).

Les conflits qui impliquent les associations de protection de l'environnement mériteraient d'être abordés avec plus d'attention et de rigueur. Dans le canton de Neuchâtel comme ailleurs en Suisse, ces conflits tendent à être minimisés: ils seraient dû au comportement d'une seule personne, en général un représentant local de Pro Natura ou du WWF. Or, le problème est bien plus profond et général. Les conflits avec les associations de protection de l'environnement devraient être traités dans une stratégie plus vaste qu'au cas par cas, par exemple en instaurant une plateforme de concertation à l'échelle de la Suisse romande ou de la Confédération. Il nous semble impératif d'entrer en discussion sur les messages, valeurs et logiques de ces associations ou autres milieux représentatifs de la demande environnementale. Aucune stratégie des ERI-NE ne nous semble pouvoir gagner en force et en cohésion en renonçant à cet exercice.

Redéfinir le rôle de l'agriculture pour les territoires

L'agriculture demeure la politique importante des territoires ruraux, dont elle contribue à assurer la qualité. Pour lui assurer la reconnaissance comme bien collectif dont elle a besoin pour que les paiements directs perdurent, un certain nombre d'actions peuvent être entreprises:

- avancer sur la question des aménités positives de l'agriculture, en s'interrogeant sur ses apports autres que ceux directement susceptibles de bénéficier des paiements directs (qu'apporte-t-elle à la population en général, c'est-à-dire autre que celle constituée par les spécialistes?);
- réfléchir à la manière de revaloriser l'agriculture en tant qu'instrument d'aménagement du territoire, en identifiant en particulier:

- ses prestations territoriales dans les régions du RUN, actuelles et potentielles (ces prestations devant être différenciées selon les régions et le rôle que l'agriculture peut remplir dans chacune d'entre elles) ;
- les acteurs pouvant remplir ces prestations (agriculteurs ou non-agriculteurs, privés ou publics);
- les modalités pouvant permettre de mettre en œuvre ces prestations, en recherchant des solutions ailleurs que dans celles offertes par la seule politique agricole.

Identifier les valeurs fédératrices propres à soutenir un projet territorial durable

La définition d'une stratégie des territoires ruraux et intermédiaires ne peut se faire indépendamment de repenser ce que sont aujourd'hui le bien commun et la responsabilité sociale. Ce travail de redéfinition, pour être solide, demande l'intervention non pas des seules autorités publiques mais de la société civile dans son ensemble (avec les mouvements coopératifs, les PME, les institutions, les groupes populaires, les milieux artistiques et culturels, les groupes sociaux aux membres partageant les mêmes valeurs et disséminés dans le territoire).

Pour cela, il s'agit d'intégrer dans l'élaboration des projets une réflexion sur les valeurs, perceptions et représentations, comme dimension supplémentaire. Trop souvent, les processus de concertation territoriale portent sur la définition de mesures ou d'options politiques, plutôt que sur les valeurs et représentations donnant sens aux futurs choix politiques (y a-t-il ou non partage de valeurs).

Le canton de Neuchâtel, à travers les discussions qui se tiennent au niveau des régions dans le cadre du RUN, est particulièrement bien placé pour entreprendre un tel travail de redéfinition.

ANNEXES

Annexe 1: **Membres du Comité de pilotage de l'étude**

Bernasconi Guido	Service cantonal des forêts
Farron Léonard	Service cantonal des forêts
Fiechter Arthur	Service cantonal de la faune
Gacond Patricia	Service cantonal des sports
Jacot-Descombes Philippe	Office cantonal de la conservation de la nature
Lavanchy Laurent	Service cantonal de l'économie agricole
Streiff Philippe	Tourisme neuchâtelois
Tornay Jean-Gabriel	Service cantonal de l'aménagement du territoire
Tripet Isabelle	Service cantonal de la faune
Woeffray Bernard	Service cantonal de l'aménagement du territoire

Annexe 2: Experts et présentations (journées d'étude du 31 janvier et 14 février 2005)

Aubert John, juriste et architecte-paysagiste DPLG, L'atelier du paysage, Lausanne

Chardon Katia, géographe, Association Centre — Jura

Chavaz Jacques, vice-directeur, Office fédéral de l'agriculture (OFAG)

Cuche Fernand, agriculteur, Conseiller national

Jacot-Descombes Philippe, chef de l'Office cantonal de la conservation de la nature, Neuchâtel

Me Terrier Jean-Marc, notaire, Cernier

Miéville-Ott Valérie, ethnologue, EPFZ — Institut d'économie rurale

Otz Christophe, directeur exécutif de la société SportPLUS

Schubarth Christian, Département de géosciences, Fribourg

Schuler Martin, EPFL -INTER – Chôros, Lausanne

Stalder Andreas, chef de la section Paysage et utilisation du territoire, Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP), Berne

Streiff Philippe, administrateur, Tourisme neuchâtelois

Weil Marcos, architecte-paysagiste, Urbaplan, Genève

Annexe 3: Bibliographie

Textes légaux

Constitution fédérale

Loi fédérale sur l'agriculture du 29 avril 1998

Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 22 juin 1979

Loi cantonale sur les forêts, canton de Neuchâtel, 6 février 1996

Bibliographie

C.E.A.T, *Guide pour l'aménagement du territoire rural dans l'arc jurassien*, mai 2002

Office fédéral du développement territorial, *Rapport 2005 sur le développement territorial*, mars 2005

Pascal Scarini, Madeleine von Holzen, GATT Europe, *La Suisse face à ses paysans*. Genève: Georg éditeur sa, 1995

Gabriel Maissin, Christian Corneliau, *Les impasses de la modernité*, «Politique, revue de débats», octobre 2004

JP Dewart, Richard Quincerot, Marcos Weil, Bernard Woeffray, *Paysages ordinaires, de la protection au projet*, «Architecture+Recherche». Belgique: Pierre Maradaga éditeur, 2003

Mieville Ott et Helena Havlicek, *Coté cour et coté jardin*. Université de Neuchâtel, mai 2005

Yvan Droz et Valérie Mieville-ott, *On achève bien les paysans*. Paris: ed. Georg, 2001

Office cantonal de la statistique et OFAG, *Rapport d'information du conseil d'Etat au Grand Conseil concernant la situation de l'agriculture et de la viticulture*, 7 avril 2004.

Département fédéral de l'économie – Office fédéral de l'agriculture, *Evolution de la future politique agricole*. Berne: février 2005.

Chambre neuchâteloise de l'agriculture et de viticulture, *Rapport d'activité 2001 et 2002*

Marc Vuilleumier et Françoise Voillat, *Les disparités régionales dans le canton de Neuchâtel*. IRER Université de Neuchâtel, novembre 2003

Canton de Neuchâtel, *Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant la politique régionale*, 18 février 2004

Thierstien Alain, Boulianne Louis, Gabi Simone, Reinhard Mark, *Effet de la politique fédérale des agglomérations sur l'économie*. IRL-ETHZ et C.E.A.T-INTER, décembre 2004

Canton de Neuchâtel, Département de la gestion du territoire, *Réseau urbain Neuchâtelois, trois journées citoyennes, actions des journées du 19 février, 25 mars et 20 avril 2004*, septembre 2004

Canton de Neuchâtel, bureau de la communication, *Stratégie RUN : signature de trois protocoles d'action et de deux déclarations d'intention par le canton et les communes*. Neuchâtel, mai 2005

Canton de Neuchâtel, *Plan directeur cantonal, aménagement du territoire*, 1987

Office fédéral de la statistique – *Neuchâtel statistique, Recensement fédéral de la population en 2000*.

Republique et canton de Neuchâtel, *Rapport du Conseil d'état au Grand Conseil sur l'aménagement du territoire dans le canton*, janvier 2002

Canton de Neuchâtel, *Conception directrice cantonale 2004 de l'aménagement du territoire*, novembre 2004

Benoit Charrière, *Evolution de l'occupation du sol dans le canton de Neuchâtel (région Littoral et Val de Ruz)*. Institut de géographie, Département des Géosciences, Université de Fribourg, janvier 2005

Patrick Rérat, *Dynamique territoriale de la région urbaine de Neuchâtel, étalement, fragmentation, mobilité*, «Cahier de l'institut de géographie», Université de Neuchâtel, 2004

Canton de Neuchâtel, *Conception directrice cantonale de la protection de la nature*, 6 décembre 2004

Canton de Neuchâtel, *Rapport final ICOP (Inventaire cantonal des objets que l'état entend mettre sous protection, département de la gestion du territoire*, mars 2005

OFEFP, *Paysage 2020, commentaires et programme, synthèse réalisée pour les principes directeurs «nature et paysag»*, Berne, 2003

Philippe Jacot-Descombes, Léonard farron, Arthur Fiechter, *Nature Neuchâteloise 2002*, Bulletin de la société Neuchâteloise des sciences naturelles, 2003.

Léonard Farron, *La forêt neuchâteloise : exploitation écologique d'une richesse naturelle dans le canton de Neuchâtel*. Société neuchâteloise de géographie, N°45-46, 2001

Philippe Bourdeau, *Des pratiques sportives et des valeurs renouvelées*, [article publié dans le rapport sur l'état des Alpes]. Aix en Provence, 1998

MIS Trend SA, *Etude d'image du canton de Neuchâtel – étude réalisée pour Tourisme Neuchâtel*, mars 2004.

André Pancza, *Les particularités du climat Neuchâtelois*. Société neuchâteloise de géographie, N°45-46, 2001.

Sites Internet

www.ne.ch

www.parcchasseral.ch

www.admin.ch

www.tsr.ch

www.are.admin.ch/are/fr

www.watchwalley.ch

www.dfe.admin.ch

<http://promeco.ne.ch>

<http://haute-sarine.ch>

www.conceptionpaysage.ch

Personnes interviewées

Philippe Jacot-Descombes, Office de conservation de la nature.

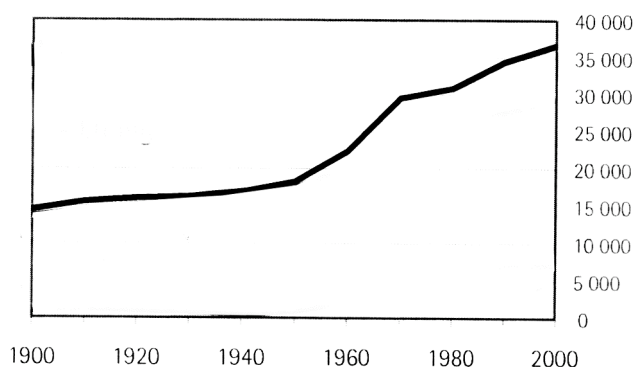
Louis Boulianne, C.E.A.T.

Annexe 4: Evolution de la population neuchâteloise, districts de Boudry, du Val-de-Ruz et du Val-de-Travers, de 1900 à 2000

Le «boom» démographique du district de Boudry depuis 1900

Dans le cas du district de Boudry, l'aspect général de la courbe nous montre que la population augmente continuellement depuis 1900 (cf. graphique 10). Cette augmentation a connu trois phases:

- De 1900 à 1950: la région de Boudry connaît une évolution démographique positive constante moyenne (environ 4'000 habitants en 50 ans).
- Entre 1950 et 1970: la population augmente de façon très importante et gagne en 20 ans plus de 10'000 habitants.
- Depuis 1970: la population continue de croître mais de façon plus modérée. Elle retrouve son niveau de croissance d'avant 1950 (environ 5000 habitants en 30 ans).



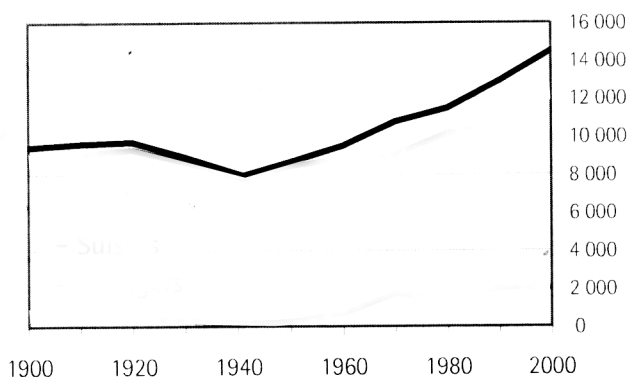
Graphique 10: Evolution de la population du district de Boudry, 1900 à 2000
Source OFS: Recensement fédéral de la population, 2000

Le district du Val-de-Ruz qui regagne des habitants depuis 1940

L'aspect de la courbe de la région du Val-de-Ruz nous montre que la population a chuté avant de regagner des habitants et dépasser sa population de 1900 (cf. graphique 11)

- 1900 à 1920 la population reste relativement stable
- De 1920 à 1940: le nombre d'habitants chute, ce phénomène peut sans doute s'expliquer par la crise du secteur agricole et l'exode des habitants vers la ville.
- Depuis 1940 jusqu'en 2000: c'est le phénomène inverse qui se produit. La région gagne des habitants de façon constante et élevée (7'000 habitants en 60 ans). On peut attribuer ce phénomène au repeuplement des campagnes par les citadins.

Encore aujourd'hui, la région du Val-de-Ruz connaît une croissance du nombre de ses habitants.

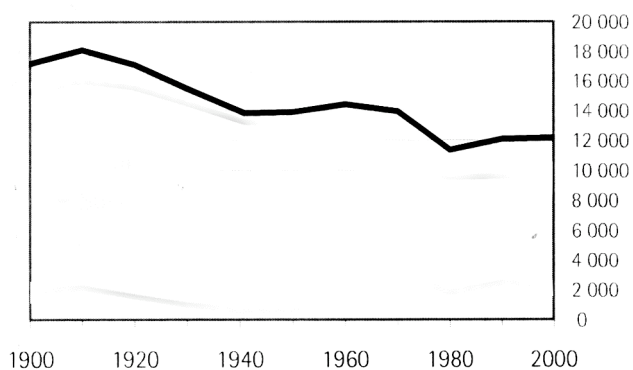


Graphique 11: Evolution de la population du Val-de-Ruz, 1900 à 2000
Source OFS: Recensement fédéral de la population, 2000

Une chute progressive du nombre d'habitants dans le district du Val-de-Travers jusqu'à une récente stabilisation

Le nombre d'habitants du Val-de-Travers est en chute progressive par palier depuis 1910 (graphique 12):

- de 1910 à 1940: la région perd 4'000 habitants en l'espace de 30 ans;
- de 1940 à 1970: la population se stabilise et la région gagne même quelques habitants (environ 800 habitants en 30 ans);
- de 1970 à 1980: la région connaît une deuxième phase où elle perd de façon brutale plus de 2'000 habitants en 10 ans;
- de 1980 jusqu'en 2000: la population se stabilise et gagne quelques habitants (environ 700 habitants).



Graphique 12: Evolution de la population du Val-de-Travers, 1900 à 2000
Source OFS: Recensement fédéral de la population, 2000

Annexe 5: Conflits d'usage et mesures envisageables

CONFLITS/	ACTEURS	OBJECTIFS	MESURES
A. CONFLITS ENTRE ACTIVITES SPORTIVES ET PROTECTION DE LA NATURE			
<p>Les activités sportives affectent les espèces et les biotopes.</p> <p>Les obstacles à la faune se multiplient, la pression sur les espèces et les biotopes s'accroît (destruction).</p> <p>La protection de la nature ne permet plus le déroulement d'activités sportives.</p>	<p>Associations de protection de la nature</p> <p>Associations de sportifs</p> <p>Communes</p> <p>Organisateurs de manifestations sportives</p> <p>Population</p> <p>Service cantonal des sports</p> <p>Office des transports</p> <p>Office de la conservation de la nature</p> <p>Service des forêts</p> <p>Sportifs (individus)</p> <p>Transports publics</p>	<p>Les activités et les manifestations sportives sont proposées et réalisées selon les principes de protection de la nature, de la nature et du paysage.</p> <p>Les parcours propices aux manifestations sportives sont identifiés, de même que les secteurs où la nature et le paysage doivent être préservés de tout passage.</p> <p>Les manifestations et d'installations pour le sport (durables ou éphémères) se font dans le respect de l'environnement. En particulier, elles ménagent le sol et le paysage et sont raccordées de manière optimale aux transports publics.</p>	<ol style="list-style-type: none"> Validation d'une carte et de mesures d'accès qui fassent autorité. Carte négociée indiquant les sites naturels méritant protection (degré de protection variant en fonction de la période de l'année) et les secteurs moins sensibles où les manifestations sont autorisées. Carte remise à jour chaque année (carte animée sur site Internet). Elaboration de critères environnementaux pour l'octroi de subventions. Evaluation des manifestations et des installations sportives sous l'angle de la protection de la nature. Création d'une certification intercantonale prenant en compte l'aspect du respect de la nature. Diffusion d'exemples à suivre pour l'élaboration de manifestations ou de constructions sportives exemplaires. Promotion d'une mobilité peu polluante. Projet à l'exemple de la campagne « Faites du sport en allant au sport » du canton de Berne. Lors de manifestations, collaboration avec les transports publics pour l'octroi de prix préférentiels (billets combinés). Encouragement du covoiturage, par exemple en limitant les places de parc.

CONFLITS/	ACTEURS	OBJECTIFS	MESURES
Les contraintes fixées par la protection de la nature rendent difficiles l'organisation de manifestations	Mêmes acteurs que ci-dessus	Les activités sportives individuelles se font en respectant la nature et l'environnement	<p>5. Mise en œuvre de mesures incitatives. Mesures initiatives à l'instar du prix Ecosport remis aux comités qui s'engagent en faveur de l'environnement.</p> <p>6. Sensibilisation et conseil. Elaboration d'un concept de sensibilisation et conseils sur l'environnement à long terme ciblé sur les pratiques sportives, sensibilisation des sportifs sur la question particulière de la forêt, pédagogie dans les écoles sur la question de l'environnement.</p> <p>7. Contrats de confiance entre partenaires sur des territoires localisés.</p> <p>8. Mise en œuvre de mesures contraignantes (« permis pour accéder et utiliser » à l'instar du permis de pêche ou de chasse).</p>
B. CONFLITS ENTRE AGRICULTURE ET URBANISATION			
Les rapports entre agriculteurs et population non agricole sont difficiles en raison des nuisances de l'activité agricole (bruits des engins, odeurs...).	Service cantonal de l'agriculture Service cantonal de l'aménagement du territoire Communes Agriculteurs Population locale	Mettre un terme à certaines confrontations et certains conflits d'usage de la zone agricole. Valoriser l'image de l'agriculteur Faire en sorte que la cohabitation des fonctions agricoles et résidentielles soit perçue comme une chance par les deux parties.	<p>9. Sensibiliser la population non-agricole au fait que la qualité du cadre de vie est liée à l'activité agricole qui façonne le paysage et freine l'urbanisation (publications).</p> <p>10. Incitations pour les producteurs qui se dotent d'installations limitant les nuisances pour le voisinage.</p> <p>11. Création d'un comité consultatif sur la cohabitation, chargé de formuler des recommandations, par exemple sous forme de charte.</p>
Les conditions de travail pour les agriculteurs sont difficiles (circulation, déplacement du bétail).			12. Mise en place de priorités facilitant la circulation d'équipements agricoles (statut de route agricole par exemple).

CONFLITS/	ACTEURS	OBJECTIFS	MESURES
C. CONFLITS ENTRE AGRICULTURE ET PROTECTION DU PAYSAGE ET DE LA NATURE			
Les nouvelles constructions agricoles modifient le paysage.	Service cantonal de l'agriculture Office de la conservation de la nature Service cantonal de l'aménagement du territoire Service des bâtiments Associations de protection de la nature Agriculteurs	Les acteurs agricoles sont des partenaires de la préservation du patrimoine naturel et construit.	13. Elaboration de principes pour la gestion de l'évolution paysagère : <ul style="list-style-type: none"> • réversibilité des interventions ; • lisibilité du bâtiment d'origine ; • préservation de l'aspect rural des abords ; • préservation des caractéristiques paysagères et urbanistiques ; • promotion de l'utilisation du bois.
L'agriculteur et les milieux de protection de la nature ne partagent pas la même vision de ce que doit être le territoire rural (production versus préservation)	Associations de protection de la nature Service cantonal de l'agriculture Office de la conservation de la nature Service cantonal de l'aménagement du territoire Associations de protection de la nature Agriculteurs	Les acteurs agricoles et les milieux de la protection de la nature renforcent leur collaboration.	14. Développement de projets communs : <ul style="list-style-type: none"> • Poursuite du développement de réseaux de biodiversité sur les parcelles agricoles ; • Organisation de plateformes de concertation visant à mieux faire prendre en compte les composantes naturelles du territoire dans les processus d'urbanisation (préservation de terres libres de construction).