

PARTI SOCIALISTE NEUCHATELOIS REFLEXIONS SUR L'EVOLUTION DU RUN

UN CANTON SANS VISION ?

Document élaboré par le groupe de travail du PSN « RUN et réforme des institutions »

Introduction

En une douzaine d'années – de la fin des années 90 à la fin de la législature 2005-2009 -, le RUN est devenu une ambition forte de modernisation du canton, un creuset de projets, de réformes et de réorganisations foisonnantes. Réflexion sur les disparités régionales et sur un nouvel aménagement du territoire cantonal comme antidote à l'origine, le RUN s'est rapidement ouvert à l'économie productrice de richesses, à la localisation des activités et des équipements nécessaires à tous, à la vitale nécessité d'ouverture aux territoires directement ou indirectement voisins, à une nécessaire réforme institutionnelle et à l'implication de l'ensemble des acteurs. En utilisant très tôt les prémices des deux projets fédéraux du concept d'agglomération et de la nouvelle politique régionale, le montage du RUN a été financé essentiellement par la Confédération qui le considérait comme un projet novateur, susceptible d'être utilisé comme modèle en Suisse. Une plate-forme d'écoute, d'échange d'informations, de coordination, de réalisation et de financement de projets, a ainsi été créée le 8 décembre 2006 sous la forme d'une association dont les membres sont l'Etat, les communes et la société civile. A fin 2007, le Grand Conseil a approuvé l'ensemble du projet présenté dans le rapport du Conseil d'Etat 07.049 « Un canton, une vision » du 26 septembre 2007. Les premiers projets ont ensuite été lancés et financés par le biais de la politique régionale, mais aussi de la politique d'agglomération avec le dépôt du projet du Transrun auprès de la Confédération. Au printemps 2009, malgré la crise financière et économique et les inévitables conflits de pouvoir, les perspectives étaient excellentes pour le RUN, avec notamment la fédération des communes au sein de huit régions groupées dans la même Association RUN avec l'Etat, l'approbation de principe du Transrun par la Confédération et les premières conclusions d'une large réflexion sur la réforme institutionnelle dans le canton de Neuchâtel.

Aujourd'hui, l'élan paraît coupé et les vellétés d'abandon s'affirment en jugeant le RUN trop cher, trop intellectuel, trop compliqué, trop ambitieux. Ces critiques sont formulées après l'avoir affaibli en lui supprimant des moyens financiers, en lui retirant ses compétences en politique régionale, en lui imposant des procédures lourdes et chicanières, en lui reprochant son manque d'ancrage institutionnel et en lui opposant l'Association des communes. C'est une méthode de mise à mort bien connue : retrait des moyens financiers, critique du manque de réalisation qui en découle, constat d'incompétence des acteurs et désintégration. C'est une mauvaise action qui ignore l'intérêt de la population et la pérennité de l'Etat. C'est pourquoi le PSN a décidé d'analyser cette situation, d'en débattre et de prendre position pour agir dans l'intérêt des Neuchâteloises et Neuchâtelois.

Le présent texte développe la vision RUN, regrette son démantèlement et appelle à un plan d'actions.

Vision RUN

La naissance de l'idée du RUN date de la fin des années 90 et sa présentation au Grand Conseil de fin 2007. C'est dire qu'il a fait l'objet d'une longue, mais intense maturation avant d'être adopté par les autorités communales, cantonales et fédérales. Si aujourd'hui, tendance est de ne plus parler que du Transrun en le réduisant encore au tronçon Neuchâtel - La Chaux-de-Fonds, le projet de 2007 crée un réseau cantonal de transports publics qui intègre l'évolution du tissu socio-économique et des institutions neuchâteloises, en relation avec les territoires voisins. Sans reprendre la structure technico-administrative du rapport « Un canton, une vision » du 26 septembre 2007, le RUN est à la fois une vision d'avenir et une stratégie d'union du canton, des projets de développement durable et une refonte des institutions.

Vision de l'avenir du canton

Quatre constats ont présidé à l'évolution du RUN :

- Le canton a un problème de positionnement national et international. Petit et frontalier, il occupe une position marginale par rapport à la capitale politique et administrative Berne et aux deux centres économiques historiques Genève-Lausanne et Zurich-Bâle ;
- Le canton pâtit de difficultés internes. Les axes de fracture Haut-Bas, Etat-Communes et Villes-Campagnes freinent l'adaptation des équipements et des institutions à l'évolution de la société et coûtent cher;
- Le canton souffre d'une sévère limitation des moyens financiers. Cela le met au défi de repenser l'utilisation de ses ressources ;
- Le canton est urbain. Avec 120'000 habitants vivant en zone urbaine (70 % de la population) et 35'000 (20 %) en zone périurbaine, avec une longue histoire industrielle, le canton de Neuchâtel est urbain. Il est en outre admis en Europe occidentale que les richesses sont produites par les villes de 100'000 habitants et plus.

En prenant un peu de hauteur européenne, le canton de Neuchâtel est cependant attractif par ses atouts et ses voisins. L'industrie de haute précision, le savoir-faire de la population et des entreprises, la compétence des centres de recherche en microtechnique, le label Unesco du patrimoine horloger et ses paysages, la proximité de la France et de l'Europe sont ses atouts. La France qui absorbe une large part des exportations suisses, la Métropole Rhin-Rhône et le TGV Rhin-Rhône, la Franche Comté et son économie frontalière, la Suisse et ses pôles économiques historiques, entourée de trois des plus puissantes régions de l'UE, la

Suisse occidentale à l'économie florissante, l'Arc jurassien transfrontalier et transcantonal, sont ses voisins. Pour dépasser les aspects négatifs et valoriser les aspects positifs des quatre constats précités, pour faire fructifier les atouts neuchâtelois, pour développer des activités fructueuses et réciproques avec les voisins, la vision RUN se résume en cinq points :

- Organiser le savoir-faire ancestral, universitaire et manufacturier dans l'horlogerie et les microtechniques dans une agglomération de 120'000 habitants, aux portes de la France, de l'Europe, des limites linguistiques suisses, à proximité de la capitale et des deux pôles économiques helvétiques et de leurs deux aéroports. Pour l'extérieur, Neuchâtel se profile dans les agglomérations de plus de 100'000 habitants ;
- Transcender les fractures neuchâteloises au sein d'une association groupant l'Etat et les communes organisées en groupements régionaux et ayant pour tâche de concevoir les projets à développer par les politiques fédérales régionale et d'agglomération. Le travail en commun annihile les rivalités.
- Répartir les activités sur le territoire selon la vocation historique et les atouts de chaque région : activités tertiaires, universitaires et de recherche sur le Littoral, activités secondaires, de valorisation technologique et culturelle et de formation professionnelle dans le Montagnes, vocation résidentielle, agricole et de fleurons industriels dans les vallées, valorisation touristique de haute qualité des atouts horlogers, culturels et naturels sur l'ensemble du canton ;
- Relier entre elles ces activités créatrices de richesses par le Transrun, à l'intérieur du canton via une modernisation forte du réseau ferroviaire construit au 19^{ème} siècle, mais aussi en réseau avec l'extérieur du canton, soit avec le Jura, Bienne et la Suisse alémanique à l'est, Morat et Fribourg au sud-est, Yverdon-les Bains et l'Arc lémanique à l'ouest, la Franche-Comté, la France et l'Europe au nord-ouest.
- Moderniser et adapter par métamorphose les institutions lourdes de structures et de fonctionnements obsolètes aux valeurs d'urbanité, de culture, d'économie, de communications et de développement durable. Cela va de la définition et la répartition des tâches à la modification de la constitution.

Stratégie d'union du canton

Pour réaliser les cinq points de la vision RUN, l'union des forces du canton est indispensable. Cette union est rendue possible par l'Association RUN et son organe opérationnel, le Bureau des agglomérations et des régions (BAR).

L'Association est composée de l'Etat et des communes à condition qu'elles soient regroupées en régions. Dans le cadre légal fédéral des politiques régionales et d'agglomération, elle contribue au développement régional et territorial du canton et facilite aux niveaux cantonal, intercantonal et transfrontalier l'élaboration d'une vision et d'une stratégie commune, ainsi que la coordination politique, administrative, technique et

financière des projets d'agglomération et de région. L'organe législatif est l'assemblée générale qui regroupe les représentants de l'Etat, des communes et de la société civile. L'organe exécutif est le Comité directeur qui comprend neuf membres : un conseiller d'Etat qui préside et 8 conseillers communaux représentant les huit groupements de communes soit le réseau des trois villes, la communauté urbaine du Littoral, la communauté urbaine La Chaux-de-Fonds – Le Locle, les régions de l'Entre-Deux-Lacs, Val-de-Travers, Centre-Jura, Béroche et Val-de-Ruz.

Les huit groupements de communes ont passé un contrat de région ou d'agglomération avec l'Etat. Il s'agit en fait de programmes de projets établis en application des politiques fédérales régionale et d'agglomération. Chaque projet est présenté par une région ou par l'Etat au comité directeur qui donne son préavis. Tous les projets sont ainsi connus et appréciés politiquement par tous, ce qui assure la coordination, évite les redondances, transcende les rivalités et engendre des économies financières.

Pour assurer le fonctionnement et préparer la présentation et l'appréciation des projets, l'Association s'est dotée d'une structure opérationnelle, le Bureau des agglomérations et des régions – le Bar du Run – composé de l'ancienne plate-forme RUN et du groupement des secrétariats Lim rendus obsolètes par la nouvelle politique régionale fédérale. Le Bar a notamment assuré le suivi technique de la création des huit groupements de région et d'agglomération et des contrats qui lui sont liés, établi le dossier du Transrun et du projet d'agglomération, préparé le programme LPR 2008-2011 des communes et apprécié une série de projets soumis au comité directeur. Quatre projets ont ainsi été menés à bien et soutenus financièrement au printemps 2009, en plus d'un projet intercantonal.

Projets de développement durable

Le développement durable et équitable est une règle de base pour les projets RUN. Le concept même du RUN en relève puisqu'il s'agit d'unir les forces du canton pour en supprimer les faiblesses sur la base d'un réseau de transports publics modernes.

Ce réseau, le Transrun, répond aux critères fédéraux des projets d'agglomération, soit :

- Améliorer la qualité du transport (accessibilité, attractivité, intermodalité) ;
- Encourager la densification urbaine et la concentration des activités ;
- Augmenter la sécurité du trafic ;
- Réduire les atteintes à l'environnement et la consommation d'énergie ;
- Apprécier les coûts d'investissement et d'exploitation des mesures prévues.

Le tracé retenu relie principalement Morteau, Le Locle, La Chaux-de-Fonds, Cernier, Neuchâtel, Boudry, et Gorgier (avec l'éventualité de trains directs entre Le Locle, Yverdon et

Lausanne). Il envisage également une meilleure desserte de Neuchâtel en direction de Bienne, Berne et Fribourg.

Les activités économiques, les équipements publics socio-éducatifs, sanitaires, culturels, sportifs et techniques de base sont appelés à se développer, se moderniser et se renouveler principalement sur le tracé du RUN dans des pôles d'importance cantonale – La Chaux-de-Fonds, Neuchâtel, Marin, Boudry - et régionale – Cornaux-Cressier, Couvet-Fleurier, Cernier, Le Locle .

Le Transrun permet donc d'organiser les activités sur l'ensemble du territoire et de les desservir par un réseau de transport public rapide, tout en limitant les atteintes de la mobilité à l'environnement, en suspendant pour quelques décennies un deuxième tube routier sous la Vue-des-Alpes, en diminuant de près de 60 % la durée du parcours La Chaux-de-Fonds-Neuchâtel et en évitant l'engorgement automobile des centres urbains des Montagnes et du Littoral.

Viennent s'ajouter à ce projet phare, une centaine d'autres projets imaginés en fonction des politiques régionales et d'agglomération de la Confédération, projets contenus dans celui de l'agglomération RUN ou dans les contrats de région. Au printemps 2009, quatre projets avaient été acceptés et soutenus financièrement : lancement du Transrun et des aménagements qui y sont liés, Journées de la Métropole horlogères, Espace abeilles à Evologia, ligne 10 Neuchâtel-Bôle, auxquels il faut ajouter la Société marketing de tourisme Jura-Trois-Lacs, projet intercantonal de politique régionale initié par les villes de l'Arc jurassien et qui symbolise l'importance des relations extérieures.

Refonte des institutions

Si la politique fédérale régionale et d'agglomération stimule le développement durable au sens large du terme, elle provoque aussi une réflexion sur l'organisation des institutions. La modernisation du réseau ferroviaire neuchâtelois desservant une redistribution des activités et des équipements et le regroupement des communes en régions RUN ont ainsi engendré une réflexion entre tous les acteurs concernés. Cette réflexion, organisée par le RUN, était conduite par quatre professeurs des universités de Neuchâtel et de Zürich et de l'EPFL et a fait l'objet d'une publication « Réforme institutionnelle dans le canton de Neuchâtel » en novembre 2009 ([www. LeRun.ch](http://www.LeRun.ch)). Cette première étape de réflexion a abouti à deux variantes non exclusives :

- Fusion de communes ;
- Institutionnalisation du RUN ;
 - Conférence du RUN
 - Modèle Conférence fédérale tripartite des agglomérations RUN (CTA-RUN) ,
 - Système urbain neuchâtelois (SymSUN).

La fusion repose sur l'évolution de la taille des communes pour créer des collectivités locales mieux à même de faire face aux défis qui les attendent. Les avantages sont : accroissement des compétences et du professionnalisme, amélioration de la qualité des ressources humaines politiques, renforcement de la légitimité démocratique. Les inconvénients sont : réforme sans planification au gré des humeurs, inadéquation entre logiques fonctionnelles de projets avec les besoins sociétaux et la mise en œuvre des projets, risques de blocage, évolution lente et partielle.

L'institutionnalisation du RUN se fonde sur l'expérience du RUN. Elle permet à toutes les composantes territoriales du canton – communes, régions, agglomération et canton – d'œuvrer à sa compétitivité, et par là à la leur, sans renoncer à leurs identités et spécificités. Expression du caractère innovant de l'expérience RUN, de la mise en réseau des collectivités locales, du processus « bottom-up », qui part du bas vers le haut, cette variante n'est pas en opposition avec le processus de fusion. Elle peut s'exprimer de trois manières différentes : la Conférence RUN, forme d'extension des syndicats intercommunaux avec des représentants élus par le peuple et fondée sur la logique de projets ; selon la Conférence tripartite des agglomérations (CTA), le Modèle CTA-RUN offrant la possibilité à plusieurs communes de régler ensemble des politiques sectorielles, mais sans possibilité de superposition de périmètres comme le fait le RUN ; le Sym SUN (Système urbain neuchâtelois) est une autorité législative et exécutive régionale ou d'agglomération qui poursuit la stratégie RUN institutionnellement. Elle agit selon une logique fonctionnelle de projets. La variante « Institutionnalisation du RUN » présente les avantages suivants : grande souplesse et vision globale avec fédération sur une base volontaire, maintien du niveau communal, contiguïté territoriale pas indispensable, élection des représentants par le peuple, décisions démocratiques et obligatoirement appliquées, personnalité juridique octroyée à la structure. Les inconvénients sont : évolution innovante sans connaissance de tous les paramètres, ressources financières dépendantes des acteurs (Communes, Etat), nécessité d'une légitimité de poursuite de la démarche.

Au printemps 2009, le Conseil d'Etat proposait de demander la légitimité de poursuivre la démarche au Grand Conseil et le groupe d'experts souhaitait ardemment cette poursuite tant le projet lui paraissait novateur. L'aspect encore théorique et abstrait de la première étape aurait ainsi pu déboucher par métamorphose sur un système institutionnel concret, complètement nouveau, grâce à une démarche certes prospective, mais cohérente car maîtrisée et concertée ; cela par opposition à la démarche actuelle par réformes et fusions au coup par coup, réussissant une fois sur deux par absence de vision et de planification.

Démantèlement du RUN

Dès juin 2009, l'Etat a de sa seule autorité démantelé ce qu'il avait mis en place en collaboration avec les communes durant une dizaine d'années. Ce démantèlement s'est notamment caractérisé par les actions suivantes :

- Retirer les compétences de préparation et d'analyse des projets de politique régionale au BAR et d'appréciation politique desdits projets au Comité directeur du RUN. Cela veut dire suppression de l'analyse politique des communes et transfert de cette compétence à l'administration cantonale, disparition du lien établi entre politique régionale et d'agglomération, reniement du rôle de partenaires de l'Etat donné aux communes, ignorance des contrats de région et d'agglomération signés et négation de la pérennité de l'Etat ;
- Mettre en concurrence l'Association des communes neuchâteloises, organe de défense des communes face à l'Etat, et l'Association RUN, plate-forme commune à l'Etat et aux communes pour conduire et appliquer la politique régionale et d'agglomération. La politique d'écoute et de dialogue a ainsi été troquée pour une démarche de confrontation, de défiance et de méfiance. Cela a outré les partenaires de la société civile, par exemple les représentants des fleurons du Val-de-Travers ;
- Archiver l'étude et la démarche de réforme des institutions et favoriser la fusion de communes au coup par coup, sans fondement autre que la finance, sans analyse et planification d'ensemble. L'instinct tient lieu de fondement et l'ignorance d'analyse. Cela a découragé plusieurs cerveaux, notamment le directeur, l'un des inspirateurs du projet RUN, qui a préféré démissionner.
- Se concentrer sur le seul projet du Transrun, certes essentiel, mais dénué de légitimité et de fondement sans la substance de la politique régionale et de l'apport des communes. C'est l'universalité et la flamboyance de Florence sans la campagne nourricière et vitale de la Toscane : impossible !

Les conséquences aujourd'hui crèvent les yeux : confrontation exacerbée, réformes controversées, contestées, invalidées, conduite de l'Etat reniée, repli de proximité loué et, ce qui va avec, doutes et contestation du RUN, mise en cause du Transrun, promotion du deuxième tube routier sous la Vue-des-Alpes Dépérir, s'épuiser, s'éclipser, s'éteindre sont les dangers qui menacent l'ensemble du canton si la seule vision compréhensible et visible est l'argent.

Sans nier la nécessité de la rigueur financière, il est temps pour la gauche d'exiger le respect des objectifs refondateurs du RUN.

Neuchâtel, le 7 juin 2011