Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil

a) concernant la politique régionale, le RUN, le TransRUN et leurs conséquences
b) à l'appui d'un projet de loi sur le fonds cantonal de politique régionale

(Du 26 septembre 2007)

"En cet été 2047, La Haute a une fois de plus été prise d'assaut par une bonne partie de la jet set européenne et internationale en quête de températures supportables. Cette région, encore inquiète de son avenir au tournant du siècle, vit depuis une dizaine d'années une expansion démographique qu'elle a su maîtriser grâce à des concepts urbanistiques novateurs. Le prix du terrain s'est mis à flamber en quelques années dans la plus haute ville d'Europe. Des quartiers résidentiels ont surgi de terre à un rythme effréné dans les vastes prairies environnantes et aux abords des forêts. En quarante ans, la population a presque triplé, passant de 48.000 habitants à plus de 150'000 aujourd'hui, avec un bond impressionnant durant les quinze dernières années. L'ancien canton de Neuchâtel, qui comptait quelque 169.000 habitants au début du siècle, afficherait aujourd'hui une population de près de 240.000 âmes. De nombreuses entreprises de services ont établi leur siège 500 m. plus bas, dans l'agglomération neuchâteloise, surtout sur son flanc sud à Neuchâtel et sur le Littoral, mais aussi dans le Val-de-Ruz et le Val-de-Travers, deux régions dynamiques situées entre les pôles nord et sud de l'agglomération. Des nouvelles unités de production, essentiellement spécialisées dans les technologies environnementales et les microtechniques, savoir-faire traditionnel de ce pays horloger, sont venues se greffer à un tissu industriel déjà bien développé par une active politique de promotion économique avant ce boom démographique. La Haute étire ses tentacules sur ses flancs est, et surtout ouest, formant un ensemble urbain encore assez décousu jusqu'à Morteau, intégrée il y a cinq ans à la région européenne de l'Arc jurassien, au-delà de l'ancienne frontière franco-suisse abolie en 2035, alors que les cantons suisses de Neuchâtel, du Jura, le Jura bernois et une petite partie du Jura vaudois s'étaient regroupés en une seule entité institutionnelle européenne trois ans plus tôt. A l'expansion économique s'est ajoutée une émulation culturelle proportionnelle aux appétits des nouveaux résidents. Les institutions existantes avant leur arrivée (théâtres, salles de concert, centres culturels, etc.) ont su répondre à la demande et une vie culturelle intense et cosmopolite s'est développée, attirant bientôt quantité de petites et moyennes sociétés actives dans l'édition en ligne et traditionnelle, le cinéma, et, dernière tendance, le revisiting culture, technique narrative et esthétique consistant à revisiter les chefs d'œuvre anciens, en référence explicite, étrangère à tout pillage, pour en tirer des récits adaptés aux problèmes actuels et à tous les récepteurs possibles.

Si les problèmes urbanistiques n'ont pas tous été surmontés, l'infrastructure de transports publics mise en place peu avant les effets spectaculaires du réchauffement climatique a permis de faire face à la situation. Un métro à grand vitesse, le TransRUN, dont une seconde voie est en chantier, relie les pôles sud et nord de l'agglomération, de Bienne à Morteau. Des lignes ferroviaires performantes relient Neuchâtel et son littoral aux principales agglomérations européennes voisines."

Monsieur le président, Mesdames, Messieurs,

Cette étrange intro-fiction dans un rapport officiel vous fait-elle sourire ? A-t-elle au contraire le don de vous irriter ? Pensez-vous que le Conseil d'Etat est tombé sur la tête ou plutôt qu'il vit la tête dans les nuages ? Y voyez-vous une manière originale, aux contours certes fantaisistes, de manifester une volonté de voir plus loin que le bout de son nez ou un malheureux exercice de science fiction ? Dans tous les cas, tant mieux, pourvu que vous ayez été surpris ! Dans quel pays vivrons-nous dans vingt ans, trente ans, quarante ans ? Nul ne peut le savoir avec certitude et le Conseil d'Etat n'entend pas jouer les prophètes en son pays. Mais nous craignons parfois que le ton normalement administratif, technique et peu enthousiasmant de la "littérature officielle" ne permette plus de saisir des enjeux cruciaux pour notre avenir. Nous ne prétendons pas lire dans le marc de café, ni dans des boules de cristal, mais nous sommes sûrs d'une chose: notre canton vit des chamboulements dont de nombreux citoyens, et peut-être même des députés, n'ont pas encore pris pleinement conscience. Notre canton vit un moment clé de son histoire. Depuis 1848, le canton de Neuchâtel s'est développé dans des structures institutionnelles vénérables que nos ancêtres ont conçues et expérimentées avec sagesse et efficacité, mais qui ne répondent plus toujours aux défis actuels. L'indispensable redressement des finances cantonales en voie de réalisation n'est pas une fin en soi et ne saurait constituer toute notre politique, laquelle, à la mesure de notre histoire, n'a de sens que dans une vision de l'avenir et de projets susceptibles de lui donner corps et de garantir notre pérennité. Ce mouvement de profondes réformes est en marche depuis quelques années et va connaître des accélérations. Le canton de Neuchâtel n'a pas attendu les nouvelles politiques d'agglomération et d'aide aux régions décidées à Berne pour se remettre en question et en mouvement. On peut dire qu'il a pris les devants. La nouvelle donne fédérale change les règles du jeu et offrent de réelles opportunités politiques qu'il faut saisir à temps. Qu'on le veuille ou non, les régions doivent aujourd'hui prendre leur sort en mains et imaginer leur avenir commun. C'est une volonté de la Confédération. Mises en concurrence, les régions ne seront soutenues financièrement que dans la mesure où elles s'engagent dans des projets qui peuvent transcender les frontières des districts, des cantons et même de la Suisse dans les zones frontalières. Caduque à la fin de l'année, la loi fédérale sur l'aide aux régions de montagne, fondée sur une politique distributive, va céder la place dès le 1er janvier 2008 à la loi fédérale sur la politique régionale qui mise sur le dynamisme des régions et pose des conditions nouvelles à leur subventionnement. Ces réalités nous obligent à revoir les vieux schémas, les vieilles habitudes et même à nous demander qui nous sommes et comment nous voulons continuer à vivre ensemble. Il n'est plus possible, à supposer que cela soit encore souhaitable, de nous concevoir comme une entité formée d'un Bas et d'un Haut dont chacune des parties exige l'équivalence pointilleuse des investissements et des équipements. Le canton de Neuchâtel est constitué de fait d'une population urbaine à plus de 70%, laquelle forme une agglomération de 120.000 habitants, et de deux régions intermédiaires aux vocations différentes. Nous vivons désormais sur un sol mouvant en ce sens que la notion de région ne se définit plus en terme de frontières institutionnelles et juridiques, mais de cohésion géographique, économique et culturelle, et se dessine au gré de projets et de programmes de développement. D'ailleurs, les seules zones actuellement exclues de la politique fédérale régionale sont les cinq plus grands centres urbains du pays, Bâle, Zurich, Berne, Genève et Lausanne.

Outre la réforme fédérale de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), des réflexions parallèles ont été menées concernant le développement du pays et il en est résulté une politique des agglomérations et une nouvelle politique régionale. Ces deux politiques distinctes[1] sont mises en œuvre respectivement par deux départements fédéraux, l'Office fédéral de

---

[1] Les nouvelles politiques fédérales des agglomérations et des régions font l'objet de l'annexe 2.

développement territorial (ARE), rattaché au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, et le Secrétariat à l'économie (seco), qui dépend du Département fédéral de l'économie. Or, agglomérations et régions ne participent-elles pas à une dynamique économique d'ensemble ? Oui, assurément. Le Conseil d'Etat constate qu'il existe un fort potentiel de complémentarités entre ces deux politiques d'agglomération et de régions pilotées par des offices fédéraux différents. Il s'est fixé pour but, avec toute la volonté nécessaire, d'exploiter au mieux ces complémentarités entre un développement d'agglomération et un développement régional de telle sorte que chaque région du canton lance et entretienne, selon sa spécificité, une dynamique de développement économique durable. L'objectif du présent rapport est d'informer largement votre autorité sur ce vaste chantier et sur les stratégies novatrices qui ont été mises en place dans le canton:

- *réseau urbain neuchâtelois (RUN), stratégie mise en place au travers des contrats de région et d'agglomération;*

- *programme cantonal de mise en œuvre de la loi fédérale sur la politique régionale pour la période 2008-2011;*

- *projet d'agglomération et TransRUN;*

- *réflexion sur les nouveaux modes de fonctionnement des collectivités publiques devant élaborer et conduire les projets, conséquences possibles pour l'organisation institutionnelle cantonale.*

Le seul aspect décisionnel de ce rapport concerne la création, au 1er janvier 2008, d'un fonds pour la politique régionale. Le Conseil d'Etat a saisi cette opportunité pour informer votre autorité d'une manière aussi complète que possible sur tous ces enjeux cruciaux. Il y fait aussi état de la variante du TransRUN qu'il souhaite voir réalisée et de son intention de fusionner les lois sur la promotion de l'économie et sur l'aménagement du territoire dans une nouvelle loi sur le développement économique et régional. Convaincu qu'une politique volontariste et des remises en question fondamentales peuvent seules projeter le canton de Neuchâtel dans une dynamique de prospérité, fondée notamment sur son savoir-faire reconnu dans les microtechniques, éviter sa marginalisation et même sa satellisation et sa totale dépendance des grands pôles économiques, il voudrait aussi convaincre votre autorité et la population du bien-fondé de cet engagement. Les Neuchâteloises et les Neuchâtelois sont appelés à faire ensemble cette nouvelle révolution, dans le respect mutuel, en quête d'un consensus transcendant les affinités politiques, les particularismes régionaux et les intérêts particuliers. Il en va tout simplement, malgré l'aridité des dossiers, de notre avenir commun et de notre bien-être futur.

1. UN CANTON, UNE VISION

La révolution de 1848 a non seulement institué la République, elle a encore engendré une longue période d'essor économique et démographique grâce au savoir-faire des Neuchâteloises et Neuchâtelois dans la haute précision. De grandes réalisations et de nombreux projets ont marqué ces époques: réseau de chemin de fer, électrification, drainage, écoles, routes…

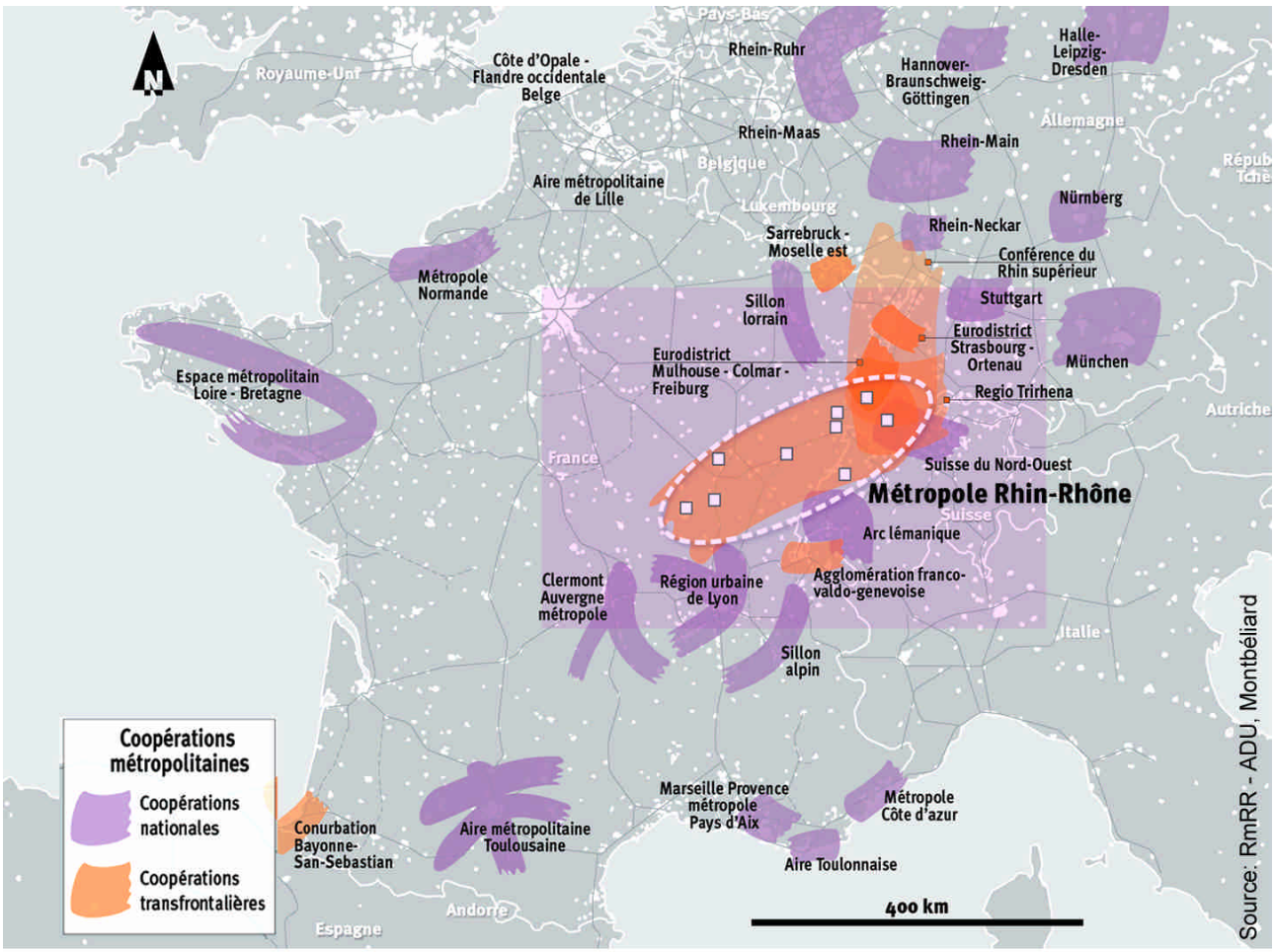
Après 160 ans de bons et loyaux services, nos institutions s'essoufflent. Elles ont fonctionné à satisfaction durant les périodes noires (guerres, crises) et les années de forte expansion (1950-1990), mais peinent aujourd'hui à répondre à de nouveaux défis dans un monde qui bouge, se transforme et se recompose.

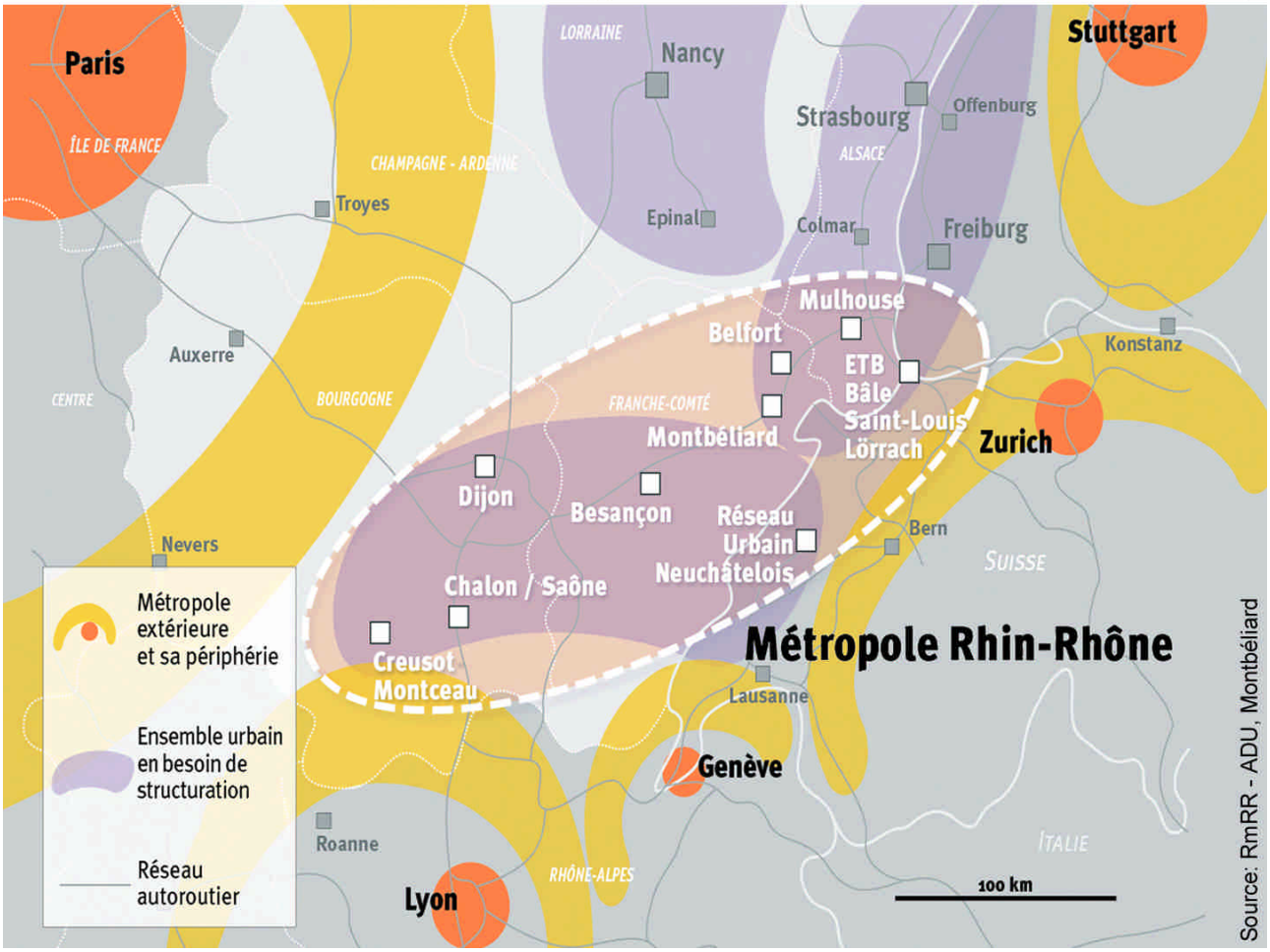
Par exemple, nombre de communes, trop petites, sont dépassées par la complexité toujours plus grande de certaines tâches de proximité, notamment lorsqu'il est important de garantir une prestation minimale uniformisée sur l'ensemble du territoire. La péréquation intercommunale et le désenchevêtrement ont permis de faire face aux difficultés qui se posaient à court terme, mais ces instruments ne constituent pas une solution idéale et n'ont pas été suffisants pour éviter un certain "nivellement par le bas" de l'autonomie communale.

Inverser la tendance pour renforcer l'autonomie des communes, mais aussi organiser le contrôle démocratique et le suivi des collaborations intercantonales qui se multiplient, anticiper l'engorgement du tunnel sous la Vue des Alpes d'ici 10 ans ou encore intégrer les préoccupations environnementales et la durabilité dans notre stratégie de développement sont autant de défis qui se posent à nous et que nous avons la responsabilité de relever.

Aujourd'hui, le canton de Neuchâtel a besoin d'une vision aussi forte que celle de 1848. Le Conseil d'Etat s'est associé aux Conseils communaux pour partager et développer cette volonté et cette ambition ; il a aussi saisi l'opportunité offerte par des modifications organisationnelles importantes aux niveaux suisse et européen. Cette démarche a permis de formuler un concept, certes encore flou et imprécis sous certains aspects, mais fort, dynamique et volontariste.

D'abord, il y a l'Europe, dans laquelle la Suisse évolue, et qui absorbe une large part de ses exportations. Dans cette Europe, il y a le Réseau métropolitain Rhin-Rhône, du Creusot à Bâle, en passant par Châlon sur Saône, Dijon, Besançon, Neuchâtel, Montbéliard, Belfort et Mulhouse.


Pays-Bas
Royaume-Uni
Côte d'Opale - Flandre occidentale Belge
Rhein-Ruhr
Hannover-Braunschweig-Göttingen
Halle-Leipzig-Dresden
Allemagne
Rhein-Maas
Rhein-Main
Belgique
Aire métropolitaine de Lille
Luxembourg
Nürnberg
Rhein-Neckar
Sarrebruck - Moselle est
Conférence du Rhin supérieur
Métropole Normande
Sillon lorrain
Stuttgart
Eurodistrict Strasbourg - Ortenau
München
Eurodistrict Mulhouse - Colmar - Freiburg
Espace métropolitain Loire - Bretagne
Regio Trirhena
Autriche
France
Suisse du Nord-Ouest
Métropole Rhin-Rhône
Suisse
Arc lémanique
Clermont Auvergne métropole
Région urbaine de Lyon
Agglomération franco-valdo-genevoise
Italie
Sillon alpin
Coopérations métropolitaines
Coopérations nationales
Coopérations transfrontalières
Marseille Provence métropole Pays d'Aix
Métropole Côte d'azur
Conurbation Bayonne-San-Sebastian
Aire métropolitaine Toulousaine
Aire Toulonnaise
Andorre
Espagne
400 km
Source: RmRR - ADU, Montbéliard


Paris
ÎLE DE FRANCE
LORRAINE
Nancy
Stuttgart
Strasbourg
Offenburg
ALSACE
CHAMPAGNE - ARDENNE
Troyes
Epinal
Colmar
Freiburg
Mulhouse
Belfort
ETB Bâle Saint-Louis Lörrach
Konstanz
Auxerre
CENTRE
BOURGOGNE
FRANCHE-COMTÉ
Montbéliard
Zurich
Dijon
Besançon
Réseau Urbain Neuchâtelois
Bern
Nevers
SUISSE
Chalon / Saône
Métropole extérieure et sa périphérie
Ensemble urbain en besoin de structuration
Réseau autoroutier
Creusot Montceau
Métropole Rhin-Rhône
Lausanne
Genève
Roanne
ITALIE
RHÔNE-ALPES
Lyon
100 km
Source: RmRR - ADU, Montbéliard

Il y a ensuite la Suisse, son niveau de vie, ses deux pôles économiques historiques, ses cultures. Et bien sûr, la Suisse occidentale et ses cantons, avec lesquels Neuchâtel multiplie les collaborations.

Finalement, il y a l'Arc jurassien, transfrontalier et transcantonal, sa culture et son histoire industrielle, exportatrice, ouverte au monde, notre région, riche de nombreux atouts, mais trop modestement profilée.

C'est dans ce contexte que doit évoluer le canton de Neuchâtel, petit mais ingénieux, fier et indépendant, industriel et urbain. Avec la ferme volonté de se positionner comme pôle économique de l'Arc jurassien, comme un canton qui compte en Suisse et comme un partenaire fort du réseau métropolitain Rhin-Rhône. L'agglomération urbaine neuchâteloise en devenir s'affirme peu à peu comme un aimant culturel et économique dynamique pour ses voisins et il est impératif d'appuyer cette évolution favorable.

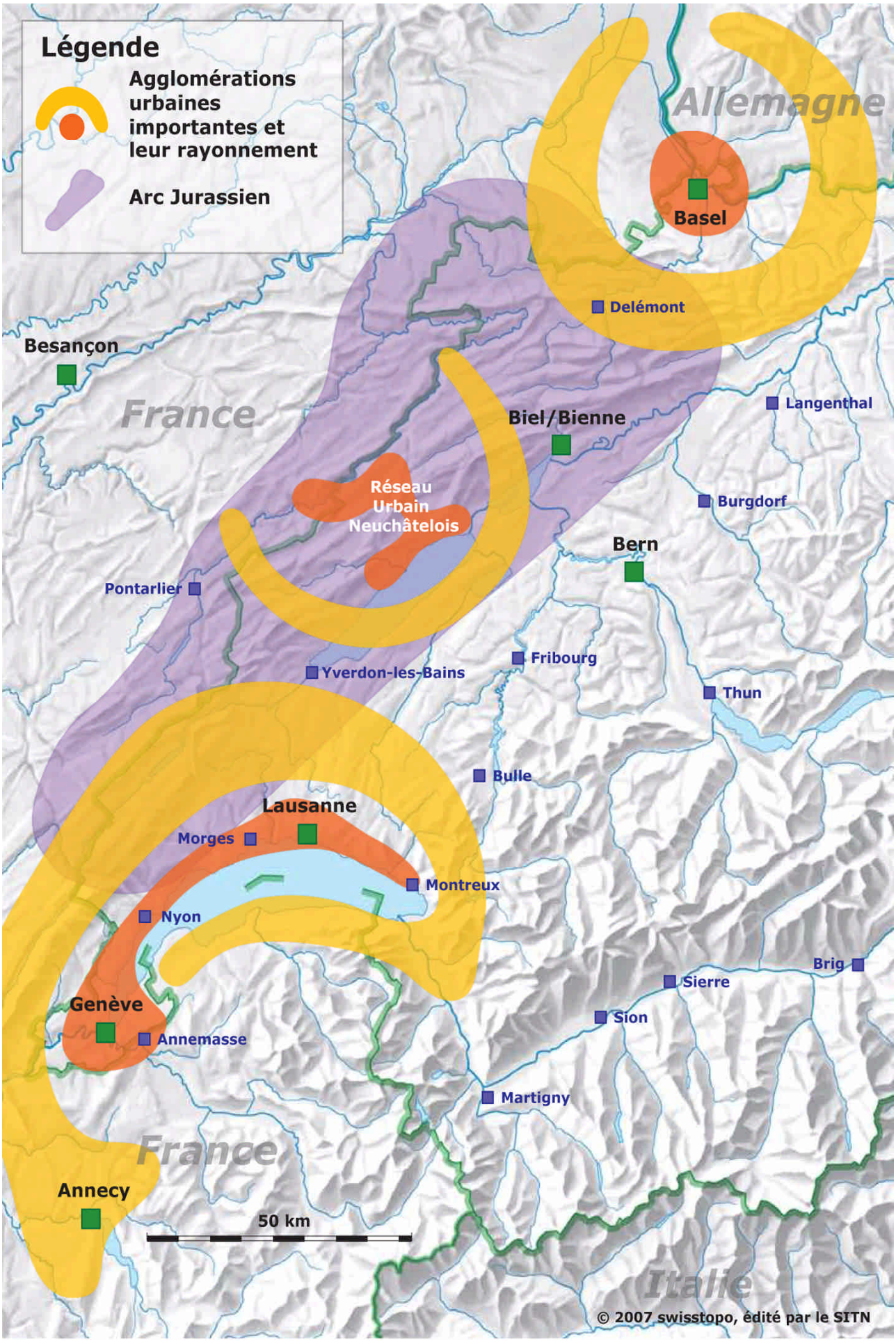
La vision proposée par le Conseil d'Etat et les Conseils communaux, c'est la structuration, l'organisation du savoir-faire ancestral, universitaire et manufacturier dans l'horlogerie et les microtechniques, savoir-faire qui s'exerce dans une agglomération urbain de 120.000 habitants, agglomération aux portes de la France et de l'Europe, aux limites linguistiques de la Suisse, à proximité des deux pôles économiques historiques helvétiques et de leur deux aéroports.

Aux yeux de nos voisins, seul le réseau urbain neuchâtelois (RUN) peut placer l'agglomération urbaine neuchâteloise dans le club des villes de plus de 100.000 habitants qui créent les richesses d'un pays; à l'intérieur, seul le RUN peut transcender les rivalités Haut-Bas ou villes-campagnes. Organisée en partenariat Etat-groupements de communes, l'association du RUN rassemble aujourd'hui déjà 3 communautés urbaines et 5 régions périurbaines et rurales, avec pour chacune un programme de développement propre.

S'appuyant sur les principes de partenariat, de complémentarité et de subsidiarité, la démarche qui se concrétise depuis quelques années déjà va aboutir, à terme, à une répartition des activités sur le territoire, selon la vocation historique et les atouts de chaque région: activités tertiaires, universitaires et de recherche sur le littoral, activés secondaires, de formation professionnelle et de valorisation technologique dans les Montagnes, vocation résidentielle, agricole et promotion de fleurons industriels dans les vallées, valorisation touristique de haute qualité des atouts horlogers, culturels et naturels sur l'ensemble du canton.

Le TransRUN a vocation de relier entre elles ces activités et ces richesses, non seulement à l'intérieur du canton, mais encore en réseau 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, c'est le TransRun. Modernisation sans précédent du réseau ferroviaire conçu au 19ème siècle, le TransRun a pour but de diviser par deux la durée des trajets en transport public à l'intérieur de l'agglomération neuchâteloise en devenir, tout en coordonnant les connexions avec l'extérieur. Il s'agit d'une démarche porteuse et avant-gardiste qui permettra de placer le canton dans l'ère du développement durable.

Enfin, la vision du Conseil d'Etat et des Conseils communaux, c'est d'adapter les institutions pour qu'elles puissent au mieux porter et accompagner ces réformes de l'urbanité, de la culture, de l'économie, des transports et du développement durable. Dans un premier temps, il s'agit de réfléchir à la modernisation en profondeur des institutions d'un canton léger de 169.000 habitants, mais lourd de structures et de fonctionnements obsolètes hérités d'un autre âge.


Légende
Agglomérations urbaines importantes et leur rayonnement
Arc Jurassien
Allemagne
Basel
Delémont
Besançon
France
Langenthal
Biel/Bienne
Réseau Urbain Neuchâtelois
Burgdorf
Bern
Pontarlier
Fribourg
Yverdon-les-Bains
Thun
Bulle
Lausanne
Morges
Montreux
Nyon
Brig
Sierre
Genève
Sion
Annemasse
Martigny
France
Annecy
50 km
Italie
© 2007 swisstopo, édité par le SITN

Hormis ce qui concerne la création d'un fonds de politique régionale, le présent rapport est une information concernant le réseau urbain neuchâtelois (RUN), la politique régionale, la politique d'agglomération, le TransRUN et les axes sur lesquels le Conseil d'Etat entend baser ses réflexions concernant l'avenir de nos institutions. Il sera suivi de propositions de modifications de lois cantonales, voire de la Constitution, ainsi que de demandes de crédit permettant de concrétiser les projets. La discussion sur ce rapport doit donc permettre au Grand Conseil d'exprimer sa vision et un avis général sur ces dossiers stratégiques, afin que le Conseil d'Etat puisse poursuivre ses démarches en prenant en considération les positions de tous les acteurs concernés.

Première partie

2. LE RESEAU URBAIN NEUCHATELOIS (RUN)

Lancée à la fin des années 1990, la réflexion sur le RUN a été entreprise conjointement par l'Etat et les communes. Il s'agissait de fédérer les composantes territoriales du canton en redéfinissant les relations entre canton et communes pour mieux valoriser les potentiels neuchâtelois et accroître son attractivité.

2.1. Le RUN: stratégie de développement du canton

Comment relancer le développement quand on est un petit canton de 169.000 habitants, fragilisé par une dure reconversion industrielle et toujours plus dépendant de centres de décision extérieurs? A défaut de moyens, Neuchâtel a des idées! Fidèle à une longue tradition de créativité et d'indépendance, le canton se recompose à partir d'un projet stratégique de développement territorial et régional, le Réseau urbain neuchâtelois (RUN).

Davantage qu'un projet, le RUN est une stratégie, une manière de penser le développement de Neuchâtel à partir d'un objectif commun: regrouper les forces du canton à l'intérieur et renforcer son rayonnement à l'extérieur.

2.1.1. Quatre constats

Le Réseau urbain neuchâtelois s'est développé au point de convergence de quatre analyses:

– Le canton a un problème de positionnement national et international. Petit et frontalier, il occupe une position marginale relativement à la capitale politique et administrative, Berne, et aux puissants pôles économiques historiques que sont l'Arc lémanique et l'axe Zurich-Bâle, sans appartenir à aucun d'eux. Sur le plan économique, le risque de marginalisation a été particulièrement perceptible lors de la crise horlogère. Sur les plans social et culturel, il est traditionnellement animé par une politique active et permanente d'échanges et d'ouverture au monde. Pour faire face aux problèmes les plus aigus, des efforts importants ont été engagés – ainsi, le canton a été l'un des premiers en Suisse à mettre en place un organisme de promotion économique. Malgré des succès évidents, la situation reste toutefois fragile et exposée aux aléas d'une conjoncture incertaine. Cependant, un autre atout de Neuchâtel, son statut de canton frontalier, prend de l'importance malgré les problèmes ponctuels qu'il engendre. Cet atout, c'est notamment l'ouverture à la France et à l'UE, avantage fondamental sur plan économique.

– Le canton pâtit de difficultés internes. L'antagonisme entre le haut et le bas du canton n'a pas disparu. Une certaine incompréhension entre les campagnes et les villes pourrait aussi s'instaurer. Ces deux axes de fracture perturbent le traitement des problèmes, chaque "camp" revendiquant sa part de la prospérité dans un paysage toujours plus divisé. Ces déficiences de cohésion sont coûteuses: l'engagement de moyens importants pour tenter de remédier à ces déséquilibres internes durables ne contribue en rien à la prospérité du canton.

– Comme d'autres cantons, mais sans doute davantage étant donné sa petite taille, Neuchâtel souffre d'une sévère limitation des moyens financiers. Cette situation met le

canton de Neuchâtel au défi de repenser l'utilisation de ressources non extensibles sans accroître ses dépendances vis-à-vis de l'extérieur et sans renoncer aux services et aux équipements qui font sa qualité de vie et soutiennent l'activité.

– Les communes urbaines abritent 120.000 habitants, soit 70% des 169.000 habitants du canton, davantage encore si l'on considère que les autres régions sont plus périurbaines que rurales (75% de la population suisse est urbaine). L'ancienne division entre un monde rural et un monde urbain a laissé place à une société beaucoup plus homogène où tout le monde, peu ou prou, partage le même style de vie urbain – style de vie qui n'exclut aucunement les valeurs de nature et de ruralité, mais implique au contraire une demande sociale de protection de l'environnement et des sites toujours plus étendue.

2.1.2. Une stratégie: une agglomération de 120.000 habitants et une alliance des villes et des régions

L'idée de "Réseau urbain neuchâtelois" oppose à ces quatre constats, tissés de contraintes et d'héritages, la perspective d'un projet stratégique unifié. Pour lutter contre les menaces de marginalisation et promouvoir le développement, la meilleure chance du canton est de promouvoir ses trois villes, dont aucune n'atteint le seuil de 100.000 habitants, mais qui, assemblées en une seule agglomération de 120.000 habitants, peuvent peser d'un poids suffisant sur les scènes nationales et internationales (cf. Réseau de villes suisses).

Pour conduire cette stratégie, il faut recomposer l'organisation interne du canton de façon à éviter le gaspillage qu'impliquent les divisions et à mettre les forces disponibles au service de l'intérêt commun, celles des villes comme celles des régions, rassemblées dans un nouveau "contrat de solidarité" cantonale. Dès 2002, le Conseil d'Etat a fait de la stratégie du Réseau urbain neuchâtelois l'une de ses premières priorités (Programme de législature 2002-2005 et 2005-2009). Il s'agit de la mettre en œuvre afin de redresser la situation du canton et trouver la voie d'un développement durable.

A Neuchâtel, à la différence d'autres cantons, la question de l'agglomération n'est pas un thème parmi d'autres d'une politique cantonale guidée par d'autres priorités. Elle joue un rôle structurant, visant à recomposer les forces disponibles pour gagner en puissance et en efficacité.

Cette place fondamentale attribuée à la stratégie cantonale RUN a été confirmée par la Conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire 2004, approuvée par le Grand Conseil, le 26 janvier 2005. Elle se décline également dans le cadre de politiques cantonales telles que la politique régionale, la politique extérieure ou encore la politique touristique à propos desquelles votre autorité a été saisie de rapports d'information. En outre, depuis 2005, cette stratégie s'inscrit dans les programmes de législature des villes de La Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel.

La mise en œuvre de la stratégie cantonale RUN s'est effectuée par une démarche décentralisée (principe de subsidiarité) conforme à l'ambition de rassembler les Neuchâtelois. L'autorité cantonale entend jouer un rôle d'orientation, d'incitation à partir d'un projet fort et de suivi de processus gérés par les acteurs eux-mêmes, aux divers niveaux où se trouvent les enjeux déterminants de la vie du canton. Il s'agit de renforcer l'autonomie communale, à condition que les communes se regroupent pour assumer leurs nouvelles responsabilités.

Les trois villes de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Le Locle ont joué un rôle pionnier, en concertation avec le canton, avant d'être rejointes progressivement par les autres communes du canton. La conception de la démarche a été notamment préparée par

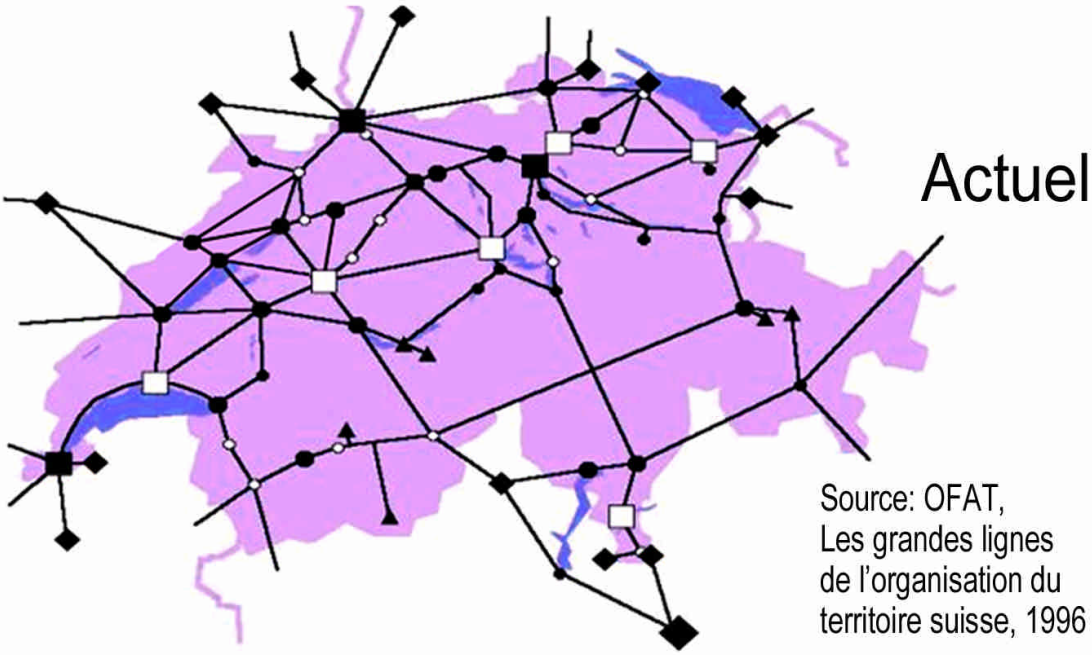
l'organisation de trois "journées citoyennes" les 19 février, 25 mars et 20 avril 2004 (publication des Actes en septembre 2004) qui a permis principalement aux représentants des milieux politiques, associatifs et à quelques citoyens d'exprimer leur vision du canton de demain.

Pour avoir une chance de réussite, ce projet cantonal devait être soutenu par tous les acteurs, principalement l'Etat et les communes, s'accordant une confiance mutuelle pour atteindre un but commun, profitable à tous. Ouverte, pragmatique, la méthode n'allait certes pas sans risque. C'était pourtant la seule voie réaliste possible: peut-on construire aujourd'hui un projet commun sans l'adhésion des intéressés, notamment les communes?

Initié par les communes et l'Etat, ce projet cantonal devait aussi engager les acteurs privés, semi-privés, parapublics et autres (associations, opérateurs de transports, fondations, entreprises, etc.) qui jouent un rôle déterminant dans la vie du canton. Le principe de subsidiarité implique qu'une prestation doit être assumée par l'échelon le plus proche du citoyen et le plus efficace pour la tâche donnée: aux autorités cantonales d'impulser le projet stratégique et de soutenir sa mise en œuvre; aux autres acteurs responsables, chacun à son échelon, dans son domaine et dans son territoire, de décider des meilleurs moyens de servir l'intérêt cantonal.

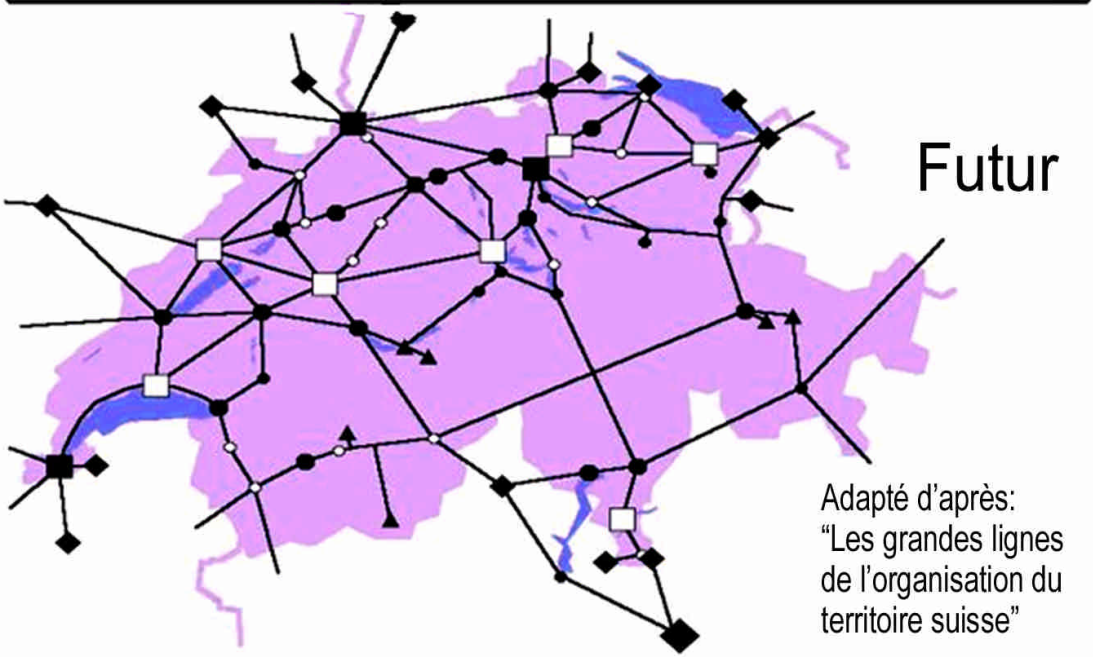
L'instrument employé pour la mise en oeuvre du RUN est le contrat. Dans un contexte de changement – que le projet RUN entend encourager et orienter –l'ouverture et la souplesse sont à privilégier. En complément des règles juridiques et institutionnelles qui régissent le fonctionnement politique et social, le contrat se présente comme une forme de coopération volontaire entre acteurs qui sont partie prenante de la décision et œuvrent en co-responsables de tâches bien définies dans leurs objectifs et leurs moyens.

Réseau des villes suisses



Source: OFAT,
Les grandes lignes
de l'organisation du
territoire suisse, 1996

- ■ Grandes agglomérations urbaines d'importance internationale
- □ Agglomérations d'importance nationale
- ● Agglomérations moyennes d'importance régionale
- ○ Petites agglomérations d'importance régionale
- • Centres régionaux
- ▲ Grands centres touristiques
- ◆ Centres étrangers



Adapté d'après:
"Les grandes lignes
de l'organisation du
territoire suisse"

De fait, les contrats présentent de nombreux avantages, notamment:

– ils facilitent la culture de la négociation, une constante du système neuchâtelois;

– ils permettent de traiter d'engagements financiers, pratique relativement classique, mais n'excluent pas de développer des échanges de prestations, ce qui semble moins courant;

– ils offrent la possibilité de s'adapter rapidement à l'évolution selon les besoins;

– ils autorisent le développement de solutions adaptées à des situations particulières et différentes d'un endroit du territoire à l'autre.

Contrairement à certaines craintes exprimées, le recours au contrat comme forme d'accord et d'adhésion à des projets ciblés n'a pas entraîné de déficit démocratique, puisqu'il a nécessité, chaque fois que l'intérêt public était en jeu, une consolidation politique conforme aux règles institutionnelles en vigueur que les instances politiques sont très attentives à faire respecter. L'expérience acquise dans d'autres pays (notamment la France) depuis une dizaine d'années montre la légitimité de ce type d'instrument. En particulier tous les engagements financiers que conviennent les autorités exécutives ont été, sont et seront soumis aux législatifs dans le respect de leurs compétences.

Le pilotage de la stratégie RUN a été assuré par le Conseil d'Etat en partenariat avec les Conseils communaux groupés en régions et en agglomérations, puis par l'Association du Réseau urbain neuchâtelois fondée en décembre 2006. La concrétisation technique et administrative a été confiée à la plate-forme RUN, puis au Bureau des agglomérations et des régions (voir 2.2 L'association RUN).

2.1.3. Le RUN: projet modèle de la politique des agglomérations et de la politique régionale de la Confédération

Dès les premières réflexions sur le RUN, conduites par l'administration cantonale et les magistrats des trois villes, la démarche a suscité l'intérêt de la Confédération. Le secrétariat d'état à l'économie (seco), en charge de la préparation du rapport du Conseil fédéral sur la politique des agglomérations, a eu connaissance des travaux engagés par le canton de Neuchâtel. Dans ce contexte, un soutien de plus de 120.000 francs de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) a été octroyé au RUN au titre de projet modèle de la politique des agglomérations. Cette aide bienvenue a stimulé la poursuite des travaux.

Le seco a confirmé son intérêt pour le projet neuchâtelois en le retenant également comme projet modèle de la nouvelle politique régionale en construction. C'est l'alliance des villes et des régions impliquées dans la stratégie RUN qui a, cette fois, retenu l'attention du seco. L'apport de la Confédération a été très important, soit 1,03 millions pour la période 2005 à 2007, permettant le développement de cette stratégie par le canton et les communes jusqu'à aujourd'hui.

Ce double appui, à l'intersection de la politique des agglomérations et de la politique régionale de la Confédération, constitue une reconnaissance nationale des réflexions engagées par le canton de Neuchâtel et un soutien essentiel à la promotion de l'idée du RUN. C'est dans cette double perspective territoriale et régionale que l'Association RUN a vu le jour.

2.1.4. Le RUN: Neuchâtel dans le réseau des villes européennes

Depuis longtemps, l'économie neuchâteloise se déploie dans une Europe dynamique, traversée par des axes de développement vis-à-vis desquels le canton entend renforcer sa position. C'est dans cette perspective qu'il a adhéré en 2006 au Réseau métropolitain Rhin-Rhône. Ce réseau, qui concrétise la politique française lancée pour assurer compétitivité et rayonnement européens aux métropoles, institutionnalise et développe les relations nouées avec Bâle, Belfort, Besançon, Dijon, Le Grand Chalon, Le Creusot, Montceau, Montbéliard et Mulhouse dans une perspective d'agglomération urbaine. Avec cette adhésion, Neuchâtel prend position sur l'espace dans lequel se joue son avenir: le réseau des villes européennes.

2.2. L'Association RUN: un organisme de mise en œuvre

2.2.1. Ses missions

L'Association RUN, créée le 8 décembre 2006, a pour buts, selon ses statuts de:

– contribuer à la définition et à la mise en œuvre de la stratégie de développement régional et territorial du canton de Neuchâtel (RUN), dans la perspective de la Nouvelle politique régionale et de la politique des agglomérations;

– faciliter au niveau cantonal, intercantonal et transfrontalier la coordination politique, administrative, technique et financière des projets d'agglomération et de région.

Les membres fondateurs de l'association sont:

a) la République et Canton de Neuchâtel;

b) les groupements de communes constitués pour les projets d'agglomération et de région, à savoir:

   – le réseau des trois villes;
   – la communauté urbaine du Littoral;
   – la communauté urbaine La Chaux-de-Fonds - Le Locle (avec une composante transfrontalière qui s'étend à Morteau et à Villers-le-lac);
   – la région de l'Entre-Deux-Lacs;
   – la région Val-de-Travers;
   – la région Centre-Jura;
   – la région de la Béroche;
   – la région du Val-de-Ruz.

Les groupements de communes doivent acquérir la personnalité juridique dans un délai de vingt mois à compter de l'entrée en vigueur des statuts, sous peine de perdre leur qualité de membres de l'association. De nouveaux groupements de communes constitués pour les projets d'agglomération ou de région peuvent devenir membres de l'association pour autant qu'ils aient la personnalité juridique.

2.2.2. Son fonctionnement

L'organe principal de l'association est son assemblée générale, présidée par le conseiller d'Etat en charge du département de l'économie. Elle se réunit au moins une fois par année pour traiter du budget et des comptes et fixer les principales orientations de son activité. Son siège est à Neuchâtel et ses bureaux à la Chaux-de-Fonds.

Le président de l'association préside également le comité directeur de l'association, son organe exécutif, constitué d'un représentant par projet de région et d'agglomération ; ceux-ci sont désignés par chaque association. Le comité directeur assure la mise en œuvre des décisions de l'assemblée générale et la gestion courante de l'association.

Le Contrôle des finances de l'Etat assume, par décision de l'assemblée générale et avec l'accord du Conseil d'Etat, la fonction d'organe de contrôle de l'association.

Pour assister l'association dans ses tâches, il a été constitué un bureau des agglomérations et des régions (BAR). Cette structure a remplacé la plate-forme RUN qui assumait précédemment les mêmes tâches. Outre l'accompagnement des associations de communes, notamment pour la mise en œuvre des contrats d'agglomération et de région, elle reprendra les activités des secrétariats régionaux LIM dès le 1er janvier 2008. Ceux-ci seront supprimés avec la fin de la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne et l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la politique régionale au 1er janvier 2008.

3. LES CONTRATS D'AGGLOMERATION ET DE REGION

La démarche d'intégration à la stratégie RUN est engagée par des groupements de communes désirant développer un projet de territoire conforme aux finalités du RUN. Ce projet se construit à partir d'une analyse des forces et des faiblesses du territoire considéré, afin de renforcer ses atouts et spécificités et d'atténuer ses difficultés. L'idée qui a longtemps prévalu d'un *développement égalitaire* entre régions a été remplacée par celle d'un *développement équitable*. On ne saurait faire la même chose partout, d'une part parce que les conditions de base des régions considérées sont très différentes et d'autre part parce que les moyens financiers à disposition ne le permettent plus, comme le mettait déjà en évidence le Conseil d'Etat dans son rapport d'information du 18 février 2004 (rapport 04.018) concernant la politique régionale. A l'inverse du *développement égalitaire*, le *développement équitable* est fondé non pas sur la volonté de faire la même chose partout, mais de soutenir équitablement les régions dans des projets différenciés en fonction de leurs besoins, de leurs potentiels et de leurs spécificités.

Les groupements de partenaires des projets ont été formés au cours d'un processus méthodique allant des contacts préliminaires à la signature de contrats d'agglomération ou de région et à leur mise en œuvre.

Les contrats sont en phase d'établissement. Certains d'entre eux ont déjà été conclus. Le premier est celui que le Conseil d'Etat, les 11 communes du Val-de-Travers et les Fleurons de la région ont signé le 1er juin 2007 à l'Hôtel des six communes à Môtiers.

Le Réseau urbain neuchâtelois (RUN) se compose d'agglomérations et de régions ; les premières jouent un rôle moteur produisant des effets positifs sur le développement des secondes. Chaque projet a sa propre dynamique et traite de thématiques spécifiques.

L'agglomération RUN est structurée par trois groupements de communes:

– le réseau des trois villes (Le Locle – La Chaux-de-Fonds – Neuchâtel);

– l'agglomération transfrontalière Morteau – Villers-le-Lac – Le Locle – La Chaux-de-Fonds;

– la communauté urbaine du littoral, intégrant 12 communes allant de Bevaix à Marin-Epagnier, y compris Neuchâtel.Les régions RUN constituées sont au nombre de cinq:

– Val-de-Travers;
– Centre-Jura;
– Val-de-Ruz;
– Entre-deux-Lacs;
– La Béroche.

3.1. Le réseau des trois villes

Le réseau des trois villes forme le cœur du RUN. Cette volonté, toujours d'actualité, est à l'origine de la stratégie RUN. Il s'agit de constituer une agglomération sur plusieurs sites qui, par sa taille et par les prestations offertes, puisse rejoindre le club des villes et agglomérations suisses de plus de 100.000 habitants. Elle se placerait ainsi au troisième rang des agglomérations romandes.

Les objectifs prioritaires de ce réseau urbain, définis par le Conseil d'Etat et les trois villes, sont les suivants:

– créer et gérer les pôles de développement économique d'importance cantonale fondés sur la compétence cantonale dans le domaine des microtechniques; garantir leur qualité urbanistique et mettre en place des mesures d'accompagnement (mobilité, logement) propres à renforcer leur attrait; promouvoir et soutenir le transfert de connaissances et de technologies entre entreprises et écoles;

– créer un système de transports performant et innovant, de manière coordonnée avec le développement et la gestion des pôles économiques et résidentiels;

– stimuler et valoriser le dynamisme culturel des villes en tant qu'enjeu touristique et facteur de promotion de la qualité de vie en ville;

– transférer aux communes certaines prestations de l'Etat et adopter les réformes institutionnelles nécessaires à cette fin.

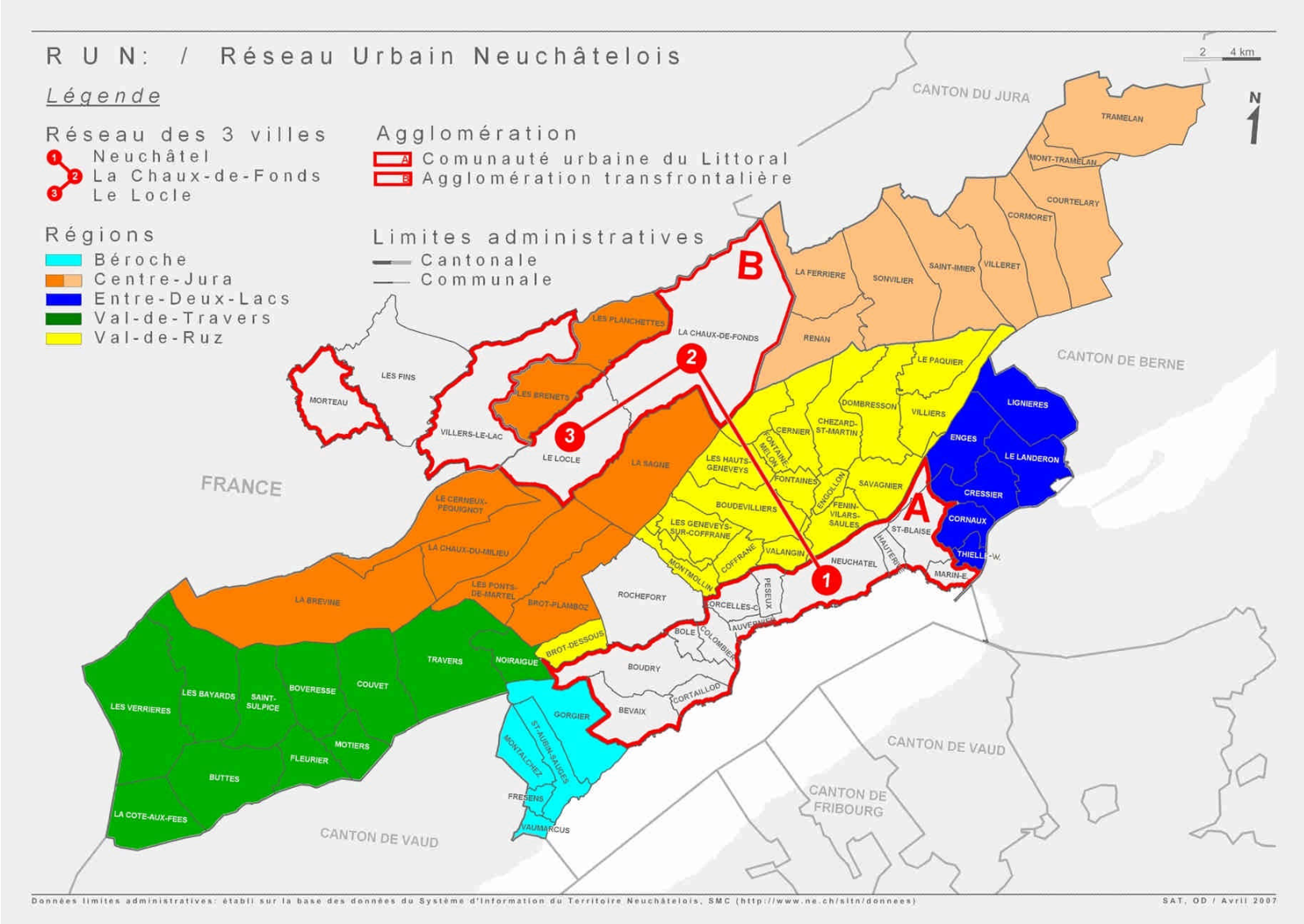
3.2. La communauté urbaine du Littoral

La communauté urbaine du littoral est le premier des territoires urbains du RUN à s'être constituée en une association, appelée COMUL. Les communes de Auvernier, Bevaix, Bôle, Boudry, Colombier, Corcelles, Cortaillod, Hauterive, Marin, Neuchâtel, Saint-Blaise et Peseux en font partie. Cette communauté urbaine entend se constituer en un espace urbain multipolaire organisé autour des gares qui le desservent, en développant les axes suivants:

– créer des pôles économiques et résidentiels structurants et attractifs pour les entreprises et les habitants;

– mettre en place un système de transports publics performant;

– développer une meilleure gestion et un partage efficace des infrastructures techniques et socio-culturelles dont elle dispose et qui font son attrait.


R U N: / Réseau Urbain Neuchâtelois
Légende
Réseau des 3 villes
1 Neuchâtel
2 La Chaux-de-Fonds
3 Le Locle
Régions
Béroche
Centre-Jura
Entre-Deux-Lacs
Val-de-Travers
Val-de-Ruz
Agglomération
A Comunauté urbaine du Littoral
B Agglomération transfrontalière
Limites administratives
Cantonale
Communale
2 4 km
N
CANTON DU JURA
CANTON DE BERNE
CANTON DE VAUD
CANTON DE FRIBOURG
FRANCE
TRAMELAN
MONT-TRAMELAN
COURTELARY
CORMORET
VILLERET
SAINT-IMIER
SONVILIER
LA FERRIERE
RENAN
LES PLANCHETTES
LA CHAUX-DE-FONDS
LE PAQUIER
VILLIERS
DOMBRESSON
CHEZARD-ST-MARTIN
CERNIER
FONTAINE-MELON
FONTAINES
ENGOLLON
SAVAGNIER
LIGNIERES
ENGES
LE LANDERON
CRESSIER
CORNAUX
THIELLE-W.
MARIN-E
ST-BLAISE
HAUTERIVE
NEUCHATEL
VALANGIN
COFFRANE
MONTMOLLIN
LES GENEVEYS-SUR-COFFRANE
BOUDEVILLIERS
LES HAUTS-GENEVEYS
FENIN-VILARS-SAULES
PESEUX
CORCELLES-C
AUVERNIER
BOLE
COLOMBIER
ROCHEFORT
BOUDRY
CORTAILLOD
BEVAIX
LES FINS
MORTEAU
VILLERS-LE-LAC
LES BRENETS
LE LOCLE
LA SAGNE
LE CERNEUX-PEQUIGNOT
LA CHAUX-DU-MILIEU
LES PONTS-DE-MARTEL
BROT-PLAMBOZ
BROT-DESSOUS
LA BREVINE
TRAVERS
NOIRAIGUE
GORGIER
ST-AUBIN-SAUGES
MONTALCHEZ
FRESENS
VAUMARCUS
LES VERRIERES
LES BAYARDS
SAINT-SULPICE
BOVERESSE
COUVET
MOTIERS
FLEURIER
BUTTES
LA COTE-AUX-FEES
A
B
1
2
3
Données limites administratives: établi sur la base des données du Système d'information du Territoire Neuchâtelois, SMC (http://www.ne.ch/sitn/donnees)
SAT, OD / Avril 2007

3.3. L'agglomération Le Locle – La Chaux-de-Fonds – Morteau

L'agglomération transfrontalière est un espace fonctionnel unifié – la statistique fédérale en apporte la preuve. Il s'agit de confirmer ce constat et de renforcer cet ensemble en tant qu'espace économique transnational reconnu. L'amélioration des collaborations de chaque côté de la frontière permettra de fournir à ses habitants et usagers une meilleure qualité de vie. La constante augmentation des différents flux entre la France et la Suisse doit être gérée en développant d'étroites collaborations entre les autorités locales françaises et suisses, à savoir Morteau, Villers-le-Lac, Le Locle et La Chaux-de-Fonds, pour atteindre les objectifs suivants:

– équilibrer le développement économique de part et d'autre de la frontière en travaillant à la mise en place d'un espace économique commun;

– organiser la gestion prévisionnelle et concertée de l'emploi et de la formation;

– travailler à la cohérence du développement urbain de manière à créer un véritable ensemble transfrontalier;

– améliorer la mobilité interne au sein du territoire concerné et notamment la fluidité du trafic généré par les travailleurs frontaliers;

– améliorer l'accessibilité de l'agglomération transfrontalière par les transports publics et privés (en considérant les liaisons vers Besançon, Saint-Imier, Bienne et le Jura en lien avec l'étude TransRUN, avec les T.E.R (trains régionaux express), le réseau des routes nationales suisses et la route des microtechniques);

– promouvoir une offre adaptée de logements locatifs dans les centres, mais aussi en périphérie, compte tenu du peu de logements vacants de part et d'autre de la frontière;

– assurer une répartition des fonctions sur l'ensemble du territoire concerné, notamment par la définition d'une stratégie commune et d'un échange d'expérience;

– réduire les risques de déséquilibres sociaux de part et d'autre de la frontière (dumping salarial, afflux de population, etc.).

3.4. La région Val-de-Travers

Le projet de région vise à accroître la compétitivité du territoire en valorisant ses potentiels à travers des démarches innovatrices générant de la valeur ajoutée économique, sociale, environnementale et culturelle. Il poursuit les buts suivants:

– favoriser le développement et l'implantation des fleurons qui constituent les éléments de croissance prépondérants de la région et un facteur de rayonnement remarquable pour le canton dans son ensemble;

– faire de la région un lieu favorable aux familles par la qualité des prestations offertes et des infrastructures à disposition;

– développer, sur la base d'infrastructures existantes de qualité, un tourisme familial et d'activités sportives, facteur d'essor économique;

– élaborer et mettre en œuvre un concept général de "région apprenante" en marge des réformes institutionnelles et dans le contexte du partenariat entre les collectivités publiques et les fleurons

3.5. La région Centre-Jura

Le projet de région Centre-Jura aborde les domaines d'action suivants:

– réformes institutionnelles: développer des collaborations intercommunales et les alliances entre les villes et les communes; mettre en place des échanges de prestations par la création d'organismes communs permettant une planification et une gestion régionale;

– énergie et ressources naturelles: se donner les moyens de devenir une région autonome en énergie; innover dans de nouveaux secteurs tels que l'exploitation du bois-énergie (opportunité offerte par les pâturages boisés);

– tourisme: valoriser les particularités régionales; prendre en considération les nouvelles formes de tourisme et définir des pôles au sein de la région;

– maintenir la vitalité des villages; traiter la problématique des commerces et services de proximité, de la vie associative, de l'habitat et de la mobilité.

Aujourd'hui déjà, la région LIM Centre-Jura intègre le vallon de Saint-Imier. La volonté est de poursuivre cette collaboration fructueuse en intégrant les communes concernées dans le projet de région élaboré dans le cadre du RUN. Cette collaboration pourrait d'ailleurs s'étendre aux Franches-Montagnes à futur.

3.6. La région Val-de-Ruz

La région Val-de-Ruz a mis en évidence deux éléments pour son développement, en concertation avec le Conseil d'Etat. Le projet de contrat de la région Val-de-Ruz s'appuie d'une part sur une forte solidarité intercommunale régionale: les mesures proposées sont ainsi valables pour l'ensemble de la région; il convient d'autre part, en guise de réponse à des besoins de région périurbaine en expansion (économique, résidentiel, etc.), de mettre en place une concertation politique afin d'assurer, à l'échelle de la région, les prestations nécessaires à son développement et à la qualité de vie qu'il s'agit de maintenir et de valoriser.

Regroupant 17 communes (le projet le plus important du RUN sur ce point), ce projet de région vise les objectifs stratégiques suivants:

– renforcer la coordination et les collaborations institutionnelles afin de mettre en œuvre un développement concerté du territoire;

– stimuler la création de valeur ajoutée indigène en créant des conditions favorables au développement économique;

– favoriser la vitalité des communes en développant des services adaptés aux besoins de la population;

– identifier des priorités paysagères et naturelles afin de concilier valorisation des activités économiques et qualité de vie dans un espace de verdure privilégié;

– assurer l'autonomie énergétique de la région.

3.7. La région Entre-deux-Lacs

Le projet de l'Entre-deux-Lacs fonde son développement sur la répartition des fonctions et des tâches à répartir entre les six communes qui le composent. La base du projet de territoire est novatrice en matière de réforme institutionnelle et d'aménagement du territoire. Ici également, la mobilité est une condition essentielle à sa réalisation.

Lien naturel entre les cantons de Berne et de Neuchâtel, les villes de Bienne et de Neuchâtel, l'Entre-deux-Lacs possède des atouts qui permettent d'envisager un projet commun et fédérateur. L'attrait de la région paraît évident (augmentation de la population, surtout pour les familles), alors que la présence d'un pôle d'intérêt régional, situé entre Cornaux et Cressier, offre une opportunité de développement intéressante (stratégie cantonale des pôles).

Les objectifs du projet de région sont les suivants:

– miser sur la diversité autant que la complémentarité des communes de l'Entre-deux-Lacs en répartissant les fonctions dans l'espace;

– fixer un axe de développement essentiel pour chaque commune afin d'atteindre une taille critique et de devenir plus forts et plus concurrentiels ensemble;

– garantir une coordination entre les activités de l'ensemble des communes de la région;

– déterminer un modèle de partage des fruits du développement de la région;

– améliorer les conditions d'accès aux transports publics, notamment pour les communes d'Enges, de Lignières et de Thielle-Wavre.

Les liens qui unissent les communes neuchâteloises avec les communes bernoises de la région, notamment la Neuveville, permettraient d'entrevoir une possible collaboration ou des projets communs au-delà de la frontière cantonale.

3.8. La région de la Béroche

Passerelle entre deux pôles urbains forts (la communauté urbaine du littoral et l'agglomération d'Yverdon-les-Bains), la région de La Béroche souhaite être reconnue comme espace solidaire ayant une communauté d'intérêts. Elle a l'ambition de fédérer les efforts internes de développement pour devenir un ensemble territorial cohérent et dynamique. La Béroche doit valoriser ses atouts (qualités paysagères préservées et activités économiques de tradition performantes) pour assurer son essor résidentiel et économique. La Béroche affiche comme priorité le développement de la mobilité au moyen notamment d'une meilleure offre des transports publics (liaisons avec Neuchâtel et Yverdon-les-Bains), mais aussi entre les communes de La Béroche elle-même. Les objectifs du projet de région sont les suivants:

– soutenir la vitalité des communes en favorisant le développement concerté d'un habitat de qualité et respectueux de l'environnement;

– rapprocher la région des agglomérations en améliorant notamment la desserte en transports publics;

– maintenir le dynamisme économique de la région en optant pour des solutions concertées sur l'ensemble du territoire de La Béroche.

Les liens qui unissent les communes neuchâteloises avec les communes vaudoises de la région permettraient d'entrevoir une possible collaboration ou des projets communs au-delà de la frontière cantonale.

4. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LPR DANS LE CANTON

Rapidement, le RUN s'est renforcé et s'est intégré à la fois à la politique fédérale des agglomérations, comme stratégie de développement, et à la politique régionale fédérale, comme instrument de sa mise en œuvre dans le canton. En effet, la LPR charge les cantons d'élaborer, conjointement avec leurs régions, un programme de développement pluriannuel sur la base duquel est négocié un soutien financier. Le premier programme, couvrant la période 2008-2011, a été transmis au seco en juillet 2007, conformément au calendrier fixé.

Dans un premier temps, ce chapitre résume brièvement la démarche ayant présidé à sa préparation ainsi que son contenu. Dans un second temps, nous soumettons à votre Autorité la création d'un fonds pour la politique régionale permettant de gérer les moyens qui y seront affectés par la Confédération, le canton et éventuellement les entités intercantonales partenaires.

Les montants évoqués dans ce chapitre sont encore provisoires: il s'agit de ceux qui ont été annoncés au seco. Suite aux négociations de cet automne, ils seront revus et fixés de manière définitive dans une convention-programme. Cela précisé, conformément à la LPR, la Confédération prendra à sa charge la moitié des montants affectés à chaque stratégie.

4.1. Le programme pluriannuel de développement neuchâtelois

Le programme cantonal de mise en œuvre de la LPR a été élaboré au sein du département de l'économie, avec la participation des services étatiques et des institutions para-étatiques concernés par les stratégies et domaines d'action privilégiés et la Coordination régionale Interreg Arc jurassien pour le volet transfrontalier. Son contenu a été présenté aux communes lors de l'Assemblée générale du RUN le 13 juin 2007, afin de les informer des orientations privilégiées et de recueillir leurs commentaires et suggestions.

4.1.1. La stratégie transfrontalière[2]

L'instrument européen de soutien financier à des projets transfrontaliers appelé Interreg a été adopté par la Suisse dès le début des années 90. Dès le 1er janvier 2008, Interreg sera inséré dans la politique régionale: la stratégie transfrontalière consiste à articuler les orientations du Programme opérationnel de coopération territoriale européenne Interreg IV France-Suisse 2007-2013[3] et celles de la LPR. Interreg définissant un champ d'action plus large que la loi suisse, de surcroît avec un calendrier de sept ans, une analyse de cohérence a été réalisée. Ce travail a été mené par la Coordination régionale Interreg Arc jurassien et soumis par le canton de Neuchâtel au seco au nom de l'ensemble des

---

[2] Le volet de stratégie transfrontalière du programme de mise en œuvre de la LPR est diponible sur internet, selon les indications données à la fin du présent rapport.
[3] Le programme opérationnel de coopération Interreg IV France-Suisse est disponible sur internet, selon les indications données à la fin du présent rapport.

cantons de l'Arc jurassien (Neuchâtel, Berne, Jura et Vaud). Il en est découlé une stratégie qui vise à:

1. améliorer la compétitivité des territoires transfrontaliers et celle de leurs acteurs;

2. favoriser l'aménagement et le développement durable des territoires, en veillant à une meilleure gestion de la mobilité et de l'environnement;

3. favoriser l'accès à des services de qualité indispensables à l'attractivité des territoires.

La stratégie transfrontalière est devisée à 13,2 millions de francs pour la période 2007-2013, dont 350.000 francs annuellement à charge du canton de Neuchâtel. La coordination de sa mise en œuvre sera confiée à la Coordination régionale Interreg Arc jurassien, présidée par le canton de Neuchâtel. Au titre de canton responsable du pilotage du projet, Neuchâtel recevra la participation fédérale accordée aux quatre cantons. Il est prévu que les cantons partenaires versent leur participation directement aux porteurs de projets.

4.1.2. Les stratégies intercantonales

La stratégie intercantonale du canton de Neuchâtel se décline sur deux échelles d'intervention: celle de la Suisse occidentale et celle de l'Arc jurassien.

4.1.2.1. La stratégie de la Suisse occidentale[4]

Elaborée au sein de la Conférence des directeurs de l'économie publique de Suisse occidentale (CDEP-SO), la stratégie relative à la Suisse occidentale concerne les cantons du Valais, de Genève, Vaud, Neuchâtel, Jura, Berne et Fribourg. Présentée au seco par le canton de Vaud, elle privilégie trois domaines d'action prioritaires:

1. la promotion générale de l'image de la Suisse occidentale;
2. la promotion sectorielle (clusters);
3. la valorisation du transfert de technologies et le support à l'innovation.

C'est la CDEP-SO, sous le pilotage du canton de Vaud, qui assurera la coordination de la mise en œuvre de cette stratégie, dont le coût pour la période 2008-2011 est estimé à 20,7 millions de francs. Selon la clé de répartition adoptée par les chefs de département de l'économie concernés, la participation du canton de Neuchâtel se chiffre, en moyenne annuelle, à 303.000.- francs.

[4] Le volet Suisse occidentale du programme de mise en œuvre de la LPR est diponible sur internet, selon les indications données à la fin du présent rapport.

4.1.2.2. La stratégie de l'Arc jurassien[5]

En complément à la stratégie de la Suisse occidentale, les cantons de Berne, du Jura et de Neuchâtel ont tenu à tirer parti de l'opportunité que constitue la LPR pour formaliser une stratégie propre aux spécificités de leur tissu économique. C'est dans cette perspective que les chefs des départements de l'économie des cantons concernés ont signé le 31 mai 2007 une déclaration d'intention de collaborer.

Avec la LPR, les trois cantons souhaitent dynamiser le tissu économique et l'image de la région par une meilleure exploitation des synergies entre les activités des milieux économiques, de la formation, de la recherche et du tourisme. Quatre objectifs de développement sont visés:

1. accroître la capacité innovatrice des entreprises;
2. accroître la capacité exportatrice des entreprises;
3. positionner l'image industrielle de l'Arc jurassien;
4. positionner l'image touristique de l'Arc jurassien.

Une structure d'animation, de coordination et de mise en œuvre doit être désignée prochainement afin d'assurer le suivi de cette stratégie devisée à 2,99 millions de francs pour quatre ans. Selon la clé de répartition proposée, la part du canton de Neuchâtel s'élèvera en moyenne à 187.000 francs annuellement. Au titre de responsable, le canton de Neuchâtel gérera également la contribution fédérale attribuée aux cantons de Berne et du Jura pour la mise en œuvre de cette stratégie.

4.1.3. La stratégie cantonale[6]

La stratégie cantonale conjugue deux approches: par le haut d'une part, et par le bas d'autre part.

La première consiste en une synthèse des principales orientations politiques adoptées en matière de développement économique et territorial par votre Autorité et par le Conseil d'Etat ces dernières années. Ces orientations sont notamment exposées dans les rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 29 mars 2004 sur les affaires extérieures (rapport 04.017), du 18 février 2004 sur le développement régional (rapport 04.018), du 7 avril 2004 sur l'économie agricole (rapport 04.019), du 6 décembre 2004 sur la conception directrice de l'aménagement du territoire (rapport 05.006), du 4 septembre 2006 sur la conception directrice sur l'énergie (rapport 06.036) et dans le Programme de législature 2006-2009.

La seconde approche prend en compte les projets contenus dans les contrats de région et d'agglomération en négociation et satisfaisant aux critères de soutien fixés dans la LPR, ainsi que des projets développés au sein de l'administration cantonale. Le programme pluriannuel expose des stratégies de développement et les domaines d'action à travers lesquels elles se concrétiseront et non des projets concrets et précis. Une partie des projets discutés dans le cadre du RUN est de nature économique et répond aux objectifs de développement fixés dans la LPR (l'autre partie des projets issus du RUN intéresse l'Etat et les groupements de communes sans s'inscrire dans le cadre de la LPR).

---

[5] Le volet cantonal et Arc jurassien du programme de mise en œuvre de la LPR est diponible sur internet, selon les indications données à la fin du présent rapport.
[6] Le volet cantonal et Arc jurassien du programme de mise en œuvre de la LPR est diponible sur internet, selon les indications données à la fin du présent rapport.

A l'échelle du canton, la stratégie de développement consiste à valoriser les potentiels économiques, culturels et environnementaux des régions et agglomérations en concertation avec les acteurs publics et privés du développement et dans une perspective de durabilité. Elle vise cinq objectifs:

1. améliorer les conditions cadres de développement;
2. assurer la longévité du pôle des microtechniques;
3. tendre à l'autonomie énergétique des régions périurbaines et rurales;
4. développer dans les régions rurales des activités économiques compétitives;
5. faire rayonner le canton grâce au tourisme.

Cette stratégie cantonale est devisée à 3,28 millions de francs pour 4 ans, soit en moyenne 186.000 francs par année à charge du canton, le reste relevant des communes et autres porteurs de projets publics et privés. L'organe opérationnel de l'Association RUN, le Bureau des agglomérations et des régions, a été désigné comme organisme de développement régional, une prestation se chiffrant à 6,8 millions de francs pour quatre ans. A ce titre, 50% de ses coûts de fonctionnement seront financés par la Confédération, alors que le canton et l'ensemble des communes en assumeront chacun 25%.

A ces montants prévus à l'échelle cantonale s'ajoutent des investissements estimés à 32 millions de francs sur quatre ans.

4.2. Le financement

En raison des délais très courts entre l'adoption de la LPR par les Chambres fédérales le 6 octobre 2006 et son entrée en vigueur le 1er janvier 2008, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de présenter aujourd'hui un projet de loi d'application de la LPR. D'autant plus qu'au jour de la rédaction du présent rapport, les dispositions d'application de la loi fédérale ne sont pas entièrement connues. En outre, la volonté d'adapter la législation cantonale au nouveau droit fédéral en matière de politique régionale (promotion économique, notion de région) et d'aménagement du territoire (notion d'agglomération) engendre une réflexion approfondie qui pourrait aboutir à une proposition de modification de la constitution cantonale et à un projet de fusion des lois cantonales sur la promotion de l'économie et sur l'aménagement du territoire (LCAT) pour créer une loi-cadre sur le développement économique et territorial. Cela pose cependant le problème de la gestion de la contribution fédérale destinée à l'application de la LPR. L'utilisation du fonds de promotion de l'économie ou du fonds d'aide aux régions de montagne s'avérant compliquée techniquement et péjorant la nécessaire transparence d'utilisation des fonds, il est apparu préférable de créer un nouveau fonds pour la politique régionale. C'est pourquoi le Conseil d'Etat vous propose d'accepter un projet de loi créant un fonds pour la politique régionale au 1er janvier 2008.

4.2.1. Revenus du fonds

Outre la participation forfaitaire fédérale, les revenus du fonds seront constitués de la part cantonale et, selon les décisions prises avec les cantons partenaires de la stratégie intercantonale de l'Arc jurassien, de leurs parts respectives.

Dans la ligne de ce que prévoit la Confédération pour alimenter son nouveau fonds pour le développement régional, le Conseil d'Etat envisage d'utiliser les remboursements et les intérêts des prêts consentis par le canton en vertu de la LIM, lesquels seront versés jusqu'en 2029 au fonds cantonal d'aide aux régions de montagne (FARM). Ces montants

seront complétés par des annuités budgétaires, par le remboursement des prêts accordés en vertu de l'article 7 de la LPR.

Enfin, le Conseil d'Etat vous proposera, dans le cadre du budget 2008, de bonifier le nouveau fonds d'une partie des liquidités qui figurent dans la fortune du FARM.

Quant à la part des communes et autres partenaires publics ou privés susceptibles de financer des projets de politique régionale, il est prévu qu'ils versent leur participation directement au porteur de projet, avec charge à ce dernier de déposer auprès du Conseil d'Etat des comptes détaillés afin que le canton réponde aux exigences de la Confédération.

4.2.2. Octroi des aides

Jusqu'à l'adoption d'une législation d'application cantonale de la LPR, les aides à fonds perdus et les prêts destinés aux projets d'infrastructure seront octroyés conformément à la LPR et de manière à atteindre les buts fixés dans la convention-programme que signera le canton avec le seco au cours de l'automne 2007.

Les projets seront sélectionnés par le Conseil d'Etat, en collaboration avec d'autres cantons ou la Franche-Comté s'il s'agit de projets intercantonaux ou transfrontaliers. Ces projets devront:

– s'inscrire dans la stratégie cantonale, intercantonale et/ou transfrontalière;

– encourager l'esprit d'entreprendre et l'activité entrepreneuriale;

– renforcer la capacité d'innovation;

– exploiter les potentiels régionaux et mettre en place ou améliorer des systèmes de valeur ajoutée;

– améliorer la coopération entre les institutions publiques et privées, entre régions ou avec les agglomérations;

– être conformes aux principes du développement durable;

– disposer de 15% de fonds propres;

– être autofinancés à moyen terme (viables sans aide);

– éviter de faire concurrence à un projet existant et éviter la distorsion de concurrence;

– répondre au moins en partie aux indicateurs quantitatifs et qualitatifs retenus pour chaque domaine d'action dans le cadre du programme pluriannuel de développement.

Deuxième partie

5. LE PROJET D'AGGLOMERATION ET LE TRANSRUN

La mise en œuvre de la stratégie RUN passe entre autres par la réalisation du TransRUN, qui consiste en une modernisation complète de l'ensemble du réseau neuchâtelois de transports publics, avec un élément principal qui est une liaison rapide entre les Montagnes et le Littoral.

L'opportunité d'obtenir un soutien de la Confédération pour le financement de cette infrastructure se concrétise dans la loi fédérale sur le fonds d'infrastructure. Les conditions à satisfaire pour prétendre à cette aide passent par la production d'un dossier dans lequel figurent à la fois la présentation du projet d'agglomération, les volets d'urbanisation et transports du plan directeur cantonal ainsi que les analyses de faisabilité et d'efficacité du TransRUN. L'ensemble de ces éléments présente les engagements qui sont pris par les partenaires publics concernés par cette infrastructure et constitue une manière de "business plan". C'est à ces aspects que s'attache le présent chapitre.

5.1. Plan directeur de l'aménagement du territoire et plan directeur des transports

En lien avec la nouvelle politique régionale en préparation, la Conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire 2004 prévoyait trois instruments de mise en oeuvre de la stratégie du réseau urbain neuchâtelois RUN. Deux instruments, le "contrat d'agglomération" et le "contrat de région", sont devenus des réalités. Aujourd'hui, toutes les communes neuchâteloises (sauf une) sont engagées dans la négociation de tels contrats, lesquels renforcent leurs capacités d'action et leurs solidarités.

Le troisième instrument est le plan directeur cantonal. Sa révision ne devait pas être entreprise avec précipitation afin de tenir compte des démarches en cours conduites par le canton, les communes, les groupes de communes et leurs partenaires pour la mise en œuvre de la stratégie RUN par le biais des contrats. Cette révision a toutefois pris un caractère d'urgence en raison de l'échéance de fin 2007 fixée par la Confédération pour la remise du Projet d'agglomération. Le RUN ne pouvait pas rester adossé à un plan directeur cantonal datant de 1987 et peu mis à jour au fil du temps.

Pour assurer la cohérence des planifications sans bousculer les partenariats en cours, il a été décidé de conduire en deux étapes la révision du plan directeur cantonal. La première se concentre, conformément à la Conception directrice 2004 et en coordination avec le Projet d'agglomération, sur les volets urbanisation et transports. Les sujets non abordés en 2007 seront traités dans une seconde phase en 2008, dans la perspective d'une approbation par le Conseil fédéral en 2009.

Le plan directeur cantonal est un instrument de conduite qui énonce les actions que le Conseil d'Etat entend concrétiser durant les dix ans à venir en application de la Conception directrice 2004 et sur la base de priorités clairement énoncées et réalisables financièrement, même si de nouveaux modes de financement devront être trouvés pour un certain nombre d'entre elles. Évidemment, le plan directeur cantonal sert aussi à indiquer aux communes dans quel sens l'aménagement local et régional doit être envisagé et engagé.

Pour répondre aux cinq priorités politiques arrêtées par la conception directrice de l'aménagement du territoire, le plan directeur fixe précisément, dans sa première phase de réalisation, les mesures développées en matière d'urbanisation et de transports.

Le plan directeur des transports à l'horizon 2020 s'inscrit logiquement dans la suite de la Conception directrice des transports collectifs adoptée par le Grand conseil le 2 octobre 2000. Le projet a été mis en consultation en février 2007 et la version adoptée par le Conseil d'Etat fera l'objet d'un rapport d'information qui sera prochainement débattu au Grand Conseil. Ce plan directeur fonde le volet "transports" du projet d'agglomération qui doit être remis à la Confédération avant la fin de l'année 2007.

Le plan directeur cantonal des transports est un instrument de conduite de l'exécutif cantonal. Il énonce les actions que le Conseil d'Etat entend concrétiser à l'horizon 2020 sur la base de priorités clairement définies, dont certaines nécessiteront de nouveaux modes de financement. Il sert aussi, bien sûr, à indiquer aux communes quels développements sont envisagés dans leur région afin qu'elles prévoient les aménagements nécessaires.

Les 6 axes énumérés dans le Plan directeur des transports sont complétés comme suit:

- **Connecter et rapprocher les Neuchâtelois: vers le TransRUN**
  Après plusieurs décennies de priorité accordée aux transports routiers, le système de transports publics doit également évoluer vers une plus grande efficacité. Le TransRUN constitue la colonne vertébrale de ce concept.

- **Assurer la sérénité et la sécurité des villes neuchâteloises**
  En milieu urbain, l'encombrement des réseaux routiers engendre des difficultés d'accessibilité et des problèmes de pollution qui limitent la qualité de la vie. Les améliorations sont à trouver dans une meilleure gestion du stationnement, du développement des réseaux de transports collectifs urbains et de la mobilité douce.

- **Bien relier le canton aux villes suisses et européennes**
  Pour un canton aussi intégré dans l'économie mondiale, la qualité des liaisons extérieures est essentielle. Le maintien de la liaison TGV vers Paris et l'augmentation de la capacité du réseau ferroviaire suisse revêtent à cet égard une importance particulière.

- **Appeler à la responsabilité des individus, des entreprises et des collectivités locales**
  Si les autorités peuvent proposer, inciter et mettre à disposition des moyens de transport, il revient aux citoyens de choisir leurs lieux d'habitat, de travail et de loisirs, sachant que les zones rurales n'offriront jamais la même qualité de desserte en transports collectifs que les villes. Les communes pourront aussi disposer de responsabilités accrues dans la conduite et l'indemnisation des prestations régionales.

- **Coordonner et pérenniser le financement des transports**
  Les politiques des routes et des transports publics sont très cloisonnées et obéissent à des règles de financement distinctes. Il serait souhaitable que les bénéfices du "compte routier" puissent aussi aider au développement des transports collectifs.

- **Traduire les ambitions dans les structures et la législation**
  Une meilleure coordination de la planification et de la production des prestations serait réalisable par la création d'un service cantonal de la mobilité et un

rapprochement des différentes entreprises de transport opérant sur le territoire cantonal.

Les principales mesures inscrites dans le plan directeur cantonal de l'aménagement du territoire et dans le plan directeur cantonal des transports, présentées ci-dessous (chap. 5.2), sont parties intégrante du projet d'agglomération.

5.2. Le projet d'agglomération: périmètre et principales mesures retenues en matière de transports et d'urbanisation

Le Projet d'agglomération RUN est la prise en compte du caractère urbain et industriel du canton de Neuchâtel ainsi que du constat statistique que les places de travail se sont massivement créées en zone urbaine durant ces 30 dernières années. Il constitue ensuite une réponse à l'offre de la Confédération de soutenir financièrement le développement des infrastructures de transport d'agglomération.

– Il porte exclusivement sur l'agglomération urbaine (Marin-Epagnier, Saint-Blaise, Hauterive, Neuchâtel, Peseux, Corcelles - Cormondrèche, Auvernier, Colombier, Bôle, Cortaillod, Boudry, Bevaix, la Chaux-de-Fonds, Le Locle, Villers-le-Lac, Morteau) et non sur les régions périurbaines et rurales (Val-de-Travers, Val-de-Ruz, Béroche, Entre-Deux-Lacs et Centre-Jura). On remarquera que son périmètre est plus restreint que celui que retient l'Office fédéral de la statistique. Il ne prend pas en compte les communes de la Côtière, de Valangin et de Rochefort qui manifestement ne réunissent pas les conditions d'urbanité qui caractérisent la communauté urbaine du Littoral;

– Il intègre les résultats des démarches de coopération réalisées à ce jour par trois groupements de communes: les villes de La Chaux-de-Fonds, Le Locle et Neuchâtel (réseau des trois villes); la communauté urbaine du Littoral (ville de Neuchâtel et couronnes); l'agglomération transfrontalière (villes de La Chaux-de-Fonds, Le Locle et Morteau);

– Il développe les seuls aspects "urbanisation" et "mobilité", à l'exclusion des autres domaines de coopération traités dans le cadre multi thématique de la stratégie RUN (promotion, formation, gestion, culture, infrastructure, etc.).

Le projet d'agglomération, en référence aux plans directeurs cantonaux concernés, intègre les mesures retenues dans les domaines d'action suivants:

– dimensionnement, localisation et accessibilité en transports publics des zones à bâtir tant résidentielles que d'activité;

– stratégie et mise en œuvre des pôles de développement économiques d'importance cantonale;

– principes et conditions régissant la localisation des grands générateurs de trafic tels que centres commerciaux;

– recyclage des friches industrielles;

– politique générale de la mobilité arrêtée dans le plan directeur des transports;

– TransRUN - système global de desserte de l'agglomération en transport public;

– revalorisation du corridor Le Locle-Morteau;

– amélioration de la desserte en transports publics au sein de la communauté urbaine du littoral;

– gestion du stationnement et création de Park and Ride;

– promotion de la mobilité douce et modération du trafic en zone urbaine;

– aménagements d'espaces publics dans les trois villes, compte tenu de l'impact du TransRUN sur le système actuel de transport;

– liaisons ferroviaires et routières au niveau interrégional et international.

5.3. Principales exigences de base et critères d'efficacité exigés par la Confédération

L'Office fédéral du développement territorial a défini la destination et le contenu général des projets d'agglomération dans un guide. Selon ce dernier, il s'agit d'instruments de planification devant permettre de résoudre les problèmes liés au trafic d'agglomération grâce à une approche coordonnée. L'Office fédéral du développement territorial définit des critères d'appréciation des projets d'agglomération, regroupés en exigences de base et critères d'efficacité[7].

5.3.1. Exigences de base

Les exigences de base concernent la planification et l'organisation du projet d'agglomération. Elles constituent les conditions premières sur la base desquelles la Confédération décide d'entrer en matière ou non. Ces exigences portent en premier lieu sur les démarches participatives engagées avec les collectivités publiques (communes, groupements de communes) et les acteurs privés concernés, ainsi que sur la constitution d'une entité chargée de la mise en œuvre des mesures sur les plans technique, juridique, financier et politique.

Le projet d'agglomération doit en outre présenter l'état actuel et futur en matière d'urbanisation et de mobilité (transports publics, trafic individuel motorisé, mobilité douce) et proposer des mesures afin d'assurer l'interaction entre mobilité et aménagement du territoire.

Un exposé de l'impact des mesures prévues et de leurs coûts doit également être soumis dans cette première étape.

Le projet d'agglomération doit par ailleurs faire partie intégrante de la planification cantonale et avoir force obligatoire pour les autorités concernées. Il doit également définir une procédure de contrôle des mesures retenues.

5.3.2. Critères d'efficacité

Ces critères doivent permettre d'évaluer l'efficacité de la stratégie générale et d'apprécier le rapport coût-efficacité des mesures retenues. Pour chaque critère d'efficacité, différents indicateurs quantitatifs ou qualitatifs sont retenus.

---

[7] Office fédéral du développement territorial. Projets d'agglomération, partie transports et organisation du territoire: critères d'appréciation. Manuel d'utilisation.- Berne, juin 2004.

Le projet d'agglomération doit:

– améliorer la qualité des systèmes de transport (accessibilité, attractivité, intermodalité);

– encourager la densification urbaine (concentration des activités sur des pôles, amélioration de la qualité de vie en ville);

– augmenter la sécurité du trafic;

– réduire les atteintes à l'environnement et la consommation des ressources énergétiques;

– apprécier les coûts d'investissement et d'exploitation des mesures prévues.

5.4. TransRUN: présentation de la variante retenue et coût estimatif

5.4.1. Le TransRUN comme élément structurant de la stratégie du RUN

Une meilleure collaboration entre les villes du canton, de même qu'entre celles-ci et les régions, implique la possibilité de déplacements aisés. L'efficacité de la stratégie cantonale de développement tient notamment à l'efficacité de ces liaisons. Si les temps de déplacements entre les différents pôles de ce réseau sont comparables aux durées nécessaires pour relier deux quartiers d'une agglomération "classique", construite autour d'une ville-centre, le RUN peut être considéré fonctionnellement comme une agglomération, avec les avantages qui en découlent en termes de masse critique, de diversité des prestations, de promotion de l'image, etc.

Si la H20 (avec le tunnel routier sous la Vue-des-Alpes depuis 1994) et l'A5 offrent aux automobilistes des liaisons performantes entre les points névralgiques du RUN, il n'en va pas de même de l'infrastructure des transports publics. Les lignes actuelles datent de la seconde moitié du 19ème siècle pour ce qui concerne le chemin de fer. En Suisse comme en Europe, toutes les agglomérations de plus de 100.000 habitants, soucieuses de leur rôle de moteur économique et de la qualité du cadre de vie qu'elles offrent, se dotent de réseaux de transport public performants. Les investissements nécessaires sont engagés dans un climat de large consensus politique, l'importance des enjeux transcendant les clivages habituels. Une ville engorgée et difficile d'accès perd tout attrait pour les investisseurs, qu'il s'agisse de création d'emplois, de logements ou de culture. Elle est économiquement, socialement et écologiquement condamnée. Miser aujourd'hui sur le développement de la mobilité individuelle et investir dans l'augmentation de la capacité routière entraînerait fatalement l'accroissement de la pollution et l'étouffement des centres des villes, dont la vitalité est un élément essentiel de l'attractivité d'une agglomération urbaine. Conscient du cercle vicieux qu'une telle politique amorcerait, le Conseil d'Etat entend donner la priorité aux autres modes de transport; il s'agit d'une part d'améliorer notablement les infrastructures existantes et d'autre part d'en créer de nouvelles.

5.4.2. Une démarche consolidée pas à pas

Cette volonté a été exprimée dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 18 septembre 2002, intitulé "Rapprocher les villes", en réponse à un postulat de la commission "Transports publics" demandant l'étude d'un transport collectif rapide entre le haut et le bas du canton. Ce rapport aboutissait à trois principales conclusions:

– Des projets d'infrastructures entièrement nouvelles nécessiteraient un investissement d'au moins 400 millions de francs, ce qui est considérable par rapport aux capacités financières du canton; des améliorations des infrastructures ferroviaires existantes ont paru possibles à des coûts nettement inférieurs (notamment la suppression du rebroussement de Chambrelien).

– Il est nécessaire de créer un véritable réseau de transport pour le RUN et de ne pas arrêter la vision à une seule ligne. Le transport public à développer ne doit pas seulement relier les gares de Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, mais surtout mettre en réseau l'ensemble des communes urbaines et des pôles de développement du canton, en rapprochant par exemple Le Locle de Boudry, Le Crêt-du-Locle de Marin, etc.

– Un réseau de type tram-train est envisageable, desservi par des trains à traction conventionnelle aptes à circuler sur l'infrastructure CFF existante comme sur des tronçons nouveaux; un tel réseau serait à même de desservir l'agglomération, des Montagnes au Littoral, et d'améliorer la desserte des régions, avec une densité d'arrêts comparable à celle des tramways.

Le 28 janvier 2003, le Grand Conseil prenait acte de ce rapport et adoptait un décret portant octroi d'un crédit de 550.000 francs pour l'étude de l'évitement du rebroussement ferroviaire de Chambrelien et de la faisabilité d'un système de tram-train pour le réseau urbain neuchâtelois.

Une étude de faisabilité a ensuite été réalisée en 2004 par une équipe pluridisciplinaire pilotée par le bureau Citec, comprenant des spécialistes des transports, de l'aménagement du territoire, de l'économie régionale, de l'environnement et du génie civil. C'est dans le cadre de ces travaux que le système de transport public étudié a été baptisé "TransRUN".

Si, pour des raisons de coût, la préétude de 2002 avait écarté le projet de construire une infrastructure entièrement nouvelle entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, l'étude de faisabilité de 2004 a rapidement montré que le projet d'une simple suppression du rebroussement de Chambrelien risquait d'être également fort coûteux à long terme (tous investissements confondus), au vu des adaptations nécessaires sur la ligne du Pied-du-Jura entre Neuchâtel et Serrières et de l'assainissement des tunnels existants. Ce constat a relancé le débat sur les options de base du TransRUN.

L'étude de faisabilité présente le diagnostic de la situation actuelle de la mobilité dans le territoire RUN. Celle-ci ayant été reprise dans le rapport du Conseil d'Etat du 22 décembre 2004 (rapport 05.016), nous n'y revenons pas dans le détail. Rappelons seulement qu'entre les Montagnes et le Littoral, la part modale du transport public représente à peine plus de 10%, la charge de quelque 3000 voyageurs/jour sur la ligne CFF devant être comparée à un trafic de plus de 25.000 personnes/jour sur l'axe routier H20 (à la hauteur des tunnels sous la Vue-des-Alpes). De plus, le trafic routier est en constante augmentation depuis l'ouverture des tunnels en 1994 et pourrait atteindre d'ici 10 à 15 ans la limite de capacité d'une route à deux pistes. Ce déséquilibre de la répartition modale s'explique notamment par la différence des temps de parcours entre les modes de transport; il engendre un cercle vicieux, la baisse de la part modale des transports publics allant de pair avec une augmentation de leur déficit à couvrir par la communauté.

La future liaison La Chaux-de-Fonds – Neuchâtel du TransRUN devra remédier à cette situation et répondre de surcroît à des besoins de mobilité encore plus forts ces prochaines années avec la mise en œuvre de la stratégie RUN. Un trafic Littoral-Montagnes de l'ordre de 40.000 personnes/jour est envisageable à l'horizon 2020. Pour permettre de freiner durablement, voire de stabiliser la croissance du trafic routier, le TransRUN devra donc être en mesure de transporter entre 10.000 et 15.000

personnes/jour, ce qui correspondrait à une part modale de l'ordre de 30%, habituelle dans les agglomérations.

L'étude de faisabilité a exploré de nombreuses variantes de tracé et en a retenu deux, présentées dans le rapport du Conseil d'Etat de 2004 (nous vous y renvoyons pour plus de détails). La variante Corcelles utilise au maximum les infrastructures existantes: elle prévoit la suppression du rebroussement de Chambrelien par un tunnel débouchant à Corcelles et une arrivée à Neuchâtel depuis l'ouest. La variante Cernier prévoit la construction d'un tracé nouveau, en plus grande partie en tunnel sous La Vue-des-Alpes et Chaumont, et une arrivée à la gare de Neuchâtel depuis l'est, qui permet un prolongement vers l'ouest et le pôle de Boudry-Bevaix. Quelle que soit la variante, le rapport du Conseil d'Etat de 2004 était clair quant à l'intérêt du TransRUN pour l'attractivité économique du canton: en reliant efficacement les pôles de développement industriel aux centres du tertiaire supérieur situés dans les villes, il resserre les mailles du tissu économique neuchâtelois.

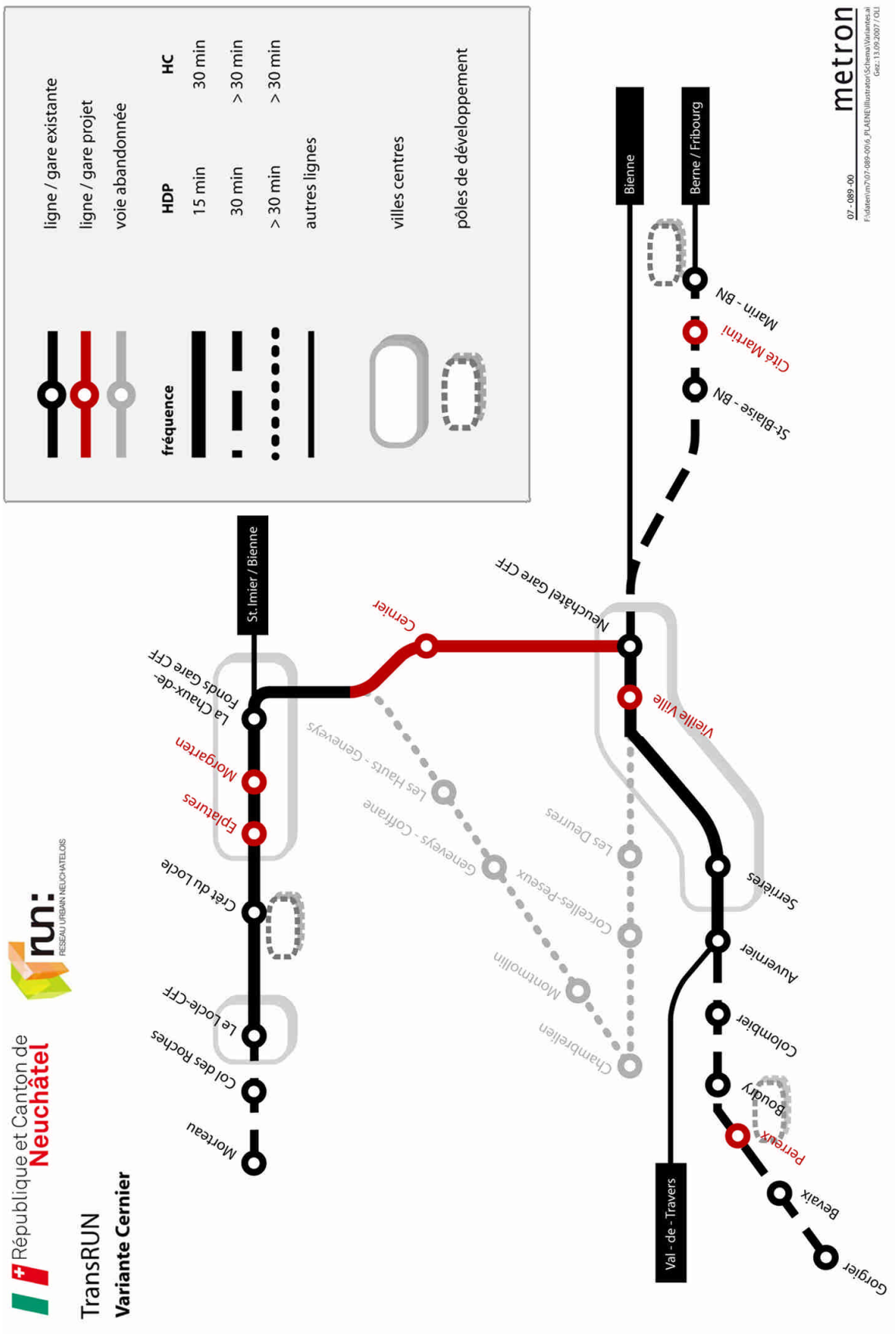
Les coûts approximatifs des projets étaient estimés à 270 millions de francs pour la variante Corcelles" (1re étape) et 450 millions de francs pour la variante "Cernier", qui exige la construction intégrale du nouveau tracé. Dans les deux variantes, une exploitation au quart d'heure sur toutes les branches aurait occasionné des coûts d'investissement totaux de l'ordre de 800 millions en raison des aménagements nécessaires sur la ligne du Pied-du-Jura et dans le secteur de la gare de Neuchâtel. Le Conseil d'Etat recommandait la poursuite des analyses, afin notamment de maintenir le RUN dans la discussion des programmes fédéraux de soutien au trafic d'agglomération. Le 15 mars 2005, le Grand Conseil a pris acte de ces résultats et a accepté un crédit de 1'300.000 francs pour la suite des études.

Celles-ci se sont concentrées sur l'efficacité des projets, et notamment les possibilités de réduire l'investissement nécessaire tout en offrant les meilleures performances possibles. Pour les deux variantes, une première étape de réalisation possible d'ici 10-15 ans a été précisée, qui ne nécessite pas d'investissement important sur la ligne du Pied-du-Jura. Pour cette première étape, l'estimation des coûts d'infrastructure et des performances techniques a été affinée: nous disposons aujourd'hui d'une vision nette du TransRUN dans ses deux variantes.

5.4.3. Approfondissement de l'étude de la variante Cernier

5.4.3.1. Tracé

Le tracé de l'étude de faisabilité n'est pas modifié. La nouvelle ligne est constituée d'un tunnel entre Neuchâtel (Portes-Rouges) et le fond du Val-de-Ruz, d'un tronçon à ciel ouvert au Val-de-Ruz et d'un second tunnel entre Cernier et La Chaux-de-Fonds (Bas-du-Reymond). Ce tracé n'est pas celui préconisé par le groupe LiEN, groupe d'étude des transports publics et de liaisons performantes neuchâteloises. Le groupe LiEN propose une nouvelle ligne entièrement souterraine à pente constante entre Neuchâtel (Portes-Rouges) et La Chaux-de-Fonds (Gare), avec une gare dénivelée à Cernier. Cette idée est intéressante car elle permet un temps de parcours un peu plus rapide du fait de la pente plus faible du tunnel. Elle comporte cependant une plus grande longueur d'ouvrages souterrains ce qui la rend a priori plus onéreuse. Le Conseil d'Etat considère le tracé proposé par LiEN comme une option faisant partie de la variante Cernier. Il envisage dès lors de l'étudier prochainement de manière plus approfondie.


République et Canton de Neuchâtel
run:
RESEAU URBAIN NEUCHATELOIS
TransRUN
Variante Cernier
ligne / gare existante
ligne / gare projet
voie abandonnée
fréquence
HDP
HC
15 min
30 min
30 min
> 30 min
> 30 min
> 30 min
autres lignes
villes centres
pôles de développement
Morteau
Col des Roches
Le Locle-CFF
Cret du Locle
Eplatures
Morgarten
La Chaux-de-Fonds Gare CFF
St. Imier / Bienne
Cernier
Les Hauts - Geneveys
Geneveys - Coffrane
Montmollin
Chambrelien
Les Deurres
Corcelles-Peseux
Neuchâtel Gare CFF
Vieille Ville
Bienne
Berne / Fribourg
Marin - BN
Cité Martini
St-Blaise - BN
Serrières
Auvernier
Colombier
Boudry
Perreux
Bevaix
Gorgier
Val - de - Travers
metron
07 - 089 -00
F:\data\m7\07-089-00\6_PLAEN\Illustrator\Schema\Variantes.ai
Gez.: 13.09.2007 / OLJ

5.4.3.2. Liaisons et arrêts

La circulation du TransRUN est nouvellement envisagée jusqu'à Morteau. Cette extension en France voisine est rendue nécessaire par les échanges au sein de l'agglomération transfrontalière des Montagnes. Entre Morteau et Le Locle, les trains desservent le Col-des-Roches, où un parking d'échange sera construit. Du Locle à La Chaux-de-Fonds, les trains stoppent au Crêt-du-Locle et à de nouvelles stations prévues aux Eplatures, à la hauteur de la rue de Morgarten, voire du Grand-Pont. Entre La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel, seul Cernier est desservi (nouvelle gare). Sur le Littoral, trois nouvelles stations sont prévues: Neuchâtel Vieille-Ville, à l'aplomb du parking du Seyon, avec un ascenseur rejoignant la zone piétonne; Perreux, pour la desserte du pôle de développement; et Marin-Cité Martini, pour la desserte de la zone d'emplois de Champs-Montants.

5.4.3.3. Cadence

Aux heures de pointe, des liaisons directes sont proposées à la cadence semi-horaire entre Morteau, le Locle, La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel puis Auvernier, les trains pouvant ensuite être prolongés vers le Val-de-Travers. S'y superposent des liaisons directes, également à la cadence semi-horaire, entre Le Locle, La Chaux-de-Fonds, Neuchâtel et Vaumarcus, offrant ainsi une cadence au quart d'heure entre Le Locle, La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel. Pour les heures creuses, il s'agit de prévoir la possibilité d'alléger l'horaire, avec une cadence à l'heure entre Morteau et Le Locle et sur l'axe du Littoral, ainsi qu'une cadence semi-horaire entre les trois villes.

A La Chaux-de-Fonds, les trains de la ligne régionale de St-Imier sont en correspondance avec les trains à destination de Neuchâtel, respectivement Le Locle-Morteau. Le tronçon Neuchâtel-Marin est desservi à la cadence semi-horaire par la ligne S5 du BLS, qui se poursuit en direction de Berne. Cette ligne est en correspondance à Neuchâtel avec le TransRUN de et vers les Montagnes neuchâteloises. La cadence au ¼ d'heure entre St-Aubin et Neuchâtel, ainsi qu'entre Marin et Neuchâtel, n'est pas possible sans investissements supplémentaires très importants sur la ligne du Pied-du-Jura et entre Neuchâtel et Marin sur la ligne BLS. Les croisements de trains s'effectuent au Col-des-Roches, à La Chaux-de-Fonds et à Neuchâtel, ainsi qu'aux heures de pointe au Crêt-du-Locle, à Cernier et sur la double voie entre Bevaix et Perreux.

5.4.3.4. Temps de parcours

Le tableau suivant présente les temps de parcours subissant les modifications les plus importantes par rapport à la situation actuelle.

Tronçon	**Temps de parcours tracé Cernier**	**Temps de parcours 2007**	**Commentaire**
Morteau - Le Locle	14'	16'	Modernisation de la ligne
Le Locle - La Chaux-de-Fonds	11'	8'	3 nouvelles stations dans des zones à potentiel important
La Chaux-de-Fonds - Neuchâtel	12'	29'	Nouvelle ligne
Le Locle - Neuchâtel	25'	40'	
Le Locle - St-Aubin	45'	1h35'	Nouvelle ligne + continuité de la liaison
Le Locle - Marin	41'	1h21'	Nouvelle ligne + abaissement du temps de correspondance à Neuchâtel
St-Aubin - Marin	50'	37'	Augmentation du temps de correspondance à Neuchâtel lié à la circulation prévue des trains InterCity.

Quant aux liaisons La Béroche - Marin, en l'état actuel des études il semble que la circulation des trains InterCity ne permette malheureusement pas de planifier de meilleures liaisons dans l'immédiat. Ce résultat doit cependant être encore confirmé et nous espérons qu'une meilleure solution pourra être trouvée rapidement. Dans tous les cas, le doublement progressif de la ligne Berne-Neuchâtel, prévu par le BLS, permettra le passage à une cadence à 15 minutes entre Neuchâtel et Marin, ce qui diminuera les temps de correspondance à Neuchâtel et améliorera nettement la situation. Le Conseil d'Etat s'engage auprès du BLS pour que ces aménagements soient réalisés en priorité.

5.4.3.5. Matériel roulant

Le matériel roulant pris en compte est constitué de trains navettes de type "Flirt", construits par la société Stadler à Bussnang (TG). Les Transports régionaux neuchâtelois (TRN) viennent d'ailleurs d'en acquérir une rame, qui circule entre Neuchâtel et le Val-de-Travers. Ces trains équipent depuis peu les réseaux de RER de Bâle et de Suisse centrale. Leur puissance et leur légèreté en font un matériel approprié pour des lignes régionales comportant de fortes rampes et des arrêts fréquents. Leur capacité d'accélération, leurs larges portes et leur plancher surbaissé permettent de raccourcir notablement les temps d'arrêt. Par ailleurs, ils sont nettement plus économes en énergie que les rames actuelles de type NTN "Colibri", encore en circulation sur la plupart des lignes CFF.

5.4.3.6. Modifications de la desserte des lignes adjacentes

Le Conseil d'Etat se prononce pour la suppression totale de la ligne CFF actuelle entre Neuchâtel-La Chaux-de-Fonds en cas de réalisation de la variante Cernier du TransRUN. Le maintien de cette infrastructure aurait en effet un coût disproportionné au regard de son utilité très diminuée par la nouvelle ligne. La desserte des Hauts-Geneveys et des Geneveys-sur-Coffrane, comme de l'ensemble du Val-de-Ruz, devrait être assurée par des bus. Les transports dans le Val-de-Ruz seraient recentrés sur la nouvelle gare de Cernier.

A cet égard, les TRN ont préparé un concept de desserte qui reposerait sur 4 axes cadencés, dont 3 propres au Val-de-Ruz:

– axe fort au quart d'heure entre les Hauts-Geneveys – Dombresson – Villiers qui nécessite des véhicules articulés et/ou standard selon le moment de la journée;

– desserte cadencée à l'heure des villages de Savagnier, Fenin-Vilars-Saules en passant par l'hôpital de Landeyeux pour d'accéder à la gare de Cernier; un bus standard serait suffisant et adapté aux routes et une correspondance pourrait être mise en place à Fontaines avec le bus pour Neuchâtel-Place Pury;

– desserte cadencée à la demi-heure des Geneveys-sur-Coffrane à la gare de Cernier, via Coffrane, Boudevilliers et Fontaines; une correspondance serait à mettre en place à Boudevilliers pour la liaison sur Neuchâtel–Place Pury;
– axe entre Boudevilliers et Neuchâtel, via Valangin, avec des véhicules articulés ou/et standard, cadence à la demi-heure;

– desserte des petits villages de La Jonchère, Malvilliers et Engollon (village et piscine) par un minibus qui pourrait donner lieu à un système mixte de courses à l'horaire pour les scolaires et les pendulaires et sur appel en heures creuses.

Concernant Montmollin-Montézillon et Chambrelien, les discussions avec Car postal prévoient la mise à la cadence semi-horaire des lignes Colombier-Bôle-Rochefort-Les Grattes et Neuchâtel-Le Locle, du moins pour cette dernière sur le tronçon Neuchâtel-Montmollin. Les parcours des lignes pourront être légèrement modifiés par rapport à aujourd'hui, mais l'idée est de rabattre le plus rapidement possible les clients sur l'axe TransRUN du bas du canton, respectivement sur le réseau des TN.

Les gares de Corcelles-Peseux et des Deurres sont fréquentées chacune aujourd'hui par quelque 100 personnes par jour. Les zones que ces stations desservent seront connectées au haut du canton par le réseau TN (ligne 10) jusqu'à la gare de Neuchâtel, puis par le TransRUN. Le temps de parcours total sera inférieur à ce qu'il est aujourd'hui par le train régional. Par ailleurs, une partie de la clientèle de la gare des Deurres se reportera sur celle de Serrières. En direction de Neuchâtel, les lignes TN 1 et 10 desservent bien le secteur. La ligne 10 pourra être prolongée vers Colombier, via Auvernier et La Brena, en desservant au passage le site de l'actuelle gare de Corcelles-Peseux.

5.4.3.7. Autres lignes ferroviaires

Les lignes du Val-de-Travers et de l'Entre-deux-Lacs sont également renforcées à la cadence semi-horaire; elles offrent de bonnes correspondances à Neuchâtel, tout comme les lignes à voie étroite des Montagnes neuchâteloises à La Chaux-de-Fonds

5.4.3.8. Coûts d'investissement

La réalisation d'une nouvelle ligne entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, en tunnel sur sa plus grande partie et comprenant une nouvelle station dénivelée à Cernier, est estimée à 380 millions de francs (tous les montants hors taxes, y compris 20% pour honoraires et divers). Le prolongement vers Morteau nécessite l'électrification de la ligne et la réfection de la voie, travaux estimés à 40 millions de francs. L'adaptation des gares (pour croisement) et la construction des gares nouvelles prévues sont devisées à 30 millions de francs. La variante Cernier, avec les prestations présentées ci-dessus, nécessite donc un investissement dans de nouvelles infrastructures estimé à 450 millions de francs.

Par ailleurs, la variante Cernier du TransRUN permet de renoncer à l'assainissement des tunnels de la ligne actuelle entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, prévue par les CFF d'ici à 2015. Cet assainissement coûterait, selon les informations fournies par les CFF, environ 130 millions de francs. Il s'agit là d'un élément important à prendre en considération dans la réflexion sur le choix de la meilleure variante: théoriquement, cette somme pourrait être attribuée par les CFF à la nouvelle infrastructure. Sans s'engager plus avant pour l'heure, la direction générale des CFF a en tout cas assuré le Conseil d'Etat de son intérêt très marqué pour le projet TransRUN.

5.4.4. Approfondissement de la variante Corcelles

La variante Corcelles se différencie de la variante Cernier principalement par un temps de parcours plus long entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds. Partant d'un point fixe donné par la nécessité d'offrir de bonnes correspondances à Neuchâtel vers l'extérieur du canton aux minutes 15 et 45, les créneaux de circulation des trains (sillons) sont décalés de 7 à 8 minutes entre La Chaux-de-Fonds et Le Locle par rapport à la variante Cernier. Cela a pour principale conséquence que Morteau ne peut pas être desservi à la cadence semi-horaire dans la variante Corcelles, mais seulement une fois par heure. Pour le reste, nous ne mentionnons ci-dessous que les différences entre la variante Corcelles et la variante Cernier

5.4.4.1. Tracé

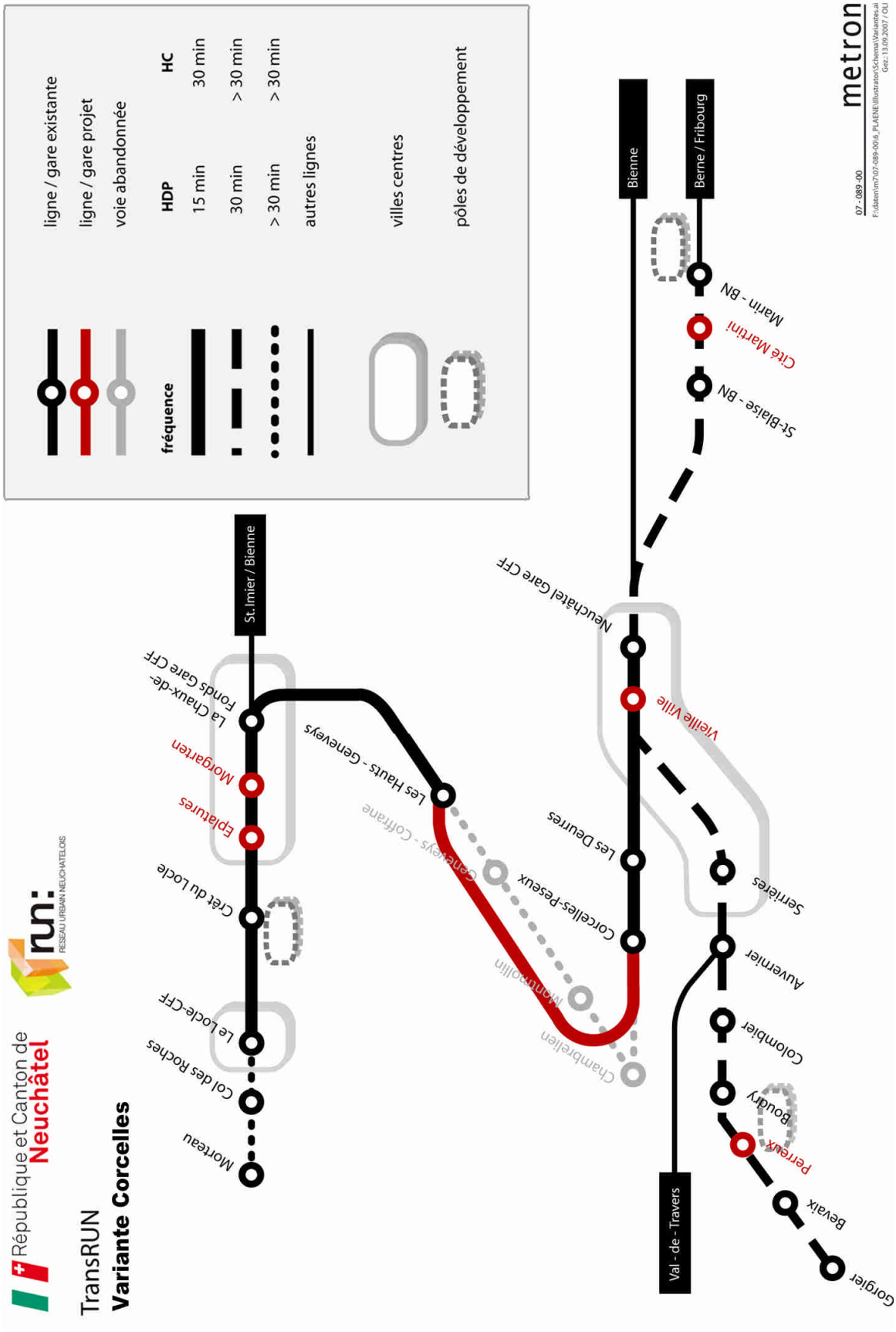
Le tracé de l'étude de faisabilité n'est pas modifié. La ligne existante est conservée entre La Chaux-de-Fonds et Les Hauts-Geneveys, ainsi qu'entre Corcelles et Neuchâtel. Un nouveau tronçon est construit sous la forme d'un tunnel en courbe entre les gares des Hauts-Geneveys et de Corcelles-Peseux.

5.4.4.2. Liaisons et arrêts

La desserte est également prévue jusqu'à Morteau. Entre Morteau et La Chaux-de-Fonds, les arrêts desservis sont les mêmes que dans la variante Cernier sauf que la configuration de l'horaire ne permet pas de nouvel arrêt à la hauteur du Grand-Pont. Entre La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel, les gares des Hauts-Geneveys, de Corcelles-Peseux, des Deurres et de Neuchâtel Vieille-Ville sont desservies. Sur le Littoral, comme dans la variante Cernier, de nouvelles gares sont également prévues à Perreux et à Marin (Cité Martini).

5.4.4.3. Cadences

Aux heures de pointe, des liaisons directes sont proposées à la cadence semi-horaire entre Le Col-des-Roches (et non pas Morteau), Le Locle, La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel. Les trains ne peuvent pas être prolongés vers le Val-de-Travers, qui serait desservi comme aujourd'hui par une ligne distincte, en correspondance à Neuchâtel. A cela se superposent des liaisons directes, également à la cadence semi-horaire, entre Le Col-des-Roches, Le Locle, La Chaux-de-Fonds, Neuchâtel et St-Aubin, provenant une fois par heure de Morteau, et offrant une cadence au quart d'heure entre Le Locle, La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel. Pour les heures creuses, il est possible d'alléger l'horaire en ne circulant pas jusqu'à Morteau (rebroussement au Col-des-Roches) et en ne maintenant qu'une cadence à l'heure sur l'axe du Littoral, ainsi qu'une cadence semi-horaire entre les trois villes, comme dans la variante Cernier. A La Chaux-de-Fonds, les trains de la ligne directe (et non régionale comme dans la variante Cernier) du Vallon de St-Imier sont en correspondance avec Neuchâtel, respectivement Le Locle-Morteau. Le tronçon Neuchâtel - Marin est desservi comme dans la variante Cernier.


République et Canton de Neuchâtel
run: RESEAU URBAIN NEUCHATELOIS
TransRUN
Variante Corcelles
ligne / gare existante
ligne / gare projet
voie abandonnée
fréquence
HDP
HC
15 min
30 min
30 min
> 30 min
> 30 min
> 30 min
autres lignes
villes centres
pôles de développement
St.Imier / Bienne
Morteau
Col des Roches
Le Locle-CFF
Crêt du Locle
Epiatures
Morgarten
La Chaux-de-Fonds Gare CFF
Les Hauts - Geneveys
Cantonnement - Coffrane
Chambrelien
Manufacture
Corcelles-Peseux
Les Deurres
Neuchâtel Gare CFF
Vieille Ville
Serrières
Auvernier
Colombier
Boudry
Perreux
Bevaix
Gorgier
Val - de - Travers
Bienne
Berne / Fribourg
Marin - BN
Cité Martini
St-Blaise - BN
metron
07 - 089 - 00
F:\daten\m7\07-089-00\6_PLAENE\Illustrator\Schema\Variantes.ai
Gez.: 13.09.2007 / OLI

5.4.4.4. Temps de parcours:

Le tableau suivant présente les temps de parcours subissant les modifications les plus importantes par rapport à la situation actuelle.

Tronçon	Temps de parcours tracé Corcelles	Temps de parcours 2007	Commentaire
Morteau - Le Locle	14'	16'	Modernisation de la ligne
Le Locle - La Chaux-de-Fonds	9'	8'	2 nouvelles stations
La Chaux-de-Fonds - Neuchâtel	20'	29'	Suppression large du rebroussement de Chambrelien
Le Locle - Neuchâtel	30'	40'	
Le Locle - St-Aubin	54'	1h35'	Nouvelle ligne + continuité de la liaison
Le Locle - Marin	48'	1h21'	Nouvelle ligne + abaissement du temps de correspondance à Neuchâtel
St-Aubin - Marin	50'	37'	Augmentation du temps de correspondance à Neuchâtel lié à la circulation prévue des IC

Concernant la liaison La Béroche- St-Aubin, les mêmes remarques que pour la variante Cernier sont valables.

5.4.4.5. Matériel roulant

Les mêmes remarques que pour la variante Cernier sont valables (trains navette de type "Flirt", voir ci-dessus 5.4.3.5.).

5.4.4.6. Modifications de la desserte des lignes adjacentes

Le Conseil d'Etat se prononce pour la suppression totale du tronçon de la ligne CFF actuelle entre Les Hauts-Geneveys et Corcelles en cas de réalisation de la variante Corcelles du TransRUN. Le maintien de cette infrastructure aurait en effet un coût disproportionné au regard de son utilité très diminuée par le nouveau tronçon en tunnel. Ce constat nécessite de repenser la desserte par bus des Geneveys-sur-Coffrane, le Val-de-Ruz étant toujours connecté à La Chaux-de-Fonds via la gare des Hauts-Geneveys. A cet égard, les TRN ont préparé un concept de desserte qui reposerait également sur 4 axes cadencés:

– axe fort au quart d'heure entre les Hauts-Geneveys – Dombresson – Villiers, comme dans la variante Cernier, qui nécessite des véhicules articulés et/ou standard selon le moment de la journée;

– desserte cadencée à l'heure des villages de Savagnier, Fenin-Vilars-Saules, comme aujourd'hui, directement sur la gare de Neuchâtel (contrairement à la variante Cernier);

– desserte cadencée à la demi-heure des Geneveys-sur-Coffrane à la gare des Hauts-Geneveys, via Malvilliers; une correspondance serait à mettre en place à Boudevilliers pour la liaison sur Neuchâtel–Place Pury;

– axe entre Cernier et Neuchâtel, via Fontaines – Boudevilliers - Valangin avec des véhicules articulés ou/et standard, cadence à la demi-heure;

– comme dans le cas de la variante Cernier, desserte des petits villages de La Jonchère, Landeyeux (hôpital) et Engollon (village et piscine) par un minibus qui

pourrait donner lieu à un système mixte de courses à l'horaire pour les scolaires et les pendulaires et sur appel en heures creuses.

Concernant Montmollin-Montézillon et Chambrelien, les mesures proposées sont les mêmes que pour la variante Cernier (voir ci-dessus)

5.4.4.7. Autres lignes ferroviaires

Les mêmes remarques que pour la variante Cernier sont valables (voir ci-dessus 5.4.3.7).

5.4.4.8. Coûts d'investissement

La réalisation d'un nouveau tunnel en courbe entre les gares des Hauts-Geneveys et de Corcelles-Peseux est estimée à 200 millions de francs (tous les montants hors taxes, y compris 20% pour honoraires et divers). Comme pour la variante Cernier, le prolongement vers Morteau nécessite l'électrification de la ligne et la réfection de la voie, travaux estimés à 40 millions de francs. L'adaptation des gares (pour croisement) et la construction des gares nouvelles prévues sont devisées à 30 millions de francs. La variante Corcelles, avec les prestations présentées ci-dessus, nécessite donc un investissement dans de nouvelles infrastructures estimé à 270 millions de francs.

Contrairement à la variante Cernier, la variante Corcelles du TransRUN ne permet pas de renoncer à l'assainissement des tunnels de la ligne actuelle entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, prévu par les CFF d'ici à 2015 et devisé à environ 130 millions de francs.

Les montants de 450 millions de francs pour la variante Cernier et 270 millions de francs (+ 130 millions de francs pour la réfection des tunnels existants) pour la variante Corcelles sont les mêmes que ceux articulés en 2004 par le Conseil d'Etat dans son dernier rapport sur ce sujet. Cette similitude n'est que pure coïncidence. En effet, en 2004, les montants avaient été estimés sur la base de valeurs d'expérience par le bureau Citec et ne comprenaient pas la modernisation du tronçon Le Locle-Morteau. Les dernières estimations ont pour la plupart été réalisées après-coup par le bureau AJS et se basent sur des études d'avant-projet sommaire.

5.4.5. Transport des marchandises

Les marchandises sont acheminées de et vers La Chaux-de-Fonds prioritairement par Bienne et Le Vallon de St-Imier. Si nécessaire, elles pourraient toutefois également emprunter l'axe Neuchâtel-La Chaux-de-Fonds, malgré une déclivité relativement élevée.

5.4.6. Développements à plus long terme

Même si le projet présenté ci-dessus sous le titre de "1ère étape" permet une amélioration très importante de notre système de transport collectif et qu'il constitue un "paquet" cohérent, le Conseil d'Etat estime que le TransRUN doit ensuite pouvoir évoluer, vers une offre au quart d'heure sur l'ensemble du réseau. Pour les deux variantes, ce développement implique des aménagements de plusieurs tronçons de 3ème voie sur la ligne du Pied-du-Jura et, en particulier entre Serrières et Neuchâtel, le désenchevêtrement des voies CFF et BLS à la hauteur du Mail et le doublement partiel du tronçon Neuchâtel-Marin. Ces travaux sont cependant liés à la politique de la Confédération en matière de trafic national (et international avec le TGV Berne-Paris) de voyageurs et de marchandises, ainsi qu'à la politique d'entreprise des CFF et du BLS. Ils dépendent donc de facteurs beaucoup plus nombreux que les aménagements prévus en

1re étape, lesquels concernent principalement les lignes régionales. Globalement, la mise à la cadence au quart d'heure sur l'ensemble du réseau TransRUN pourrait coûter plus de 500 millions de francs supplémentaires. Elle se fera donc nécessairement par étapes, au gré des négociations avec les autres "clients" du réseau ferroviaire.

La première de ces étapes ultérieures devra être l'amélioration des liaisons entre La Béroche et Marin, si elle n'est pas réalisée avant. La variante Corcelles peut aussi être améliorée notablement par la construction d'un nouveau tronçon de ligne entre la gare de Corcelles-Peseux et celle de Serrières sur la ligne du Pied-du-Jura. Ainsi, les trains de La Chaux-de-Fonds desserviraient directement le pôle de Serrières, où les voyageurs passeraient en outre de la ligne de La Béroche à celle des Montagnes, réduisant ainsi les temps de parcours entre ces deux régions. Ce tronçon nouveau coûterait environ 50 millions de francs, mais il devrait être réalisé en parallèle avec un tronçon de 3ème voie entre Neuchâtel et Serrières, beaucoup plus cher.

Finalement, de nouveaux arrêts pourront progressivement être réalisés, si la nécessité s'en fait sentir, comme par exemple sur la ligne du BLS à la hauteur du pont du Mail et de Monruz.

5.4.7. Analyse comparative des variantes[8]

Après les études de faisabilité et d'avant-projet sommaire, le TransRUN doit entrer dans une nouvelle phase de sa concrétisation. Le Conseil d'Etat a donc été amené à trancher entre les deux options fondamentalement différentes représentées par les variantes "Corcelles" et "Cernier". Pour pouvoir prendre une décision fondée sur une analyse aussi complète que possible des avantages et inconvénients des deux variantes, le Conseil d'Etat a commandé une analyse coûts/avantages détaillée aux bureaux Metron (Brugg, AG) et Ecoplan (Berne).

5.4.7.1 Variantes étudiées

En prévision de la discussion sur un financement du TransRUN par la Confédération, l'office fédéral du développement territorial a exigé qu'une variante bus soit développée, ce qui a été fait par le bureau Boss SA, de Neuchâtel. Cette variante représente une référence intéressante, car elle ne nécessite pratiquement aucun investissement tant qu'il n'est pas nécessaire de construire un second tube routier sous la Vue-des-Alpes. Cette variante bus a été étudiée sous deux angles, soit avec et sans second tube.

Pour que l'étude d'opportunité permette de répondre à toutes les questions, une variante axée sur un développement de la route uniquement a été examinée. Elle comprend la construction d'un second tunnel routier et le maintien de l'infrastructure ferroviaire actuelle (y c. assainissement).

---

[8] Divers documents détaillant l'étude des différentes variantes et les résultats des comparaisons effectuées sont diponibles sur internet, selon les indications données à la fin du présent rapport.

Le tableau ci-dessous résume les variantes étudiées.

Description	Mesures rail	Mesures route	Offre N'tel-La CdF en heure de pointe	Coûts d'infrastructure[9]
Etat de référence (= env. statu quo)	Assainissement des tunnels existants	-	2 trains par heure, non cadencés	130 MFr.
Cernier	Nouvelle ligne N'tel-CdF, démontage ligne existante	-	Cadence au ¼ d'heure	410 MFr.
Corcelles	Nouveau tunnel de Corcelles et Assainissement des tunnels sous la VdA	-	Cadence au ¼ d'heure	360 MFr.
Bus sans 2e tube VdA	Démontage de la ligne existante	Adaptations mineures	Cadence bus au ¼ d'heure	30 MFr.
Bus avec 2e tube VdA	Démontage de la ligne existante	Construction d'un second tube routier sous la VdA	Cadence bus au ¼ d'heure	290 MFr.
2e tube VdA	Assainissement des tunnels sous la VdA	Construction d'un second tube routier sous la VdA	2 trains par heure, non cadencés	380 MFr.

5.4.7.2. Modélisation du trafic

Les effets d'une nouvelle offre de transport sur la demande de mobilité constituent un élément central de l'évaluation de nouvelles infrastructures de transport. Un modèle de trafic a été réalisé par le bureau zurichois Verkehrsconsulting Fröhlich. Deux scénarios ont été élaborés afin d'évaluer la demande de mobilité:

- Scénario de base: évolution de la demande de transport selon les hypothèses de l'office fédéral du développement territorial, utilisées pour le modèle de trafic national

Scénario "trend": pas de croissance du transport public, augmentation du trafic individuel supérieure à la moyenne suisse sur l'axe de la Vue-des-Alpes

5.4.7.3. Résultats de l'étude coûts/avantages

L'opportunité de réaliser l'une ou l'autre des variantes est déterminée sur la base de 34 critères mesurant les impacts des variantes sur la société, l'économie et l'environnement. 16 critères sont seulement descriptifs, les 18 autres sont "monétarisables", c'est-à-dire qu'ils peuvent être exprimés en francs. Ils permettent une analyse coûts/avantages chiffrée. Le tableau suivant donne les résultats de cette analyse:

[9] hors électrification du tronçon Morteau-Le Col-des-Roches (40 mio)

	Cernier	Corcelles	Bus sans 2ème tube	Bus avec 2ème tube	2ème tube VdA
Annuité nette (les avantages moins les coûts) en MFr. par an (réf. 2020)					
Scénario de base	30.6	8.1	18.0	13.7	-3.0
Scénario trend	21.2	3.1	14.8	14.2	0.4
Valeur actualisée nette (les avantages moins les coûts) sur 40 ans en MFr. (réf. 2020)					
Scénario de base	822	194	529	367	-127
Scénario trend	560	53	440	382	-32

Les chiffres du tableau indiquent si les avantages socio-économiques prédominent sur les coûts (chiffres positifs dans le tableau), ou l'inverse (chiffres négatifs).

Dans le scénario de base comme dans le scénario trend, la variante Cernier est clairement la meilleure. Sa valeur actualisée nette est exceptionnellement élevée. La variante Bus sans 2e tube arrive en deuxième position, mais l'écart est considérable. Seule la variante consistant à ne développer que l'infrastructure routière s'avère défavorable à long terme dans le scénario de base.

Ces résultats peuvent être expliqués de la manière suivante:

- La variante Cernier est très rationnelle. Du fait de la réduction de la longueur de la ligne de 29.5 à 16.8 km et des vitesses élevées, une amélioration massive de la qualité de l'offre peut être apportée pour des coûts qui ne dépassent pas les coûts d'exploitation de l'offre actuelle. Les gains de temps de parcours qu'elle permet sont également un élément déterminant.

- Toutes les variantes profitent du fait que le cas de référence inclut nécessairement l'assainissement des tunnels de la ligne existante pour près de 130 millions de francs (estimation CFF). Du point de vue des experts, un tel assainissement serait une erreur en termes socio-économiques.

- La construction d'une 2e tube routier sous la Vue-des-Alpes ne peut pas être recommandée. Cet investissement entraînerait une importante et coûteuse surcapacité de la route.

5.4.7.4. Résultats pour les indicateurs descriptifs

Les critères non monétarisables, ou descriptifs, doivent être décrits qualitativement. La variante Cernier sort gagnante pour la majorité des critères.

5.4.7.5. Analyse de sensitivité

Une analyse de sensitivité consiste à se demander si, en prenant en compte certains risques, le rapport coût/avantages d'une variante pourrait s'inverser ou se modifier sensiblement. Parmi tous les risques, ceux qui sont en relation avec les coûts retiennent plus particulièrement notre attention. L'étude montre que même dans l'hypothèse où ceux-ci auraient été très largement sous-estimés, la variante Cernier présenterait toujours une valeur actualisée nettement positive.

5.4.7.6. Conclusions de l'étude comparative

La variante Cernier sort en net vainqueur de l'étude d'opportunité. Ce résultat clair a convaincu le Conseil d'Etat de renoncer à l'assainissement des tunnels de l'ancienne ligne et d'utiliser les sommes qu'il aurait fallu investir à cette fin dans la mise en place d'une nouvelle solution de transport (en l'occurrence la variante Cernier), voire de les économiser (en réalisant la variante Bus sans 2e tube routier). S'appuyant sur les conclusions des auteurs des études, le Conseil d'Etat souhaite que les décisions soient prises dans les meilleurs délais afin de lancer sans attendre les premières étapes de réalisation. Comme les experts qui se sont penchés sur la question, le Conseil d'Etat considère en effet que le TransRUN, dans sa variante Cernier, est sans aucun doute, d'un point de vue socio-économique, un des projets d'infrastructure ferroviaire les plus rentables de Suisse.

5.4.8. Calendrier

Dans le meilleur planning possible, compte tenu des études à réaliser du financement à trouver et de l'approbation du projet, la construction peut commencer à l'aube de 2010. Toujours dans l'hypothèse la plus optimiste, la mise en service pourrait intervenir en 2016, ce qui constitue déjà un objectif très ambitieux.

5.4.9. Prolongement du Littorail vers l'est

Le prolongement du Littorail de la Place-Pury vers La Maladière a été admis sur le principe par le Conseil d'Etat, tant dans le cadre du plan spécial "La Maladière", avant la construction du nouveau complexe, que dans le projet de plan directeur mis en consultation au printemps 2007. Ainsi, dans le cadre des études sur le TransRUN, ce prolongement est intégré et perçu comme un moyen de relier le réseau TransRUN (voie normale) avec la ligne du Littorail, isolée en bord de Lac, par le biais du Fun'ambule entre l'université et la gare de Neuchâtel. Le prolongement vers La Maladière est en outre justifié par la concentration d'activités sur ce site (centre commercial, hôpitaux, infrastructures sportives, écoles et université, CSEM, etc.,). Une étude à ce sujet a été réalisée dans le cadre du projet d'agglomération par les bureaux AJS et Boss, dont les résultats sont les suivants.

5.4.9.1. Tracé et performances

Du terminus actuel de la Place-Pury, une double voie de tramway s'insère dans la voirie urbaine et poursuit la ligne en site propre allant de Boudry à la Place-Pury. Le tracé emprunte la Rue de la Place d'Armes, la Place Numa-Droz, l'Avenue du 1er Mars puis la Rue de la Pierre-à-Mazel. Un terminus est possible devant le centre de la Maladière. Des arrêts sont prévus à la Place Numa-Droz, au Jardin-Anglais, à l'université et près de l'entrée du centre commercial de La Maladière. L'étude a démontré la faisabilité de ce tracé, intégrant la gestion du trafic aux carrefours. Le prolongement jusqu'à Monruz a également été examiné, bien qu'à un degré de détail moindre. En revanche, le Conseil d'Etat exclut l'idée d'un prolongement au-delà de Monruz, car St-Blaise et Marin sont bien desservis par le TransRUN sur la voie normale du BLS, sur laquelle est prévue à terme une cadence au quart d'heure et l'introduction de nouveaux points d'arrêts. La cadence du Littorail est portée à 15 minutes entre Boudry et Neuchâtel. Sur le nouveau tronçon urbain, elle est de 7.5 minutes.

5.4.9.2. Coûts

L'investissement nécessaire est chiffré à 60 millions de francs pour le tronçon Place-Pury-Maladière et à 65 millions de francs pour le tronçon Maladière-Monruz.

Dans le cas d'un prolongement jusqu'à La Maladière, les coûts d'exploitation actuels du Littorail seront alourdis d'environ 3.7 millions de francs par an. Dans le cas d'un prolongement jusqu'à Monruz, ce supplément serait réduit à 3.3 millions de francs, du fait de la forte réduction des prestations sur le ligne 1 et la suppression de la ligne 11 possibles dans ce cas.

Aucune estimation des recettes n'a encore été effectuée. Le potentiel de ce prolongement en termes de voyageurs supplémentaires pour les transports publics (transfert modal ou nouvelle mobilité) doit encore être mis en évidence au cours de la suite des études.

5.4.10. Réflexions sur la réalisation et le financement du TransRUN

Le Conseil d'Etat a décidé d'explorer les solutions envisageables en matière de partenariat public-privé (PPP) et a lancé une étude de faisabilité à ce sujet, qui se poursuivra en 2008. Pour ce faire, il s'est attaché la collaboration d'une société fiduciaire ayant déjà une expertise dans ce domaine.

La collaboration entre les secteurs public et privé fonctionne depuis longtemps pour la réalisation de projets d'infrastructure, par exemple sous la forme de contrats d'entreprise générale. Mais l'approche PPP, telle qu'elle est pratiquée dans divers pays de l'UE, est jusqu'ici restée peu utilisée dans notre pays. Une étude approfondie sur les PPP, conduite sous l'égide de représentants des pouvoirs publics et du secteur privé, a montré toutefois que cette nouvelle approche ouvre des perspectives intéressantes en Suisse dans plusieurs domaines, notamment dans les transports.

A ce jour, il n'y a cependant pas encore en Suisse d'expériences PPP en matière de transports publics. En décidant d'explorer cette voie, le canton de Neuchâtel joue ainsi un rôle innovateur qui sera suivi avec attention par les autorités fédérales et les autres cantons.

5.4.10.1. Caractéristiques générales du PPP

L'une des principales caractéristiques du PPP par rapport au modèle classique de réalisation d'un projet d'infrastructure tient au rôle des pouvoirs publics. Dans le cadre traditionnel, le secteur public exécute lui-même la mission qui lui est confiée, en ce sens qu'il planifie, finance, exploite et est propriétaire de l'infrastructure. Dans une approche PPP, les pouvoirs publics confient une mission au partenaire privé et fixent les objectifs à atteindre, en particulier les exigences relatives à la prestation qui doit être fournie de même que les conditions-cadre et les normes de qualité à respecter. Ils ne définissent cependant pas en détail de quelle manière la tâche doit être remplie. La contrepartie fournie par le partenaire public peut, selon les circonstances, prendre la forme d'une rémunération par l'Etat ou de recettes provenant des utilisateurs des secteurs public ou privé. Le PPP implique donc une mise en commun de capitaux, de moyens d'exploitation et de savoir-faire, en vue de fournir une prestation de service public en faisant appel à l'initiative privée. Le partenaire privé peut être une société existante, un consortium d'entreprises ou une société créée à cet effet.

Un autre aspect caractéristique du PPP est qu'il porte en général sur l'ensemble du cycle de vie de l'infrastructure, soit la planification, la réalisation, l'exploitation et le cas échéant

le démantèlement ou le transfert ultérieur de la propriété au secteur public. Par comparaison, un mandat d'entreprise générale ne concerne normalement que la phase de construction. La propriété peut être octroyée au partenaire privé, une rétrocession au secteur public étant généralement prévue à l'échéance du contrat. L'avantage de cette approche est que tous les coûts (planification, construction, exploitation, transfert de propriété) sont pris en compte dès le début et négociés entre les partenaires. Elle crée de fortes synergies entre construction et exploitation et favorise l'optimisation des coûts de la construction dans la perspective de l'exploitation future. Cette extension au cycle de vie implique naturellement que le contrat prévoie des mécanismes d'adaptation en cas de modification des conditions-cadre.

Un troisième aspect important est la répartition des risques: les risques liés au projet doivent être identifiés et attribués à l'un ou l'autre des partenaires en fonction de ceux qu'il est le plus apte à gérer. Les risques liés aux conditions-cadre du projet, dans le cas du TransRUN par exemple ceux liés à la politique future en matière de transports, sont assumés par les pouvoirs publics. Par contre, les risques de planification, de financement, de dépassement du budget de construction ou des délais, de dépassement du budget d'entretien ou d'exploitation sont assumés par le partenaire privé. Cette répartition des risques bien réfléchie est aussi un garant d'efficience dans la réalisation et l'exploitation du projet.

Contrairement aux contrats d'entreprise générale, l'investisseur privé (un consortium bancaire par exemple) joue toujours un rôle important dans les projets PPP. Il est le premier garant de l'optimisation économique sur l'ensemble du cycle de vie du projet.

Pour les pouvoirs publics, l'approche PPP est intéressante à divers titres:

- l'intervention d'un investisseur privé peut pallier la pénurie de moyens financiers et décharger les budgets publics, notamment dans la phase de l'investissement initial;

- l'approche PPP peut permettre la réalisation plus rapide de projets importants que les pouvoirs publics ne pourraient pas réaliser seuls, du moins pas dans le délai souhaité;

- l'association avec le secteur privé et l'accès au savoir-faire des entreprises, de même que la répartition des risques et la gestion du projet d'infrastructure sur l'ensemble du cycle de vie contribuent à la réalisation de projets dans des conditions favorables d'efficacité et d'efficience;

- le secteur public peut alléger ses tâches opérationnelles et se concentrer sur ses missions de base tout en restant en mesure de déterminer et de contrôler les prestations orientées vers les besoins du service public;

- le développement des affaires et l'impulsion économique que l'on peut attendre de la réalisation d'un projet d'envergure en PPP tend à produire des plus-values économiques, fiscales en particulier;

- finalement, le PPP s'inscrit dans la ligne de la nouvelle gestion publique et, dans le cas du TransRUN, il apporterait une contribution significative à la réforme de l'Etat dans laquelle le Conseil d'Etat s'est engagé.

Ces quelques considérations illustrent les caractéristiques essentielles du PPP, tel qu'il s'est développé dans plusieurs pays de l'UE. Il faut souligner qu'il n'y a pas un modèle unique de PPP. Celui-ci vise avant tout à trouver des solutions favorables à la réalisation de projets complexes, en mettant en œuvre une nouvelle approche des pouvoirs publics et de nouvelles formes de collaboration avec le secteur privé. Ce qui importe en définitive, c'est que la collaboration entre secteurs public et privé permette de réaliser le

projet dans des conditions optimales pour les deux partenaires qui sont liés dans une "communauté de responsabilité" à long terme.

Il faut préciser encore que le PPP se distingue clairement d'une privatisation. L'Etat ne renonce pas à une tâche publique pour la transférer au secteur privé. Il n'abandonne pas à la concurrence privée la fourniture des prestations qui y sont liées. Il ne perd donc pas la maîtrise dans la détermination des prestations qui doivent être fournies, du prix de ces prestations et des normes de qualité à respecter. Afin que le partenariat avec le secteur privé serve au mieux les intérêts publics concernés, ces éléments clés doivent faire l'objet de conventions précises dès le début.

5.4.10.2. Intérêt du projet TransRUN dans l'optique d'un PPP

Plusieurs éléments montrent que le TransRUN présente de nombreux atouts pour constituer un projet pilote en matière de PPP.

Le TransRUN présente des caractéristiques très fortes qui en font un projet sans doute unique dans notre pays. Il revêt une indéniable portée historique et stratégique. Epine dorsale du RUN, il contribuera à repositionner le canton et ses villes en Suisse et vers la France voisine et leur conférera une attractivité supplémentaire. Il créera de nouveaux potentiels pour l'économie de la région et constituera un levier important pour la modernisation du canton. A ce titre, le TransRUN devrait susciter l'intérêt des partenaires du secteur privé au-delà d'un complément d'infrastructure ferroviaire habituel.

D'autres aspects du TransRUN sont éminemment favorables pour un PPP, en particulier dans la mesure où il aurait valeur de projet pilote:

- il s'agit d'une infrastructure bien définie dans sa dimension territoriale et dont la réalisation temporelle peut être planifiée avec une bonne fiabilité;

- la dimension financière du projet (volume de construction de l'ordre de 450 millions de francs dans la variante Cernier) est importante au regard des possibilités financières du canton et de la Confédération et elle nécessite la recherche d'autres variantes. Elle se situe toutefois dans une enveloppe financière pour laquelle un PPP peut être envisagé;

- par ses caractéristiques techniques, le projet TransRUN est un vecteur pour des innovations dans la construction de l'infrastructure ou dans l'exploitation des transports publics qui sont aussi susceptibles d'intéresser des partenaires privés.

Divers contacts avec l'administration fédérale montrent que la réalisation du TransRUN sous la forme d'un PPP rencontrerait l'intérêt de la Confédération. Celle-ci est en effet intéressée à la réalisation d'un projet pilote PPP dans le domaine du trafic d'agglomération.

Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger, chef du DETEC, a confirmé cette ouverture dans une prise de position récente. Il a relevé que dans le cadre des projets d'agglomération, des solutions PPP étaient envisageables pour le financement alternatif de la participation cantonale ou communale à l'investissement ou pour le financement des frais d'exploitation et d'entretien, qui ne sont pas pris en charge par le fonds d'infrastructure. Le chef du DETEC a par ailleurs signalé la disponibilité du DETEC à examiner des projets allant dans ce sens.

5.4.10.3. Bases de réflexion et variantes envisageables

Pour le canton, l'avantage financier d'une solution PPP serait qu'il pourrait réduire sa participation financière à l'investissement, voire y renoncer totalement. La réalisation de l'infrastructure serait financée en partie ou en totalité par les partenaires privés. Dans cette hypothèse, la réalisation du TransRUN ne devrait pas avoir d'incidence significative sur l'endettement des collectivités publiques neuchâteloises.

Un tel montage financier ne peut cependant reposer à priori sur l'hypothèse que le TransRUN pourra être exploité de manière rentable, si les conditions-cadre prévoient des tarifs de transport socialement et économiquement acceptables. La rentabilité de l'exploitation dépendra dans une large mesure de l'aide financière à l'investissement dont il pourra bénéficier du fonds d'infrastructure. La réalisation d'une telle infrastructure induira par ailleurs un dynamisme économique qui se traduira en bout de chaîne par des rentrées fiscales. Les pouvoirs publics peuvent donc s'impliquer financièrement par un soutien financier à long terme du fonctionnement et de l'exploitation d'un tel système de transport. Ce soutien financier sera cependant négocié et fixé par contrat avec les partenaires privés qui supporteront eux-mêmes les risques liés aux éventuels dépassements des coûts ou des délais.

En retenant pour l'heure le principe d'un soutien financier des collectivités publiques, plusieurs variantes de PPP sont envisageables. Quelques-unes sont esquissées ci-après et présentées schématiquement dans le tableau qui suit.

Variantes 1 et 2

La ligne Neuchâtel - La Chaux-de-Fonds appartient aux CFF et donc indirectement à la Confédération qui en est l'unique actionnaire. Le TransRUN reliera par ailleurs deux villes qui constituent des nœuds ferroviaires desservis par des lignes CFF (ligne du pied du Jura et ligne Bienne - La Chaux-de-Fonds - Le Locle).

La ligne TransRUN remplacera la ligne actuelle qui sera démantelée. La Confédération devra accorder une concession pour la ligne TransRUN, tant pour la construction de l'infrastructure que pour son exploitation. Les deux concessions peuvent être attribuées à des entreprises ou entités différentes.

Si la concession actuelle des CFF était maintenue pour la construction de l'infrastructure et son exploitation (variante 1), la réalisation d'une éventuelle solution comparable à un PPP se ferait principalement sous l'égide des CFF. Ceux-ci pourraient engager un partenariat avec des entreprises privées de construction et des banques, dont la participation financière remplacerait en tout ou en partie celle du canton.

La situation serait analogue si, au terme d'une mise en concurrence, une nouvelle concession était attribuée à une entreprise de transports concessionnaire (ETC) existante pour la construction de l'infrastructure (CFF, BLS, etc.). Dans ce cas, la concession pour l'exploitation pourrait éventuellement être attribuée à une autre ETC (variante 2).

Dans les deux variantes, l'influence du canton sur la maîtrise de l'ouvrage et la mise en œuvre d'une solution PPP serait plutôt indirecte. Il devrait par contre veiller à régler précisément avec la Confédération (responsable de l'attribution de la concession), le constructeur et l'exploitant le calendrier de la réalisation du projet et les multiples aspects liés à l'exploitation du système de transport.

	Variante 1	Variante 2	Variante 3	Variante 4
Concession pour l'infrastructure	CFF (maintien de la concession existante)	CFF ou autre ETC (choix par une soumission publique)	Nouvelle société PPP (public, privé, ETC)	Nouvelle société PPP (public, privé, ETC)
Concession pour l'exploitation	CFF (maintien de la concession existante)	CFF ou autre ETC (même ou autre que pour l'infrastructure)	CFF ou autre(s) ETC	Nouvelle société PPP (public, privé, ETC)
Contributions des partenaires privés par contrat avec ...	CFF (qui construisent avec des fonds privés)	ETC responsable pour l'infrastructure	Société PPP (par une participation)	Société PPP (par une participation)
Rémunération des partenaires privés par ...	CFF	ETC responsable pour l'infrastructure	Société PPP infrastructure (ou ETC exploitation)	Société PPP
Contributions publiques éventuelles pour l'infrastructure à ...	CFF	ETC responsable pour l'infrastructure	Société PPP (ev. via participation)	Société PPP (ev. via participation)
Contributions publiques éventuelles pour l'exploitation à ...	CFF	ETC responsable pour l'exploitation	CFF ou autre ETC	Société PPP

Variantes 3 et 4

Dans le cadre d'un appel d'offres, la concession pourrait être attribuée à une nouvelle entité créée spécialement pour le TransRUN, par exemple un consortium intégrant le secteur privé (entreprise de planification-construction, banques), une ETC et les pouvoirs publics. Le projet pourrait être subdivisé en plusieurs parties: par exemple, la construction de l'infrastructure d'une part et l'exploitation du système de transport d'autre part, celle-ci étant confiée à une ETC existante (variante 3). Le projet dans son ensemble pourrait aussi être confié à une seule entité prenant en charge la construction des infrastructures nouvelles et l'exploitation du système sur une durée donnée (variante 4).

Ces deux variantes ouvrent de plus larges perspectives en matière de PPP. Le canton aurait une position plus marquée dans la structure mise en place et pourrait exercer une influence plus directe sur la réalisation du projet. L'entité créée pour la construction des infrastructures pourrait éventuellement être étendue au stade de l'exploitation, en y intégrant les transports régionaux et urbains du canton. D'autres regroupements de moyens peuvent naturellement être envisagés. En cas de création d'une nouvelle entité responsable, son intégration dans le réseau ferroviaire suisse et la coordination de sa gestion opérationnelle avec celles des autres entreprises de chemins de fer seraient des défis à résoudre soigneusement.

Dans toutes les variantes, il faut considérer que les pouvoirs publics devront prendre en charge une partie des coûts d'exploitation au travers d'un subventionnement à long terme, si le TransRUN ne peut pas être exploité de manière rentable par l'entreprise responsable. Dans cette optique, les critères d'adjudication seraient principalement la réalisation des objectifs fixés contractuellement et le besoin en subventions annuelles. Ces dernières peuvent éventuellement être adaptées en fonction du degré d'atteinte des objectifs préalablement fixés.

Comme indiqué, la réussite d'un PPP réside pour une part importante dans la répartition des risques entre les partenaires, qui doit être très claire. Les risques doivent incomber à ceux qui disposent des leviers permettant de les influencer. Concernant le TransRUN, on peut voir trois leviers très importants ayant un impact sur l'économie du projet, à savoir la qualité des prestations des transports publics dans l'ensemble du RUN, le prix du billet pour la ligne du TransRUN et les territoires desservis (ce qui renvoie aux variantes de tracé).

Compte tenu de l'ouverture manifestée par la Confédération à l'égard d'une solution PPP, le Conseil d'Etat entend engager rapidement des entretiens informels avec les CFF, le BLS et des partenaires privés possibles (entreprises de planification-construction et banques) pour sonder leur intérêt au projet TransRUN et à une solution PPP. Ces entretiens exploratoires permettront d'évaluer plus concrètement la faisabilité d'une approche PPP. Ils fourniront d'utiles indications pour la préparation du rapport que le canton adressera à la Confédération à la fin de l'année sur le projet d'agglomération, dans la perspective d'un financement partiel du TransRUN par le fonds d'infrastructure.

Dans ce contexte, il faudra notamment examiner avec la Confédération et les CFF la situation relative à la concession et au statut futur du TransRUN. De nombreuses autres questions nécessitent des réflexions complémentaires, notamment celles concernant:

- la position du canton et des villes dans la constitution éventuelle d'une nouvelle société PPP et l'influence qu'ils pourront exercer sur la maîtrise du projet et sa réalisation;
- l'évaluation plus précise des charges courantes liées à l'infrastructure (amortissement, rémunération du capital, prime de risque, etc.) et des recettes d'exploitation;
- la propriété de l'infrastructure durant la phase contractuelle, respectivement son transfert aux pouvoirs publics au terme du contrat ou de la concession;
- les relations juridiques entre les responsables de la construction de l'infrastructure et de l'exploitation du système de transports, surtout si les entités sont différentes;
- les contributions éventuelles des pouvoirs publics (Confédération, canton, villes) pour la réalisation de l'infrastructure et son exploitation.

5.4.11. Conclusion sur le TransRUN: pour la variante Cernier

L'approfondissement des études TransRUN, tant sur l'offre et les infrastructures nécessaires que sur la pertinence économique du projet, conduit à des conclusions limpides. La variante Cernier présente des avantages qui la placent nettement au-dessus de la variante Corcelles et des autres variantes examinées, et son rapport avantages/coûts, de l'ordre de 4, est absolument exceptionnel pour un projet ferroviaire.

Le maintien du statu quo, qui sous-entend l'investissement de 130 millions de francs dans l'assainissement des tunnels de la ligne actuelle, n'est pas justifiable économiquement et serait une mauvaise option.

Nous vous proposons de franchir un pas important dans la conduite du projet TransRUN et d'entrer dans une nouvelle phase de sa concrétisation avec la seule variante Cernier. Quant à la traversée du Val-de-Ruz, une option entièrement souterraine doit être étudiée. La desserte des localités situées sur la ligne CFF actuelle devra être soigneusement planifiée.

Pour le Conseil d'Etat, la variante Cernier va renforcer durablement le Réseau urbain neuchâtelois: création de liaisons directes entre pôles de développement et centres urbains et offre d'un confort de déplacement élevé. Un temps de parcours de l'ordre de

12 minutes entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, quelle que soit la saison et l'heure de la journée, peut véritablement amener une nouvelle dynamique et un surcroît d'efficacité dans le fonctionnement du RUN, créer l'effet de réseau visé, offrir une réelle alternative à la voiture individuelle et participer finalement à une mobilité et à un développement du territoire durables.

Troisième partie

6. LES INSTITUTIONS

La politique des agglomérations et la nouvelle politique régionale au niveau fédéral stimulent de nouveaux projets de développement, mais aussi de nouveaux mode de fonctionnement de la part des collectivités publiques cantonales, appelées à les élaborer et les conduire. Ces politiques accélèrent la remise en question de l'organisation institutionnelle du canton initiée depuis plusieurs années.

Hérité du XIXe siècle, le découpage territorial de notre pays, des cantons et des communes ne s'avère plus optimal pour la réalisation de nombre de tâches autrefois clairement attribuées à l'une de ces collectivités. Cette évolution n'est pas propre aux institutions. Une économie en constante mutation et une population de plus en plus mobile y participent largement. Afin d'assumer leurs rôles et leurs missions de manière efficace et rationnelle, les collectivités multiplient les collaborations et partenariats, redistribuent les compétences et élaborent des réflexions politiques qui portent sur de nouveaux horizons. Pour chaque tâche qu'elles assument, chaque projet qu'elles élaborent, chaque vision politique qu'elles portent, nos collectivités sont amenées à s'interroger sur le champ d'action le mieux adapté et les collaborations les plus pertinentes à mettre en place, entre collectivités ou avec des partenaires privés.

La question des institutions préoccupe et interpelle à tous les niveaux. Sont-elles encore adaptées aux tâches actuelles et leur découpage est-il pertinent en regard des compétences qui leur sont attribuées ? La multiplication des collaborations à géométrie variable est-elle une solution satisfaisante en termes de contrôle démocratique, de suivi politique et de travail administratif? Ces collaborations ne vident-elles pas certaines institutions de leur substance, de leur pouvoir d'action, voire de leur sens même?

6.1. Une situation de moins en moins satisfaisante

Dans notre système démocratique, la population élit ses autorités aux plans communal, cantonal et fédéral. Dans le premier cas, la commune forme une circonscription unique, tandis qu'aux plans cantonal et fédéral, une représentativité régionale au sein des législatifs est assurée par des circonscriptions électorales.

Niveau institutionnel	Autorité élue	Circonscription électorale
Commune	Conseil général Conseil communal	Commune Commune *(si l'élection se fait par le peuple)*
Canton	Grand Conseil Conseil d'Etat	Districts Canton
Confédération	Conseil national Conseil des Etats	Canton Canton

Circonscriptions électorales des autorités élues par le peuple neuchâtelois.

D'autres cantons connaissent des systèmes différents, le plus souvent en ce qui concerne l'élection du Grand Conseil.

Principalement, le rôle des autorités élues pour diriger nos collectivités (communes, cantons, confédération) est de définir une politique qui influence ou détermine la manière dont ces collectivités remplissent trois types de tâches:

– définir à chaque niveau un droit (lois, règlements, etc.) conforme au droit supérieur et appliquer ce droit;

– fournir des prestations;

– prévoir, promouvoir et accompagner le développement.

Dans nombre de cas, une seule collectivité est désignée comme compétente pour assumer une tâche. C'est une situation optimale en termes de contrôle démocratique, de suivi politique et de gestion administrative, un acteur ayant en main les instruments nécessaires pour assumer la responsabilité d'exécuter la tâche.

Il arrive toutefois que plusieurs collectivités assument des tâches en commun (compétences partagées Etat-communes, syndicats intercommunaux, etc.). Cette situation peut avoir pour origine plusieurs raisons, par exemple:

– la volonté politique d'assumer une tâche ensemble ou de répondre ensemble à des besoins communs;

– le souci de rationalité si le champ d'action de la collectivité chargée d'assumer la tâche s'avère trop restreint pour le faire de manière efficiente;

– l'impossibilité matérielle pour une collectivité d'assumer seule une tâche qui lui est confiée, par manque de moyens ou en raison de sa trop petite taille.

Certaines collaborations entre collectivités ont existé de tout temps et ont souvent donné satisfaction. Cependant, chaque collaboration implique soit un abandon de compétence pour certains partenaires, soit un partage des compétences entre tous les partenaires au travers de structures de contrôle. Comparativement aux tâches assumées par une seule collectivité, la direction, la gestion et le suivi de ces partenariats sont souvent plus lourds.

De trop nombreuses collaborations peuvent engendrer de réels problèmes en termes de contrôle démocratique. En outre, le caractère souvent sectoriel des collaborations freine fortement les réflexions et les recherches de synergies à caractère transversal. Finalement, la multiplication des niveaux d'action issus de collaborations à géométrie variable s'avère, par nature, peu propice à une véritable cohérence dans l'action politique.

Durant ces dernières décennies, ces collaborations se sont multipliées. Plusieurs facteurs incitent, ou même obligent, à développer de nouveaux partenariats: redéfinition des espaces de vie en lien avec une mobilité facilitée; besoin accru de vision globale en termes de développement économique et territorial; exigences croissantes en termes de qualité des prestations; nécessité de répondre à des normes de plus en plus en pointues; professionnalisation de tâches autrefois bénévoles; évolutions en termes de répartition des compétences, des charges et des richesses.

Cette problématique concerne tous les niveaux institutionnels; des réflexions liées à ces évolutions commencent à être menées partout en Europe, en Suisse, dans les autres cantons et à Neuchâtel.

Pour ce qui concerne les collaborations à l'intérieur du canton de Neuchâtel, les réflexions ont principalement porté sur les structures (syndicats intercommunaux et syndicats régionaux à buts multiples, commissions régionales, sociétés possédées par plusieurs collectivités, associations LIM et autres, mandats de prestations), sur la répartition des compétences et des richesses (désenchevêtrement, péréquation) et sur

les fusions de communes (projets issus des communes, instruments de soutien cantonaux, projets déposés au Grand Conseil).
A un tableau déjà complexe, sont venues s'ajouter les politiques fédérales des agglomérations et régionale, parallèlement à la démarche RUN menée en partenariat ente l'Etat et divers groupements de communes.

Collectivité(s) concernée(s)	**Compétences législatives**	**Prestations fournies**	**Anticipation, promotion**
Communes	Règlements, compétences financières, …	Prestations de proximité, routes, équipement des terrains, voirie, police des habitants, …	Zonages, projets de développement locaux, …
Syndicats intercommunaux	Compétence partagée des entités partenaires	Gestion d'infrastructures et de prestations régionales, eau, épuration, sapeurs-pompiers, …	
Etat et une commune	Compétences réparties, contrats de prestation, …	Ecole primaire, examen des permis de construire, police de proximité…	
Etat et commission ou syndicat intercommunal	Compétences réparties et/ou partagées entre les entités partenaires	Guichets sociaux régionaux, conférence des transports, …	
Etat et groupe de communes (y compris externes)	Contrats de collaboration sans force de loi	Projets de région ou d'agglomération,…	
District		Prestations judiciaires de proximité	
Canton	Lois cantonales, règlements, compétences financières, …	Santé publique, enseignement secondaire supérieur, police, routes, prestations judiciaires cantonales, …	Promotion touristique, économique, sanitaire, …
Plusieurs cantons	Compétence partagée ou répartie des entités partenaires	Hautes écoles, collaborations sectorielles et ponctuelles, …	Promotion économique, plateformes sectorielles, …

Exemples de tâches et collectivité(s) qui les assument.

Petit canton frontalier, Neuchâtel entend développer une agglomération et des régions au-delà des frontières cantonales et nationales. Il doit par conséquent se doter rapidement de structures institutionnelles fortes, à même d'initier et de mener des collaborations en interne, mais aussi au-delà des limites territoriales du canton.

Il est indispensable d'engager rapidement une réflexion pour limiter le nombre de niveaux de collaboration afin de renforcer la cohérence des politiques menées à chaque niveau et de redonner à chaque collectivité un réel pouvoir d'action. Dans cette optique, il devient par exemple urgent de coordonner les réflexions relatives aux fusions de communes et aux structures de collaboration intercommunales avec celles qui portent sur la réalisation partenariale de projets au sein du RUN.

6.2. Des axes forts pour structurer et coordonner les réflexions

Notre canton doit structurer et coordonner les nombreuses réflexions qui touchent aux institutions afin de déterminer quelle structure institutionnelle répond le mieux aux besoins et aux objectifs que nous jugeons prioritaires. Les points suivants doivent faire l'objet d'une attention particulière:

– la Confédération a introduit les notions de région et d'agglomération dans les lois fédérales, reprises dans la démarche RUN, et qui doivent être formalisées;

– le nombre et les niveaux de collaboration entre collectivités doivent rester raisonnables afin d'assurer un bon contrôle démocratique et une efficience de leur fonctionnement;

– les communes doivent rester ou, pour certaines d'entre elles, redevenir des entités fortes, à même d'assumer leurs multiples tâches de proximité;

– le canton a la responsabilité, dans le cadre de l'ensemble de ces réflexions, d'assurer la cohérence de la politique menée au plan territorial et économique.

Pour mener ces réflexions, le Conseil d'Etat entend travailler en partenariat avec les acteurs concernés, selon trois axes qui sont fortement interdépendants.

6.2.1. Axe 1: Poursuite de la démarche RUN et intégration des notions de région et d'agglomération dans la politique cantonale.

Les projets de régions et d'agglomérations développés dans le cadre du RUN s'appuient sur la volonté des partenaires, principalement les communes, qui ont décidé de grouper leurs forces pour élaborer de nouvelles stratégies de développement selon les principes de complémentarité et de subsidiarité.

Les groupements de communes qui se sont constitués à cet effet répondent bien à l'esprit du nouveau cadre législatif fédéral. Idéalement, afin de limiter le nombre de niveaux institutionnels, il faudrait progressivement substituer les notions de région et d'agglomération à celles, existantes, de districts, syndicats intercommunaux, collaborations Etat-communes, etc.

A mesure que les projets se concrétiseront, plusieurs problèmes ne manqueront toutefois pas de surgir. Ils se posent d'ailleurs déjà:

– la mise en œuvre des principes de complémentarité et de subsidiarité, intégrés par le RUN, doit se traduire par une politique de l'Etat équitable, mais différenciée par région ou agglomération, de sorte qu'il sera probablement indispensable d'inscrire les notions d'agglomération et de région dans la loi, voire dans la Constitution;

– certaines communes sont parties prenantes de plusieurs projets différents de région et/ou d'agglomération, de sorte que la carte des régions et agglomérations ne correspond pas à une partition du territoire;

– certains partenaires au contrat ne peuvent pas être régis par des lois cantonales, notamment les communes partenaires situées hors du canton ou, par exemple, les entreprises signataires de certains contrats.

Il conviendra donc de donner une définition plus précise de la région et de l'agglomération en vue d'une intégration de ces notions dans la législation. Doté d'instruments de soutien spécifique, l'Etat pourra ensuite mener avec les communes une politique différenciée et complémentaire d'une région à l'autre. Afin de réfléchir aux

critères pertinents pour fonder une région ou une agglomération, un mandat universitaire a d'ores et déjà été confié.

Il faudra aussi réfléchir à la mise en place de structures décisionnelles au sein des groupements de communes constituant les régions et les agglomérations, afin d'éviter de possibles blocages des projets en cas de désaccord d'une faible minorité des partenaires au contrat.

Enfin, compte tenu des nouvelles structures décisionnelles à créer et des autres difficultés évoquées, il faudra évaluer s'il est pertinent ou non pertinent de supprimer des niveaux institutionnels ou de collaboration actuellement situés entre le niveau communal et le niveau cantonal.

6.2.2. Axe 2: Renforcer le pouvoir d'action des communes

Le renforcement du pouvoir d'action des communes passe par des regroupements qu'il convient d'encourager.

Pour l'instant, ces projets de fusion ont été bâtis à l'initiative des communes elles-mêmes, avec un encouragement et un appui de l'Etat, notamment en termes d'aides financières à la fusion. Plusieurs projets sont en passe d'aboutir dans le canton.

En parallèle, une réflexion est lancée concernant une grande refonte à l'échelle cantonale du découpage de nos communes au travers de fusions "imposées par le haut". Le nombre de communes serait très fortement réduit. Cette proposition fait l'objet d'un projet de loi qui a été déposé au Grand Conseil et qui doit être débattu par la commission législative. Si une telle refonte se réalise, elle ne manquera d'exercer une forte influence sur les projets de région et d'agglomération en cours, ainsi que sur les collaborations intercommunales et l'avenir des districts.

Les institutions évoluent à l'intérieur du canton, mais aussi chez ses voisins. Ainsi, les collaborations intercantonales se multiplient, les cantons s'associent pour effectuer toutes sortes de tâches. Cela nécessite attention et engagement de la part du Conseil d'Etat. Dans ce contexte, un regain d'autonomie des communes permettrait de libérer le Conseil d'Etat de certaines tâches de proximité pour lui permettre de se consacrer davantage aux collaborations intercantonales.

Il apparaît donc nécessaire de coordonner les réflexions liées à ce projet de loi avec celles qui sont en cours quant aux notions de région et d'agglomération.

6.2.3. Axe 3: Unir développement territorial et économique

La nouvelle politique fédérale et sa déclinaison cantonale à travers la démarche RUN mettent en évidence l'importance de lier le développement économique et l'aménagement du territoire. Trop souvent opposées, ces deux notions sont en réalité indissociables.

A l'heure où le canton vit une remise en question de ses institutions sans précédent depuis sa fondation, le moment est propice pour restructurer aussi le cadre législatif en regard des défis d'aujourd'hui et de demain. C'est dans cette optique que le Conseil d'Etat entend mener une réflexion quant à l'opportunité de fusionner la loi sur la promotion de l'économie et la loi sur l'aménagement du territoire. Il s'agit d'harmoniser ces deux volets fortement liés et essentiels dans la perspective du développement futur de notre canton.

6.3. Un débat ouvert

Par ces quelques considérations prospectives, le Conseil d'Etat souhaite ouvrir un large débat sur l'avenir de nos institutions. Les travaux en cours sont encore loin de leur terme et il nous paraît essentiel que le Grand Conseil s'exprime sur ces sujets de la plus haute importance. Dans un premier temps, il est prévu d'associer la commission législative aux travaux préparatoires.

7. VOTE DU GRAND CONSEIL

Pour 2008, il est prévu que le fonds pour la politique régionale sera alimenté par des subventions fédérales et cantonales s'élevant à 2.815.000 francs de même que par une annuité budgétaire de 2.977.200 francs. Cette dernière émane du FARM (750.000 francs) et du service de l'économie (2.227.200). Les bonifications sont intégralement compensées, en 2008, par le prélèvement à la fortune du FARM et par la diminution des mesures de soutien émargeant au fonds de promotion de l'économie. Dès 2009, et selon les termes qui seront négociés dans la convention-programme avec la Confédération, les charges du fonds pourraient nécessiter des annuités supérieures à 500.000 francs. Aujourd'hui, rien n'est sûr puisque les montants de subventions fédérales ne seront fixés que d'ici la fin de 2007. En ce sens, la création du fonds pour la politique régionale est soumise au vote à la majorité qualifiée.

8. CONCLUSION

Assurément, le présent rapport est l'un des plus importants de la législature. Il jette les bases d'une modernisation en profondeur du canton de Neuchâtel, qui permettra de le positionner comme une véritable métropole de l'Arc jurassien, aux atouts économiques internationaux issus du savoir-faire de ses entreprises et de sa population dans les technologies de haute précision.

Modernisation par une nouvelle politique régionale basée sur le processus RUN visant le renforcement de l'autonomie des communes qui se regroupent pour libérer l'Etat de ses tâches de proximité. Cela lui permettra de se consacrer davantage aux collaborations intercantonales et transfrontalières qui se multiplient au travers du Réseau métropolitain Rhin-Rhône, de La Suisse occidentale et de l'Arc jurassien. Ce sont les principes développés dans la première partie du rapport.

Modernisation surtout avec la création audacieuse de l'agglomération urbaine neuchâteloise afin de la faire entrer dans le club des villes de plus de 100.000 habitants créatrices des richesses d'un pays. Cette agglomération a besoin d'un réseau de communications performant. C'est le TransRun, avec sa ligne directe Montagnes-Littoral, qui intègre le développement durable et la qualité de vie des Neuchâteloises et Neuchâtelois et qui divisera par deux le temps des trajets en transports publics. C'est le projet présenté dans ses principes en deuxième partie du rapport.

Modernisation enfin de nos institutions, qui doivent s'adapter à l'ère des collaborations et des échanges toujours plus intenses, aux échelles internationales, intercantonales et intercommunales. Cette adaptation est urgente en raison de l'apparition de nouvelles entités – la région et l'agglomération dans la législation fédérale. Faut-il introduire ces notions nouvelles dans la législation cantonale au moyen d'une loi sur le développement économique et territorial ou même dans la constitution ? Une vaste réflexion a été

engagée par le Conseil d'Etat à laquelle le Grand Conseil doit être associé. C'est l'objet de la troisième partie du rapport.

En prenant acte du présent rapport et de ses trois parties, qui sont intimement liées, vous donnerez le feu vert au Conseil d'Etat pour poursuivre ses négociations avec la Confédération, les cantons de Suisse occidentale et de l'Arc jurassien, la Région de Franche-Comté et l'ensemble de ses partenaires privés et paraétatiques. En prenant en compte vos réflexions et les suggestions que vous ne manquerez pas de faire dans le débat du plénum du Grand Conseil, le Conseil d'Etat préparera les décisions qui vous seront soumises, en matière constitutionnelle, législative et financière. Le Conseil d'Etat vous remercie par conséquent de prendre acte de ce rapport et d'accepter la création d'un fonds pour la politique régionale.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 26 septembre 2007

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,	*Le chancelier,*
F. CUCHE	J.-M. REBER

Loi
sur le fonds cantonal de politique régionale

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

Vu la loi fédérale sur la politique régionale, du 6 octobre 2006, et ses dispositions d'application;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 26 septembre 2007,

décrète:

But

Article premier Afin de permettre la réalisation des buts définis par la loi fédérale sur la politique régionale, du 6 octobre 2006, il est créé un fonds cantonal de politique régionale.

Ressources

Art. 2 Le fonds est alimenté principalement par des annuités budgétaires et par le remboursement de prêts octroyés.

Prestations

Art. 3 Les aides financières versées et les prêts octroyés doivent s'inscrire dans la convention-programme pluriannuelle conclue entre le canton et la Confédération.

Exécution

Art. 4 Le Conseil d'Etat désigne le département chargé de l'application de la présente loi et édicte la réglementation d'application.

Référendum

Art. 5 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Promulgation

Art. 6 [1]Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

[2]Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*

ANNEXES

Annexe 1

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

A5	Autoroute Yverdon-Neuchâtel
ARE	Office fédéral du développement territorial
ARRÊTE BONNY	Arrêté fédéral du 6 octobre 1995 en faveur des zones économiques en redéploiement
BAR	Bureau des agglomérations et des régions
BLS	Compagnie ferroviaire Berne – Lötschberg – Simplon
CDEP-SO	Conférence des directeurs cantonaux de l'économie publique de la Suisse occidentale
COMUL	Communauté urbaine du Littoral
CSEM	Centre Suisse d'Electronique et de Microtechnique SA
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
ETC	Entreprise de transports concessionnaire
FARM	Fonds d'aide aux régions de montagne
H2O	Route principale reliant Neuchâtel au Col-des-Roches
INTERREG	Loi fédérale du 8 octobre 1999 relative à la promotion de la participation suisse à l'initiative communautaire de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale pour la période 2000-2006
LCAT	Loi cantonale sur l'aménagement du territoire
LiEN	Liaisons Expresses Neuchâteloises / Groupe d'étude des transports publics et de liaisons performantes neuchâteloises
LIM	Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne
LPR	Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale
PPP	Partenariat public-privé
PTIC	Programme territorial d'innovation cantonal
REGIO PLUS	Arrêté fédéral du 21 mars 1997 instituant une aide à l'évolution structurelle en milieu rural
RER	Réseau express régional
RPT	Nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
RUN	Réseau urbain neuchâtelois
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie (fédéral)
TGV	Train à grande vitesse
TER	Transport express régional
TN	Transports publics du Littoral neuchâtelois
TransRUN	Réseau de transport public ferroviaire desservant Morteau, Le Locle, La Chaux-de-Fonds, Neuchâtel et le Littoral par des trains navettes performants, circulant à une cadence d'un quart d'heure entre les trois villes du canton avec un temps de parcours réduit grâce à une nouvelle ligne directe entre le Littoral et les Montagnes. Les régions du canton sont reliées à ce réseau par des lignes de chemin de fer existantes ou des lignes de bus dont l'offre sera progressivement développée pour répondre à la demande
TRN	Transports régionaux neuchâtelois
UE	Union européenne

Annexe 2

EVOLUTION DU CADRE LEGISLATIF FEDERAL: POLITIQUE DES AGGLOMERATIONS ET POLITIQUE REGIONALE

Politique des agglomérations en 2001, loi fédérale sur la politique régionale en 2006: le cadre législatif évolue. Nous présentons ici dans leurs grandes lignes les nouvelles orientations que la Confédération veut donner au développement économique et territorial ainsi que les instruments à disposition des cantons.

1. La politique des agglomérations

1.1. Contexte, objectifs et stratégie de la Confédération

La Confédération a publié le 19 décembre 2001 sa politique des agglomérations, fondée sur le nouvel article 50 de la Constitution. Le Conseil fédéral y indique de quelle manière il entend aborder l'espace de vie de 75% de la population suisse. Il constate notamment que villes et agglomérations peuvent générer de fortes impulsions économiques, sociales, culturelles et politiques, mais qu'elles rencontrent aussi de grandes difficultés. Or, relève le Conseil fédéral, les villes ne sont pas en mesure de les surmonter par leurs seuls efforts.

Pour aider à résoudre ces problèmes, le Conseil fédéral arrête les objectifs suivants:

- contribuer au développement durable de l'espace urbain de la Suisse;
- garantir l'attrait économique des territoires urbains et une qualité de vie élevée pour ses habitants;
- maintenir le réseau polycentrique fait de petites, moyennes et grandes villes et d'agglomérations;
- contribuer à limiter l'extension territoriale des agglomérations, favoriser l'urbanisation vers l'intérieur et structurer les zones urbaines.

Pour atteindre ces objectifs, le Conseil fédéral se dote d'une stratégie en cinq axes:

- meilleure coordination des politiques sectorielles de la Confédération en tenant compte des besoins particuliers des agglomérations et en accordant une attention particulière aux domaines politiques d'organisation du territoire (aménagement et politique régionale), trafic, environnement, politique sociale, finance, logement, intégration des étrangers, culture et sport;

- améliorer la collaboration entre la Confédération, les cantons et les villes/communes;

- mise en place d'incitations pour une meilleure collaboration au sein des agglomérations ainsi qu'entre les villes et les agglomérations;

- intégration des villes et agglomérations suisses au réseau des villes européennes;

- mener un travail d'information, encourager les échanges d'expériences et sensibiliser la population et les politiques à la réalité urbaine de Suisse.

C'est dans ce document qu'est cité pour la première fois, au niveau fédéral, le Réseau urbain neuchâtelois. Parmi d'autres exemples suisses, le RUN y figure comme projet modèle.

1.2. Les projets modèles: un soutien à des projets novateurs

La Confédération entend apporter son soutien technique et financier à la mise en œuvre de projets novateurs émanant des communes/villes et des cantons. L'instrument utilisé à cette fin est le projet modèle. Les thèmes privilégiés sont la coopération au sein des zones urbaines, les réseaux de villes et d'agglomérations et l'urbanisation vers l'intérieur et non en expansion continue. Il s'agit d'expérimenter les différentes possibilités d'amélioration de la collaboration

horizontale au sein des agglomérations. C'est dans ce contexte que le canton de Neuchâtel a obtenu de la Confédération un soutien financier de plus de 100.000 francs entre 2001 et 2004.

1.3. Le projet d'agglomération: un instrument axé sur les mesures "transports et urbanisation" et leur mise en œuvre

Alors que le projet modèle constitue un lieu d'expérimentation, le projet d'agglomération est conçu comme un instrument contraignant pour les autorités politiques. Il est énoncé pour la première fois dans le rapport précité du Conseil fédéral. Il doit aider les agglomérations à fixer des priorités à partir d'une vue d'ensemble et permettre ainsi de résoudre leurs problèmes de manière coordonnée et efficace. Dans l'état actuel des exigences de la Confédération, le projet d'agglomération concerne prioritairement la problématique des transports et de l'urbanisation au sein des agglomérations. Il s'agit d'un plan d'action incluant tous les modes et moyens de transport ainsi que le développement urbain. Il implique un partenariat entre intervenants de niveaux institutionnels différents.

Dans son rapport du 19 décembre 2001, le Conseil fédéral exprimait sa volonté d'inscrire ce nouvel instrument dans la législation sur l'aménagement du territoire, ce qui n'a pas été fait à ce jour. L'établissement des projets d'agglomération est toutefois requis dans le cadre de la sollicitation du fonds d'infrastructure (voir ci-après).

1.4. Fonds d'infrastructure: enjeux financiers et calendrier

Pour le DETEC, "les goulets d'étranglement du trafic conduisent tôt ou tard à des goulets d'étranglement de la croissance économique. Et comme les décisions sur l'infrastructure de transport ne produisent des effets qu'à long terme, nous décidons aujourd'hui des goulets d'étranglement du trafic et de la croissance économique en 2030"[10]. La loi sur le fonds d'infrastructure, votée par les chambres fédérales en octobre 2006, repose sur cette conviction. Ce nouveau fonds sera doté d'un montant global de 20,8 milliards de francs jusqu'en 2025. Il sera alimenté à raison d'environ 900 millions de francs par an par les recettes de l'impôt sur les huiles minérales et de la vignette autoroutière, moyennant une dotation de base de 2,6 milliards de francs issue de la réserve accumulée dans le compte routier. Ceci est rendu possible par la modification de la loi du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire. Sur la dotation totale du fonds, 14 milliards sont destinés à l'achèvement du réseau des routes nationales, ainsi qu'à l'élimination de ses principaux points d'engorgement, et 800 millions sont réservés aux routes des régions de montagne. Les 6 milliards restants seront consacrés à l'amélioration des conditions de transport dans les agglomérations, tous modes confondus. De cette somme, 2,5 milliards ont été attribués à des projets dit urgents, à savoir par exemple pour la Suisse romande le M2 à Lausanne, la liaison ferroviaire Cornavin - Eaux-Vives – Annemasse (CEVA) à Genève ou encore le pont de la Poya à Fribourg. Le solde, soit 3,5 milliards, sera attribué par les Chambres fédérales sur la base des projets d'agglomération qui seront soumis au Conseil fédéral selon le calendrier suivant:

-	31 décembre 2007	Dépôt du projet d'agglomération auprès de la Confédération
-	courant 2008	Evaluation par les offices fédéraux concernés
-	2009	Préparation du message au Conseil fédéral
-	2010	Décision des Chambres fédérales
-	dès le 1er janvier 2011	Versement des contributions fédérales aux projets de catégorie A (réalisables entre 2011 et 2015)

Les contributions fédérales sont uniquement destinées au financement d'investissements dans des infrastructures. Pour pouvoir en bénéficier, les projets devront démontrer une efficacité suffisante par rapport aux critères ci-dessous:

- Amélioration de la qualité des systèmes de transport;
- Encouragement de la densification urbaine;

---

[10] Exposé à l'occasion de la journée du fonds d'infrastructure le 22 mai 2007 à Berne

- Augmentation de la sécurité du trafic;
- Réduction de la pollution et de la consommation de ressources énergétiques.

Pour les projets jugés assez efficaces pour mériter une aide financière fédérale, le taux de contribution pourra être de 30%, 40% ou 50% du coût total du projet, en fonction de son aptitude à réaliser les objectifs mentionnés ci-dessus.

2. La loi sur la politique régionale

2.1. Historique

Au début des années 2000, pour répondre à plusieurs interventions parlementaires demandant une réorientation de la politique régionale afin qu'elle tienne compte des nouveaux enjeux de développement auxquels font face les régions, qu'elle assure une coordination optimale avec la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), et qu'elle rende plus lisible une politique régionale reposant sur plusieurs instruments et bases égales, le Conseil fédéral a lancé les travaux en vue de proposer une nouvelle politique régionale.

Mis en consultation au printemps 2004, le projet de loi a suscité des réactions contrastées. Afin d'aplanir les divergences et d'améliorer le texte, un groupe de travail formé de représentants du Département fédéral de l'économie et de la Conférence des directeurs cantonaux de l'économie publique a été constitué.

Sur la base des travaux du groupe, les Chambres fédérales ont adopté le Message 05.080 du 16 novembre 2005 concernant la nouvelle politique régionale, puis la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale et enfin le Message 07.025 du 28 février 2007 relatif au programme pluriannuel de la Confédération 2008-2015 concernant la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale et son financement.

2.2. La LPR: un changement de paradigme

Pendant près de trente ans, la politique régionale a consisté à éliminer les inégalités et à créer des conditions empêchant le dépeuplement des régions de montagne et des zones périphériques. Cette approche distributive a été mise en œuvre avec succès dans le canton de Neuchâtel. Le bilan soumis à votre autorité en 2004 dans le rapport d'information 04.018 sur le développement régional montre une bonne utilisation des instruments fédéraux: la création de trois régions LIM actives (Centre Jura, Val-de-Travers et Val-de-Ruz) et le recours à l'Arrêté Bonny pour l'implantation de nouvelles entreprises, le développement d'entreprises existantes et la création d'emplois. La politique régionale a notamment permis de faire face à la crise horlogère des années 1970 et de diversifier l'économie.

Le Conseil fédéral considère cependant Neuchâtel comme un cas isolé. Partout ailleurs en Suisse, les instruments fédéraux ont été moins sollicités. Dans le canton de Neuchâtel, le bilan de 2004 montre aussi que l'équilibre régional visé n'a pas été vraiment atteint, malgré un effort financier considérable consenti en faveur des régions des Montagnes et du Val-de-Travers.

Désormais, avec la LPR, la Confédération privilégie une politique de croissance stimulant la compétitivité des territoires en misant sur l'esprit d'entreprise, la capacité d'innovation et le développement de systèmes de valeur ajoutée.

2.3. Le but de la LPR

La LPR a pour but de renforcer l'esprit d'innovation, la valeur ajoutée et la compétitivité dans les régions, en particulier dans les régions de montagne, le milieu rural et les régions frontalières (art. 1, LPR). Elle mise sur des centres forts fonctionnant comme moteurs du développement (art. 2, let. C, LPR) et des régions périphériques dynamiques et responsables capables de capter l'impulsion des centres (art. 2, let. B, LPR). Cette concurrence accrue doit contribuer au maintien et à la création d'emplois dans les zones soutenues et, par conséquent, à la vivacité des territoires

décentrés et au gommage des inégalités régionales. Il s'agit bel et bien d'une politique de croissance.

La LPR prend le relais de quatre instruments: l'arrêté fédéral du 6 octobre 1995 en faveur des zones économiques en redéploiement (arrêté Bonny) ; la loi fédérale du 8 octobre 1999 relative à la promotion de la participation suisse à l'initiative communautaire de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale pour la période 2000-2006 (Interreg) ; la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM) ; l'arrêté fédéral du 21 mars 1997 instituant une aide à l'évolution structurelle en milieu rural (Regio Plus).

2.4. Des régions à géométrie variable

Une des principales nouveautés introduites par la LPR est la région à "géométrie variable". Alors qu'avec la LIM, les régions étaient strictement délimitées au plan géographique et juridique, avec la LPR elles se dessinent en fonction des projets et programmes de développement ainsi que de l'aire dans laquelle se déploient leurs effets. L'essentiel est que les régions de montagne, le milieu rural en général et les régions frontalières bénéficient de la majorité de l'impact des aides accordées (art. 4, al. 2, let. b et art. 7, al. 2, let. a, LPR).

Ainsi, une région peut être constituée d'un regroupement de cantons, d'un canton et de communes, de communes, auxquels s'ajoutent éventuellement d'autres entités juridiques publiques ou privées. La cohésion géographique, la rationalité économique et l'exécution commune des tâches priment les frontières institutionnelles (art. 3, al. 2, LPR). Les seules zones exclues du champ d'application de la nouvelle loi sont les cinq plus grands centres urbains, à savoir Bâle, Zürich, Berne, Genève et Lausanne.

2.5. Les mesures financées

La LPR prévoit des soutiens financiers pour six types de mesures:

1. La préparation, l'exécution et l'évaluation d'initiatives, de programmes et projets qui encouragent l'esprit d'entreprise et l'activité entrepreneuriale; renforcent la capacité d'innovation; exploitent les potentiels régionaux; améliorent les systèmes de valeur ajoutée; renforcent la coopération entre institutions publiques et privées, entre les régions, avec les agglomérations. Deux conditions sont toutefois posées: les projets ou programmes soutenus doivent avoir un caractère novateur pour la région et leurs effets doivent bénéficier en majeure partie aux régions rurales et transfrontalières de même qu'aux régions de montagnes.

2. Le soutien des organismes, secrétariats et autres acteurs régionaux qui élaborent et réalisent des stratégies de promotion pluriannuelles; qui lancent, coordonnent et suivent des initiatives, programmes ou projets de leur région.

3. Le soutien à la coopération transfrontalière via des programmes, projets et actions novateurs, dans la suite d'Interrreg.

4. L'octroi de prêts pour des infrastructures de développement au bénéfice essentiel des régions de montagne et du milieu rural, à condition qu'ils fassent l'objet d'une participation équivalente du canton et qu'ils ne soient pas soutenus d'autres manières par la Confédération.

5. L'octroi des allègements fiscaux de la Confédération en faveur d'entreprises industrielles ou de services proches de la production, à condition que les allègements fiscaux soient accordés par le canton, qu'ils contribuent à la création ou la réorientation d'emplois, qu'ils

s'inscrivent dans des projets conformes aux objectifs de la LPR et qu'ils visent les zones bénéficiaires définies par le Conseil fédéral[11].

6. Le financement des mesures d'accompagnement consistant à renforcer la coopération et les synergies entre la politique régionale et les politiques sectorielles; à dispenser des soutiens particuliers à certaines zones qui présentent des problèmes spécifiques; à exploiter un système de gestion des connaissances sur le développement régional; à assurer la formation et la qualification des acteurs régionaux.

2.6. Le programme pluriannuel de développement

La LPR prévoit que l'Assemblée fédérale fixe, dans un programme pluriannuel, les priorités et le contenu de la promotion au titre de la politique régionale et les priorités des mesures d'accompagnement qui seront mis en œuvre pendant huit ans (art. 14, LPR). Les cantons participent à l'élaboration de ce programme en y intégrant leurs besoins et leurs réflexions stratégiques, ainsi que ceux de leurs régions. Tel est l'objet du Message relatif au programme pluriannuel de la Confédération 2008-2015 concernant la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale et son financement. Il identifie six domaines d'action pour la période 2008-2015 (volet 1):

- mettre en réseau des systèmes de création de valeur industrielle orientés vers l'exportation pour augmenter l'intensité de la production d'innovations et la capacité de commercialisation;

- soutenir le changement structurel dans le secteur du tourisme;

- mettre en réseau et renforcer les entreprises qui exercent leur activité dans les domaines de la formation et de la santé selon les principes de l'économie de marché;

- mieux tirer profit des potentiels d'exportation de l'économie énergétique;

- accroître la valeur ajoutée produite par l'utilisation des ressources naturelles;

- accroître la valeur ajoutée générée par l'économie agricole sur les marchés ouverts.

Les activités qui seront promues de manière prioritaire concernent:

- le domaine pré-concurrentiel;
- le domaine interentreprises;
- les infrastructures de développement;
- le maillage interrégional et international;
- les institutions et réformes institutionnelles.

La coopération et les synergies entre politique régionale et politiques sectorielles seront en outre favorisée (volet 2). Enfin, comme support à ces projets, il s'agit de mettre sur pied et d'exploiter un système intégral de savoir en développement régional ainsi que de former et de perfectionner systématiquement les responsables régionaux (volet 3).

De manière cohérente avec le programme pluriannuel fédéral, la LPR charge les cantons d'élaborer, avec leurs organismes de développement régional, leur programme cantonal ou supracantonal. La supracantonalité est fortement encouragée par la Confédération qui prévoit d'affecter à ce type de programmes le tiers de ses aides à fonds perdus, incitant les cantons à faire de même. Il s'agit principalement d'exposer les stratégies de développement visées pour les échelles transfrontalière, intercantonale et cantonale et de cibler les domaines d'action à privilégier, avec les montants affectés à chacun afin de parvenir à les mettre en oeuvre. Sur la

---

[11] L'ordonnance actuellement en consultation prévoit que les districts du Val-de-Travers, de La Chaux-de-Fonds et du Locle soient réputées zones économiques en redéploiement et que les entreprises qui y sont établies puissent bénéficier de ces allègement fiscaux.

base des programmes, une enveloppe financière forfaitaire sera négociée et une convention-programme liant chaque canton et le seco devra être conclue pour une durée de quatre ans.

2.6. Les aspects financiers

La LPR institue un Fonds de Développement Régional. Au 1er janvier 2008, ce fonds reprendra le capital du fonds fédéral LIM et sera ensuite alimenté par les remboursements et intérêts des prêts LIM de même que par des apports annuels de la Confédération. Ainsi, dans son Message relatif au programme pluriannuel 2008-2015 concernant la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale et son financement, la Confédération fixe à 70 millions de francs par année sa participation à la politique régionale. Ils se répartissent ainsi: 40 millions seront consacrés à des aides à fonds perdus, dont 6 à 8 pour les programmes transfrontaliers; 30 millions seront consacrés à des prêts sans intérêt ou à taux réduit pour financer des infrastructures de développement. Un élément de l'ancienne politique régionale subsiste: le financement accordé par la Confédération appelle une participation égale des collectivités publiques des cantons.

La sélection des projets soutenus incombe aux cantons. Ces derniers sont tenus d'adresser annuellement au seco un rapport comprenant un aperçu global de l'atteinte des objectifs et un bilan financier détaillé grâce auquel les résultats peuvent être évalués et la juste affectation des fonds contrôlée. Il s'agit d'une autre nouveauté instituée avec la LPR. Alors qu'avec la LIM, les régions travaillaient en lien direct avec le seco, les cantons deviennent avec la LPR les seuls interlocuteurs de la Confédération. A ce titre, ils gèrent, outre les sommes qu'ils affectent eux-mêmes à la politique régionale, la participation octroyée par le seco.

TABLE DES MATIERES *Pages*

1. UN CANTON, UNE VISION 3

PREMIERE PARTIE 9

2. LE RESEAU URBAIN NEUCHATELOIS (RUN) 9

2.1. Le RUN: stratégie de développement du canton 9

2.1.1. Quatre constats 9
2.1.2. Une stratégie: une agglomération de 120.000 habitants et une alliance des villes et des régions 10
2.1.3. Le RUN: projet modèle de la politique des agglomérations et de la politique régionale de la Confédération 13
2.1.4. Le RUN: Neuchâtel dans le réseau des villes européennes 14

2.2. L'Association RUN: un organisme de mise en œuvre 14

2.2.1. Ses missions 14
2.2.2. Son fonctionnement 14

3. LES CONTRATS D'AGGLOMERATION DE REGION 15

3.1. Le réseau des trois villes 16
3.2. La communauté urbaine du Littoral 16
3.3. L'agglomération Le Locle – La Chaux-de-Fonds – Morteau 18
3.4. La région Val-de-Travers 18
3.5. La région Centre-Jura 19
3.6. La région Val-de-Ruz 19
3.7. La région Entre-deux-Lacs 20
3.8. La région de la Béroche 20

4. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LPR DANS LE CANTON 21

4.1. Le programme pluriannuel de développement neuchâtelois 21

4.1.1. La stratégie transfrontalière 21
4.1.2. Les stratégies intercantonales 22

4.1.2.1. La stratégie de la Suisse occidentale..... 22
4.1.2.2. La stratégie de l'Arc jurassien..... 23

4.1.3. La stratégie cantonale 23

4.2. Le financement 24

4.2.1. Revenus du fonds 24
4.2.2. Octroi des aides 25

DEUXIEME PARTIE 26

5. LE PROJET D'AGGLOMERATION ET LE TRANSRUN 26

5.1. Plan directeur de l'aménagement du territoire et plan directeur des transports 26
5.2. Le projet d'agglomération: périmètre et principales mesures retenues en matière de transport et d'urbanisation 28
5.3. Principales exigences de base et critères d'efficacité exigés par la Confédération 29

5.3.1. Exigences de bases 29
5.3.2. Critères d'efficacité 29

5.4. TransRUN: présentation de la variante retenue et coût estimatif 30

5.4.1. Le TransRUN comme élément structurant de la stratégie du RUN 30
5.4.2. Une démarche consolidée pas à pas 30
5.4.3. Approfondissement de l'étude de la variante Cernier 32

5.4.3.1. Tracé 32
5.4.3.2. Liaisons et arrêts 34
5.4.3.3. Cadence 34
5.4.3.4 Temps de parcours 34
5.4.3.5. Matériel roulant 35
5.4.3.6. Modifications de la desserte des lignes adjacentes 35
5.4.3.7 Autres lignes ferroviaires 36
5.4.3.8. Coûts d'investissement 36
5.4.4. Approfondissement de la variante Corcelles 37
5.4.4.1. Tracé 37
5.4.4.2. Liaisons et arrêts 37
5.4.4.3. Cadences 37
5.4.4.4. Temps de parcours 39
5.4.4.5. Matériel roulant 39
5.4.4.6. Modifications de la desserte des lignes adjacentes 39
5.4.4.7. Autres lignes ferroviaires 40
5.4.4.8. Coûts d'investissement 40

5.4.5. Transport des marchandises 40
5.4.6. Développements à plus long terme 40
5.4.7. Analyse comparative des variantes 41

5.4.7.1. Variantes étudiées 41
5.4.7.2. Modélisation du trafic 42
5.4.7.3. Résultats de l'étude coûts/avantages 42
5.4.7.4. Résultats pour les indicateurs descriptifs 43
5.4.7.5. Analyse de sensitivité 43
5.4.7.6. Conclusions de l'étude comparative 44

5.4.8. Calendrier 44
5.4.9. Prolongement du Littorail vers l'est 44

5.4.9.1. Tracé et performances 44
5.4.9.2. Coûts 45

5.4.10. Réflexions sur la réalisation et le financement du TransRUN 45

5.4.10.1. Caractéristiques générales du PPP 45
5.4.10.2. Intérêt du projet TransRUN dans l'optique d'un PPP 47
5.4.10.3. Bases de réflexion et variantes envisageables 48

5.4.11. Conclusion sur le TransRUN: pour la variante Cernier 50

TROISIEME PARTIE 52

6. LES INSTITUTIONS 52

6.1. Une situation de moins en moins satisfaisante 52
6.2. Des axes forts pour structurer et coordonner les réflexions 55

6.2.1. Axe 1: Poursuite de la démarche RUN et intégration des notions de région et d'agglomération dans la politique cantonale 55
6.2.2. Axe 2: Renforcer le pouvoir d'action des communes 56
6.2.3. Axe 3: Unir développement territorial et économique 56

6.3. Un débat ouvert 57

7. VOTE DU GRAND CONSEIL 57

8. CONCLUSION 57

Projet de loi sur le fond cantonal de politique régionale 59

Annexes:
Annexe 1: Liste des sigles et abréviations 60
Annexe 2: Evolution du cadre législatif fédéral : Politique des agglomérations et politique régionale 61

Les rapports et documents suivants peuvent être consultés sur le site Internet www.ne.ch, sous Grand Conseil, puis Ordres du jour et rapports, puis Session des 6 et 7 novembre 2007 :

- Programme de mise en œuvre de la LPR, volet cantonal et Arc jurassien
- Programme de mise en œuvre de la LPR, volet Suisse occidentale
- Programme de mise en œuvre de la LPR, volet transfrontalier
- Programme opérationnel de coopération transfrontalière InterregIV
- Documents relatifs à l'étude comparative des différentes variantes du TransRUN

Des copies imprimées sont disponibles sur demande auprès du service du Grand Conseil
Tél. 032 / 889 60 20.