

CENTRE JURA
VAL-DE-RUZ
COMMUNAUTE URBAINES DU LITTORAL
LES FLEURONS
LE LOCLE – LA CHAUX-DE-FONDS
ENTRE-DEUX-LACS
VAL-DE-TRAVERS
RESEAU DES TROIS VILLES
LA BEROCHE
CANTON DE NEUCHATEL



**ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE
DES CONTRATS DE RÉGION ET D'AGGLOMÉRATION**
RAPPORT

La Chaux-de-Fonds, le 2 avril 2012

Composition de l'équipe de projet de l'Association Réseau urbain neuchâtelois chargée de cette étude:

Daniel Grassi Pirrone, économiste, directeur de l'Association RUN, chef de projet

Maria Vivone Beausire, économiste, collaboratrice scientifique

Céline Stähli, économiste, collaboratrice scientifique junior

Anne-Laure Kämpf, collaboratrice administrative

Ce rapport reflète les résultats de l'évaluation obtenus auprès de chaque groupement de communes et des entités cantonales rencontrées ayant donné suite à notre sollicitation, ainsi que l'interprétation de ses auteurs qui peut diverger de celle du mandant.

Sommaire

1.	Introduction	5
1.1	Contexte	5
1.2	Contrat	6
1.3	Mandat	6
1.4	Méthodologie	7
2.	Rapport d'évaluation	10
2.1	Généralités	10
2.2	Les effets de la mise en œuvre des contrats	11
2.3	La réalisation des mesures (projets)	15
2.4	L'instrument contrat en général	17
2.4.1	Contribution des contrats à la mise en œuvre de la stratégie RUN (C1)	17
2.4.2	Impacts de l'instrument contrat (C2)	18
2.4.3	Forme du contrat (C3)	20
2.4.4	Apport de la gouvernance (C4)	22
2.4.5	Forces et faiblesses de l'instrument contrat (C5 à C8)	23
2.4.6	Propositions d'améliorations (C9)	24
2.5	Évaluation contrat par contrat	25
2.5.1	Le Réseau des Trois Villes (R3V)	26
2.5.2	La communauté urbaine du Littoral (COMUL)	27
2.5.3	La communauté urbaine Le Locle – La Chaux-de-Fonds (LLLC)	28
2.5.4	La Région Val-de-Travers (VDT)	29
2.5.5	La région Centre-Jura (CJ)	30
2.5.6	La région Val-de-Ruz (VDR)	31
2.5.7	La région Entre-deux-Lacs (E2L)	32
2.5.8	La région La Béroche (Béroche)	33
3.	Analyse des résultats	34
3.1	Un résultat globalement positif	34
3.2	Une démarche ambitieuse et innovatrice certes, mais avec ses défauts de jeunesse	34
3.3	Un catalyseur de la collaboration régionale et de la réforme des institutions	36
3.4	Les mesures du contrat, résultat du projet de territoire et d'objectifs stratégiques partagés	37

3.5	Une période conjoncturelle et une situation financière des collectivités publiques peu favorables à la réalisation de projets	38
3.6	Une importante marge d'amélioration en matière de gouvernance et de monitoring	39
3.7	La confrontation avec les réalités institutionnelles	40
3.8	Le contrat, un instrument à rendre plus pointu sur la base de l'expérience	40
4.	Enseignements, pistes de réflexion	41
5.	Perspectives	43
6.	Résultats de la consultation	44
7.	Conclusion	45

Liste des figures

Figure 1: Effets de la mise en œuvre du contrat	11
Figure 2: Atteinte des objectifs	11
Figure 3: Contribution des mesures à l'atteinte des objectifs	12
Figure 4: Mise à disposition des ressources contractualisées.....	12
Figure 5: Respect des délais	13
Figure 6 : Participation des partenaires groupements de communes	13
Figure 7: Impact des mesures sur la collaboration	14
Figure 8: Effet des mesures sur le territoire concerné.....	15
Figure 9: Répartition des mesures dans les différents domaines d'action.	15
Figure 10: Contribution des contrats à la mise en œuvre de la stratégie RUN.....	17
Figure 11: Impacts de l'instrument contrat.....	18
Figure 12: Modifications à apporter à la forme du contrat	20
Figure 13: Pilotage politique Canton-Communes	22
Figure 14: Pilotage politique au sein des groupements de communes	23
Figure 15: Appui scientifique et technique (RUN).....	23

Liste des tableaux

Tableau 1: Tableau de réalisation des mesures de l'ensemble des contrats	16
Tableau 2: Forces et faiblesses de l'instrument contrat	24

1.1 Contexte

Dans la perspective de la mise en œuvre de la stratégie du Réseau urbain neuchâtelois (RUN) et en vue de l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la politique régionale le 1^{er} janvier 2008, le Canton de Neuchâtel et les communes ont convenu, à travers des déclarations d'intention, de définir des stratégies de développement concertées et d'établir des projets de territoire régionaux.

Dans ce contexte, les communes se sont regroupées par région selon le souhait du Canton afin de former la structure de base d'organisation territoriale pressentie pour répondre aux objectifs de développement territorial durable.

Pour s'intégrer à la stratégie RUN, chaque groupement de communes a développé son projet de territoire, afin de renforcer ses atouts et ses spécificités. Des objectifs stratégiques et particuliers ont été définis, ainsi que de nombreux projets, en partie soutenables par la NPR (Nouvelle Politique Régionale).

Ce processus a amené chacune des huit régions et agglomérations du canton à négocier et à conclure avec la République et Canton de Neuchâtel un contrat visant à concrétiser son projet de territoire et contribuer à la mise en œuvre de la stratégie RUN¹.

Chaque contrat, conclu pour une durée indéterminée, est notamment composé d'objectifs stratégiques et d'un catalogue de mesures. Il prévoit en outre, tous les quatre ans, un réexamen par les parties sur la base d'une évaluation devant mesurer la mise en œuvre du contrat et l'efficacité des prestations convenues.

Le dernier contrat a été signé le 1^{er} février 2010 entre le Conseil d'Etat et la Communauté urbaine Le Locle – La Chaux-de-Fonds.

Pour mémoire, le Réseau urbain neuchâtelois (RUN) est structuré en 3 groupements de communes d'agglomération, soit :

- le Réseau des Trois Villes (R3V),
- la Communauté urbaine du Littoral (COMUL) et
- la Communauté urbaine Le Locle – La Chaux-de-Fonds (LLLC),

et en 5 groupements régionaux, soit :

- la Région Val-de-Travers, incluant le Réseau des Fleurons (VDT),
- la Région Centre-Jura (CJ),
- la Région Val-de-Ruz (VDR),
- la Région La Béroche et
- la Région de L'Entre-deux-Lacs (E2L).

¹ Rapport "Un canton, une vision" du 26 septembre 2007

1.2 Contrat

A l'instar des principes de partenariat, de subsidiarité et d'alliance entre les villes et les régions, l'instrument contrat fait partie intégrante de la stratégie du Réseau urbain neuchâtelois (RUN) visant un développement territorial concerté entre les acteurs politiques cantonaux et communaux. Il est dans les faits l'instrument de mise en œuvre de la volonté partagée de disposer d'une vision coordonnée du développement de notre canton.

Le contrat:
instrument de
la mise en
œuvre de la
stratégie RUN

Les contrats ont été élaborés pour chaque espace territorial de manière spécifique. Ils présentent toutefois certaines similitudes, dont certaines intéressantes pour l'objet traité dans le présente rapport. Chaque contrat est accompagné d'une série de fiches de mesures annexées à celui-ci.

L'article 2 de chaque document décrit l'objet du contrat. Le premier alinéa diffère selon qu'il s'agit d'un contrat d'agglomération ou de région, le rôle attendu de l'agglomération étant différent de celui attendu des régions. Les autres éléments sont identiques dans chacun des huit contrats :

- débiter la concrétisation du projet de région/d'agglomération;
- estimer de manière générale les coûts des mesures;
- définir les prestations des parties;
- préciser les modalités d'exécution et d'évaluation desdites prestations.

Concernant les fiches de mesures, elles font partie intégrante du contrat et déterminent les prestations pour lesquelles les différentes parties s'engagent. A noter que celles-ci ont fait l'objet, durant la phase de négociation essentiellement, d'une estimation globale des coûts et d'une proposition de répartition entre les partenaires. A ce stade, il est important de relever que les contrats prévoyaient qu'une analyse plus fine devait être lancée après la signature des contrats, afin de trouver l'accord des parties et dégager les financements nécessaires à leur réalisation (articles 5 et 17 du contrat).

Des fiches
de mesures
partie :
intégrante
des contrats

1.3 Mandat

Conformément à l'article 10 de la loi d'exécution de la loi fédérale sur la politique régionale du 3 juillet 2009 (LELPR), le Conseil d'Etat a pour devoir de présenter au Grand Conseil neuchâtelois un rapport quadriennal relatif à la mise en œuvre de la politique régionale dans le Canton de Neuchâtel. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat a souhaité introduire dans ce rapport un volet relatif à l'évaluation des contrats de région et d'agglomération, notamment compte tenu que plusieurs contrats atteignaient à fin 2011 la fin de la première période de mise en œuvre de 4 ans.

Bilan de la
mise en
œuvre des
contrats

Dans cet objectif, le Département de l'économie a mandaté l'Association Réseau urbain neuchâtelois pour la réalisation de cette évaluation. Conformément au mandat donné, celle-ci doit notamment permettre d'établir un premier bilan de la mise en œuvre des contrats de région et d'agglomération, à travers l'analyse des effets de la mise en œuvre et de la réalisation des prestations convenues durant la période de 2008-2011.

Elle doit en outre permettre de tirer les premiers enseignements et d'élaborer des recommandations pour l'avenir de la mise en œuvre des contrats spécifiques et de la suite à donner à l'instrument contrat en général.

L'évaluation pourra également servir de base à la réflexion à conduire par les autorités cantonales sur l'opportunité d'élaborer une politique régionale cantonale.

1.4 Méthodologie

L'évaluation des contrats de région et d'agglomération repose sur une méthodologie spécifique, tenant compte des **éléments contextuels et des souhaits exprimés par le mandant**, soit :

- l'intégration des groupements de communes et des départements et services cantonaux dans la démarche d'évaluation;
- la désignation d'un comité de suivi composé du mandant et des représentants des groupements de communes, en charge du suivi et de la validation des différentes étapes du processus;
- la définition d'une méthode d'évaluation favorisant l'objectivité et l'ouverture à l'amélioration continue;
- la consultation des parties prenantes sur le résultat de l'évaluation et le rapport final avant la remise du texte destiné à figurer dans le rapport du Conseil d'Etat sur la politique régionale;
- la définition d'un processus d'évaluation (méthode, réalisation, participation des parties, etc.) en adéquation avec les délais courts imposés par l'agenda politique du Conseil d'Etat.

Évaluation à l'aide de questionnaires

Consultation des parties avant la remise du rapport final

Compte tenu de ce qui précède, la **méthodologie** s'est finalement articulée de la manière suivante :

- la création d'un comité de suivi composé des membres du Comité directeur RUN, représentatif des huit régions concernées, et d'une représentante du mandant en la personne de Mme Sophie-Hélène Bataïni, adjointe au chef de service du Service de l'économie du Département de l'économie (voir annexe 22);
- l'établissement d'une liste des parties prenantes intégrant les huit groupements de communes, ainsi que les services concernés par les mesures des contrats, les services transversaux et les départements, à travers leur secrétariat général, tous sollicités et destinataires d'un questionnaire d'évaluation;
- la définition d'une méthode d'évaluation répondant à des critères de simplicité, d'accessibilité et permettant d'être appréhendée par les acteurs dans des délais très courts, afin de garantir une participation maximale des parties prenantes à la démarche;
- en amont de la démarche d'évaluation, la réalisation, pour chacun des huit contrats, d'un état des lieux sous forme de tableau de synthèse rappelant son contenu, les étapes des mesures réalisées, son état d'avancement au 31 décembre 2011 et ses perspectives. Ce document permet aux parties prenantes de disposer d'une vision synthétique de chaque mesure et de la globalité de leur contrat (notamment par l'utilisation de couleurs et de flèches de tendance) afin de faciliter l'évaluation;
- la méthode d'autoévaluation a été choisie et validée pour les groupements de communes. Pour les départements et les services cantonaux, l'évaluation se focalise essentiellement sur le contrat comme instrument de développement territorial concerté;
- la réalisation d'entretiens avec l'ensemble des groupements de communes et les services et départements ayant répondu à notre sollicitation complètent l'évaluation formelle écrite. Ils garantissent une interprétation fidèle des évaluations réalisées, permettent d'approfondir des sujets en cas de nécessité et d'apporter un appui en direct sur les questions d'ordre méthodologique.

Constitution d'un comité de suivi

Intégration de toutes les parties au contrat dans l'évaluation

Etat des lieux de toutes les mesures et tendances

Évaluation complétée par des entretiens avec les parties

Concernant plus spécifiquement le **questionnaire d'évaluation**, celui-ci a été établi en trois parties, soit :

- l'évaluation des effets de la mise en œuvre des contrats spécifiques, orientée sur l'atteinte des objectifs stratégiques définis dans ceux-ci;
- l'évaluation de la réalisation des mesures individuelles (projets) des contrats, définissant leur degré d'avancement au 31 décembre 2011;
- l'évaluation du contrat en général en tant qu'instrument de mise en œuvre de la stratégie RUN.

Organisation de l'évaluation autour de trois axes

Les formulaires d'évaluation sont composés de deux volets : une partie de questions fermées à travers la mise à disposition de réponses à choix multiples et une autre partie élaborée sous forme de questions ouvertes, laissant la possibilité aux parties prenantes de faire valoir leur analyse et leurs propositions.

Des réponses commentées et des questions ouvertes permettant aux parties prenantes d'apporter des compléments et des propositions

Des documents à disposition ou élaborés pour l'occasion ont servi de base pour la définition de la méthodologie, le processus d'évaluation et la rédaction du rapport final, soit :

- les contrats de région et d'agglomération et leurs annexes;
- le rapport quadriennal 2004 du Canton dans le cadre de la politique régionale;
- le projet pilote "Tradition dans l'Innovation";
- le rapport "Un canton, une vision" du 26 septembre 2007;

Éléments analysés

puis :

- l'état de la réalisation des mesures de chaque contrat au 31 décembre 2011;
- les résultats des questionnaires adressés aux parties prenantes (groupements de communes, services cantonaux, départements, etc.);
- les entretiens avec les acteurs concernés (groupements de communes, services et départements cantonaux, réseau des Fleurons du Val-de-Travers).

Au niveau du processus, la définition de la méthodologie de travail a été validée par le comité de suivi du mandat lors de sa séance du 20 décembre 2011. Le questionnaire d'évaluation, accompagné du contrat de région ou d'agglomération, de son catalogue de mesures et de l'état des lieux du contrat au 31 décembre 2011, a été envoyé à chacune des parties prenantes au contrat en date du 28 décembre 2011.

Des rencontres ont été agendées entre le 17 janvier et le 31 janvier 2012 avec les représentants des huit groupements de communes. Dans cette perspective, les comités des groupements ont procédé à une mise à jour de l'état d'avancement de leurs mesures et, pour la plupart, préparé la rencontre en s'accordant sur des réponses communes à l'évaluation.

8 rencontres avec les groupements de communes

Les services cantonaux et les départements concernés ont reçu en date du 28 décembre 2011 un fichier contenant les mesures des huit contrats de régions et d'agglomération, avec la mise en évidence de celles qui les concerneraient en particulier. Afin de faciliter leur prise de position, les mesures avaient été préalablement ventilées entre 25 services, offices et départements. A noter que la même mesure pouvait élarger à différents thèmes et donc concerner plusieurs acteurs de l'administration cantonale. Sollicitées à ce propos, les entités ont eu l'opportunité d'apporter leurs commentaires à cet état des lieux. En complément, tous les documents relatifs aux contrats (contrats, catalogues de mesures détaillés, etc.) ont été mis à leur disposition sur support informatique.

Un même questionnaire pour chacun et une ventilation des mesures par entité administrative

Afin de faciliter le travail d'évaluation, les entités concernées de l'administration ont été priées de focaliser leur attention sur l'évaluation générale de chacun des huit contrats (par opposition à l'évaluation des mesures individuelle) et sur celle de l'instrument contrat.

Conscients de la difficulté pour les services, offices et départements de procéder à une évaluation dans des délais imposés par le mandat, divers entretiens avec les principaux services concernés par les mesures des contrats se sont déroulés entre le 1^{er} et le 20 février 2012.

Cette manière de procéder a permis, à l'instar des démarches vis-à-vis des groupements de communes, de saisir de manière plus fine l'évaluation, la perception et le vécu de l'administration cantonale, dont les entités ont été associées, de près ou de loin, à l'élaboration des contrats, puis à leur mise en œuvre à travers la réalisation des mesures.

Dans cette démarche, ont été ainsi rencontrés les représentants du Service des finances (SFIN), du Département de l'enseignement, de la culture et des sports (DECS), du Service cantonal des transports (SCTR), du Service de l'aménagement du territoire (SCAT) et du Service de l'économie (NECO).

5 rencontres
avec les entités
cantonales

A l'instar du SCTR et du NECO, le Département de la santé et des affaires sociales a également pris position par écrit. De manière générale, les appréciations orales des entités cantonales ont été intégrées dans l'évaluation, dans l'analyse des résultats et dans les recommandations pour l'avenir.

Comme prévu dans la démarche, le présent rapport a été mis en consultation auprès des parties prenantes le 9 mars 2012 pour une période de quinze jours.

La synthèse des remarques et l'adaptation du rapport ont été présentées le 30 mars 2012 au comité de suivi qui a validé le rapport final à l'attention du Département de l'économie à cette même date.

2. Rapport d'évaluation

2.1 Généralités

De manière générale, la démarche visant à établir un premier bilan de la mise en œuvre des contrats de région et d'agglomération a été accueillie positivement par l'ensemble des parties prenantes.

Le niveau de préparation et la qualité des entretiens témoignent du sérieux avec lequel celles-ci ont abordé ce processus. Cette démarche a d'ailleurs déclenché un fort intérêt pour un retour d'information sur l'évaluation des contrats.

Du côté des groupements de communes, si le processus a été long, il a généré un élan supplémentaire pour la réalisation de projets régionaux.

Au niveau de l'administration cantonale, l'exercice a été plus complexe, notamment du fait qu'à priori aucun département, ni service, à l'exception peut-être du service de l'aménagement du territoire, ne dispose véritablement d'une vision globale des contrats et de leur teneur. Cette situation s'est traduite par la transmission de résultats souvent partiels, notamment au niveau des contrats pris individuellement. Les entretiens ont toutefois été d'une aide précieuse dans notre compréhension et dans l'interprétation de leur évaluation de l'instrument contrat.

De manière générale, les connaissances en la matière et les échanges préalables avec les parties prenantes aux contrats ont permis au mandataire d'intégrer ces éléments dans la présente évaluation et d'utiliser les informations mises à disposition dans le but de présenter des résultats objectifs.

Les résultats de l'évaluation des contrats de région et d'agglomération se déclinent de la manière suivante :

- les effets de la mise en œuvre de chaque contrat : le chapitre 2.2 traite des effets de la réalisation des mesures sur les objectifs stratégiques préalablement fixés, les acteurs concernés et le territoire, etc.;
- l'impact des mesures spécifiques des contrats (chapitre 2.3) : cette partie aborde l'état d'avancement des mesures des contrats, selon une vision générale du nombre de mesures réalisées, des tendances, des remarques, etc. Une évaluation détaillée par contrat est réalisée au chapitre 2.5;
- l'évaluation du contrat en tant qu'instrument de mise en œuvre de projets de développement territorial concerté (chapitre 2.4) : ce chapitre analyse avant tout la performance de l'instrument, l'organisation (en termes de ressources et territoire), la motivation et l'engagement des acteurs, les aspects financiers et les résultats (atteinte des objectifs, contribution des mesures à l'atteinte des objectifs, impact sur les bénéficiaires des prestations convenues, etc.).

Évaluation des contrats: une démarche généralement bien accueillie au sein des groupements de communes

Un exercice plus complexe au sein de l'administration cantonale par méconnaissance

Éléments principaux d'évaluation :
- Atteinte des objectifs
- Mesures réalisées
- Respect des engagements et des délais
- Effets sur les acteurs et le territoire
- Organisation et motivation des acteurs

2.2 Les effets de la mise en œuvre des contrats

Les contrats sont entrés en vigueur dès leur signature par les exécutifs communaux et le Conseil d'Etat et ont été mis en œuvre progressivement. Bien qu'une évaluation ait été explicitement prévue après une période de 4 ans, les contrats ont été établis pour une durée indéterminée.

Il est intéressant de constater que les porteurs de projet, a fortiori essentiellement les groupements de communes, ont débuté la réalisation des mesures à des rythmes différents.

D'une manière générale, les groupements de communes évaluent **positivement** la mise en œuvre des contrats au regard des objectifs stratégiques préalablement fixés.

La figure suivante présente les résultats agrégés de cette phase d'évaluation (moyenne des huit contrats évalués par les groupements de communes et par les entités cantonales ayant pris le soin de donner suite au processus d'évaluation).

Une mise en œuvre des contrats évaluée positivement par les groupements de communes

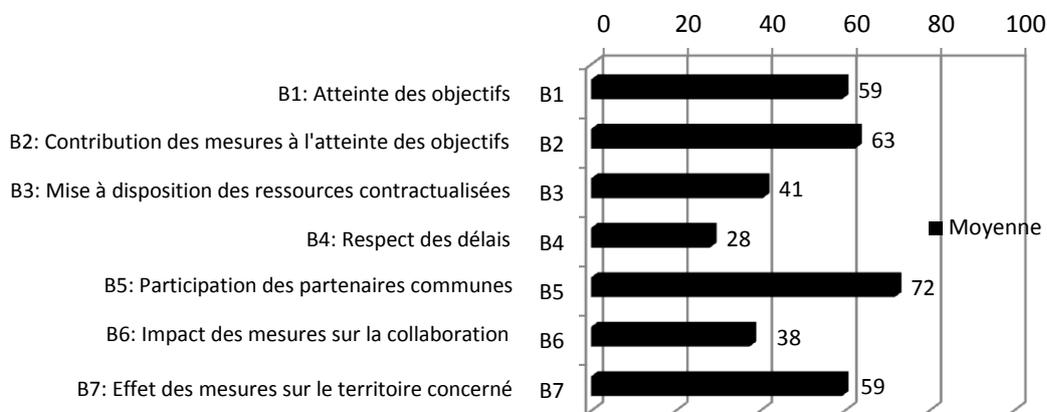
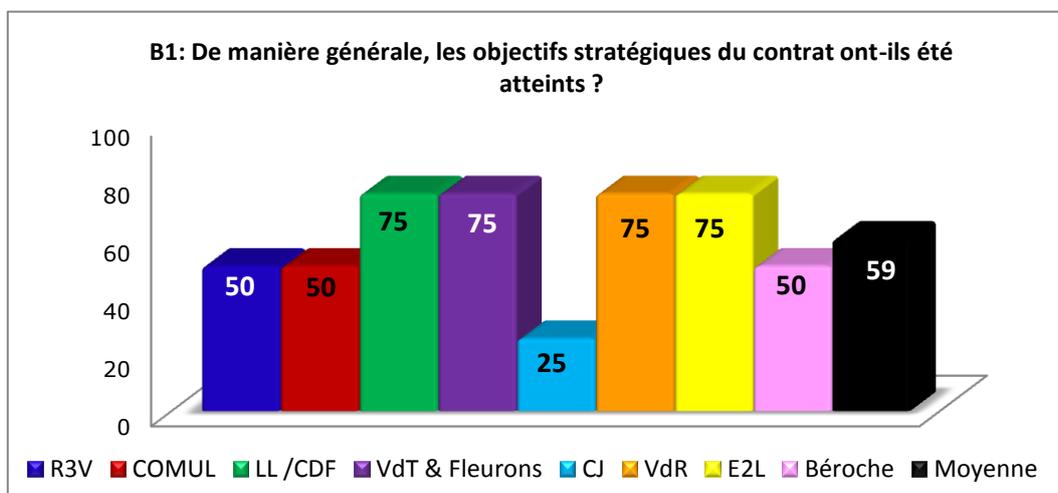


Figure 1: Effets de la mise en œuvre du contrat

Les tableaux ci-après illustrent les résultats par contrat en regard de la moyenne, mettant en évidence et commentant, dans certains cas, les différences marquées dans l'appréciation des effets de la mise en œuvre.

Atteinte des objectifs

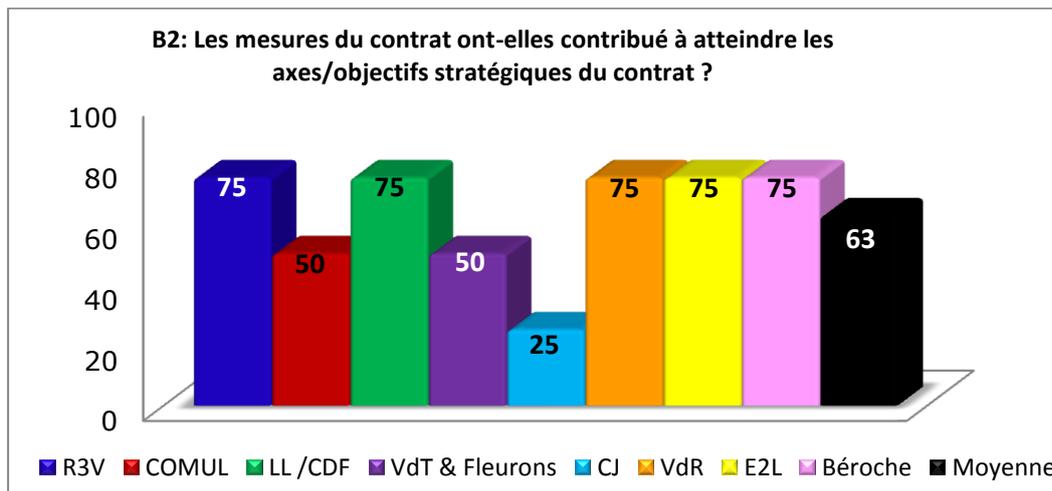


Des objectifs partiellement atteints (50%) pour le R3V, COMUL et La Béroche et atteints pour l'essentiel (75%) pour LLLC, VDT, VDR et E2L et faiblement pour CJ.

Figure 2: Atteinte des objectifs

L'ensemble des groupements de communes a jugé avoir partiellement atteint (Réseau des Trois Villes, Communauté urbaine du Littoral, Région La Béroche) ou atteint pour l'essentiel (Communauté urbaine Le Locle - La Chaux-de-Fonds, Région Val-de-Travers, Région Val-de-Ruz, Région Entre-deux-Lacs) les objectifs stratégiques fixés, à l'exception de Centre-Jura. Ce dernier estime que les effets de la mise en œuvre n'ont pas encore eu le temps de se déployer, car le groupement a débuté plus tardivement que les autres la mise en œuvre de ses mesures.

Contribution des mesures à l'atteinte des objectifs



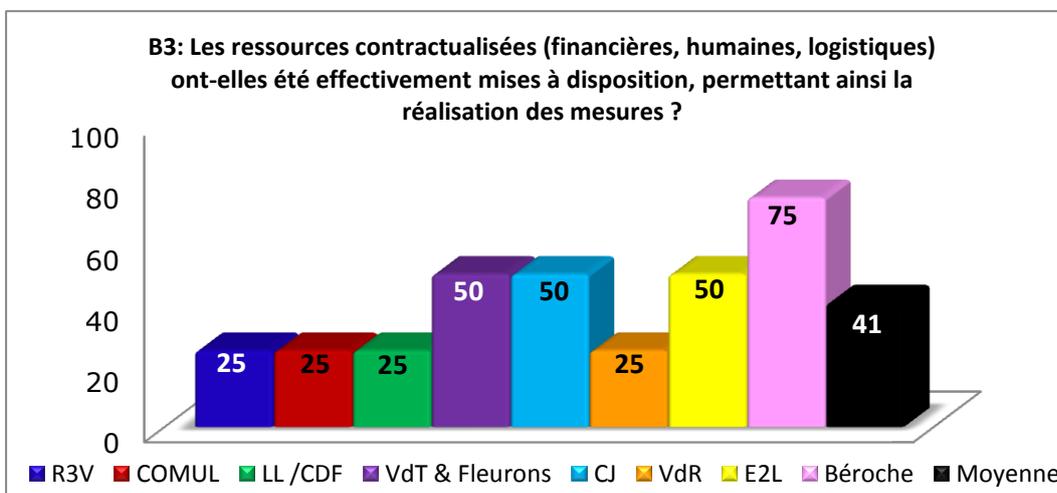
Une contribution des mesures à l'atteinte des objectifs relativement importante

Figure 3: Contribution des mesures à l'atteinte des objectifs

Pour la majorité des groupements de communes, les mesures ont contribué à atteindre les objectifs de manière moyenne (50% pour Communauté urbaine du Littoral, Région Val-de-Travers) à importante (75% pour Réseau des Trois Villes, Communauté urbaine Le Locle – La Chaux-de-Fonds, Région Val-de-Ruz, Région Entre-deux-Lacs, Région La Béroche).

La Région Centre-Jura estime que l'impact des mesures est faible (25%) sur l'atteinte des objectifs. Cette évaluation se base sur le fait que la majorité des mesures n'a été qu'initiée voire partiellement réalisée à ce stade. Ce résultat se vérifiera également dans les autres réponses apportées par le groupement de communes.

Mise à disposition des ressources contractualisées

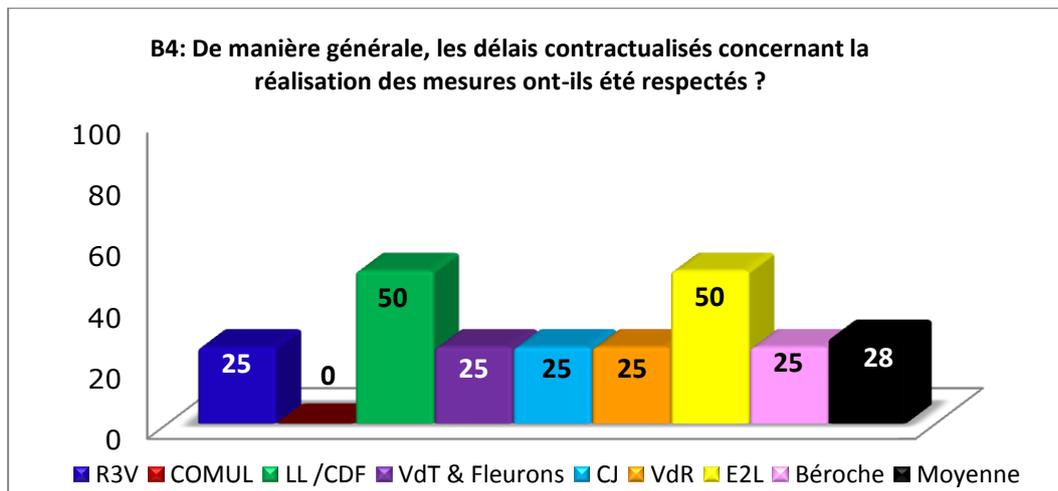


Une mise à disposition des ressources jugée unilatérale par les groupements de communes

Figure 4: Mise à disposition des ressources contractualisées

Selon les groupements de communes, les ressources contractualisées ont été dans la globalité mises à disposition, mais essentiellement par leurs soins. Cela explique la notation réduite qu'ils ont en majorité attribuée à cette question. La moitié juge la mise à disposition faible (25%), trois la jugent significative (50%). Seule La Béroche a considéré que les ressources ont été dans la majorité des cas mises à disposition (75%), soulignant l'apport total des communes par rapport à la faible contribution des services cantonaux.

Respect des délais

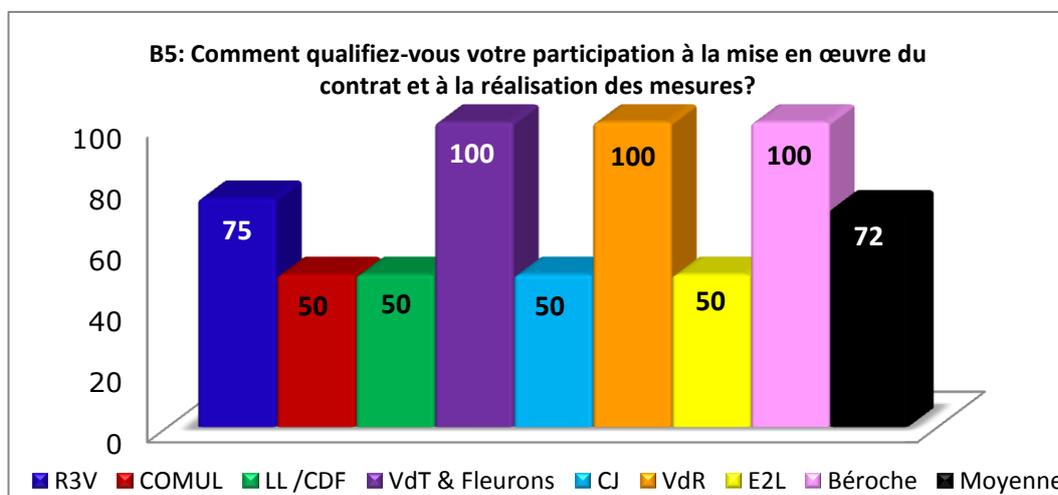


Des délais en moyenne partiellement respectés

Figure 5: Respect des délais

L'évaluation a mis en lumière le fait que beaucoup de mesures ne fixaient pas de délais précis au moment de la signature du contrat. Concernant les mesures intégrant une planification, l'évaluation permet de relever que les délais fixés n'ont la plupart du temps pas pu être respectés (0% = jamais, 25% = partiellement, 50% = généralement). Cette situation est fréquemment expliquée par l'importance des priorités communales et régionales, la limite des moyens disponibles (notamment financiers) et dans certains cas l'influence de facteurs politiques et économiques extérieurs (ex. priorité à la fusion dans certaines régions).

Participation des parties à la mise en œuvre du contrat et à la réalisation des mesures



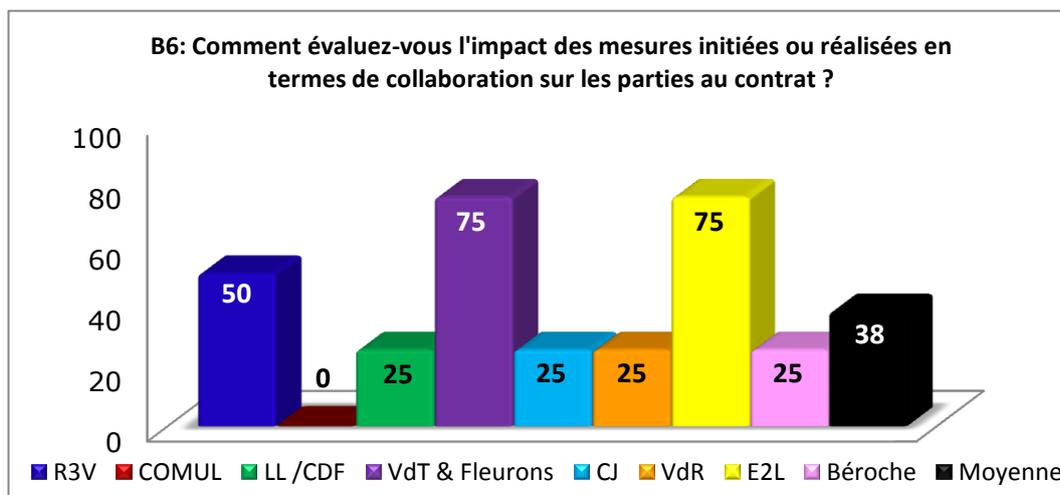
Une participation à la mise en œuvre des contrats auto évaluée par les groupements comme significative (de moyenne – 50% - à très importante – 100%)

Figure 6 : Participation des partenaires groupements de communes

Les groupements apprécient généralement leur participation comme significative. Les régions Val-de-Travers, incluant le Réseau des Fleurons, Val-de-Ruz et La Béroche évaluent leur engagement comme très important dans le processus contrat. D'autres groupements sont plus nuancés: ils reconnaissent une absence de systématique de suivi de la part des comités régionaux, parfois un manque de dynamisme, l'absence d'identification des porteurs de projets rendant plus compliqué le controlling, l'intérêt variable des communes pour l'une ou l'autre mesure et finalement le manque de moyens et de temps.

La participation du partenaire Canton a en moyenne été jugée faible (25%) par les services cantonaux, malgré leur participation à un certain nombre de projets.

Participation des parties à la mise en œuvre du contrat et à la réalisation des mesures



Un résultat mitigé en termes de collaboration sur toutes les parties au contrat mais...

Figure 7: Impact des mesures sur la collaboration

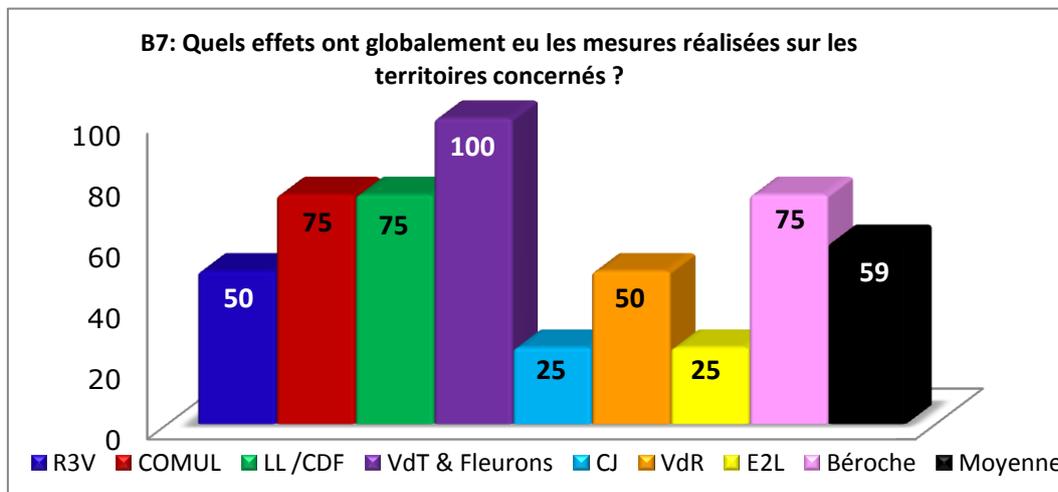
L'évaluation de la figure ci-dessus doit être complétée et faire l'objet d'une interprétation nuancée. Si les résultats sont contrastés – la majorité des groupements évalue l'impact comme faible (25%) voire nul ou très faible (0%) contre trois qui le jugent substantiel (50%) à important (75%) - les entretiens menés avec les groupements de communes permettent de confirmer l'impact déterminant du contrat et de ses mesures sur la collaboration intercommunale et celle engagée avec des acteurs tiers (ex. le Réseau des Fleurons pour la Région Val-de-Travers). En revanche, la mise en œuvre des mesures n'a pas eu l'effet escompté en termes de collaboration accrue avec le Canton. Les comités des groupements se sont néanmoins avérés (ou confirmés) être des lieux d'échanges privilégiés, permettant à l'occasion de mettre en évidence les limites de la collaboration intercommunale.

... un impact déterminant des contrats et des mesures sur la collaboration intercommunale et celle engagée avec des acteurs tiers

Effets des mesures sur les territoires concernés

L'impact des mesures sur le territoire et la population est jugé moyen. Le critère de visibilité des mesures et de conséquence sur la vie quotidienne de la population a fait office de référence pour répondre à cette question. En revanche, l'évaluation ne tient pas compte du nombre de mesures réalisées. A titre illustratif, la Région de La Béroche évalue les effets très importants (75%) pour le citoyen, alors que seules 34% des mesures ont été réalisées. A contrario, la Région de L'Entre-deux-Lacs a réalisé 75% des mesures et juge leur impact sur son territoire faible (25%). Quant à la Région Val-de-Travers, elle se distingue en mettant en évidence l'impact déterminant (100%) des mesures du contrat pour son territoire.

Dans les régions urbaines l'impact est substantiel (50%) à important (75%). De nombreux projets ont été élaborés et mis en œuvre en lien avec le Projet d'Agglomération RUN selon un calendrier propre, engendrant des effets plus importants et parfois multiplicateurs sur le territoire et la population de l'agglomération multipolaire (ex. ligne de bus no 10).



Des effets sur les territoires en moyenne plus importants dans les régions urbaines, ainsi qu'au Val-de-Travers et à La Béroche, en termes de visibilité et de services à la population

Figure 8: Effet des mesures sur le territoire concerné

2.3 La réalisation des mesures (projets)

Ce chapitre présente les résultats concernant la réalisation des mesures des huit contrats de région et d'agglomération.

Son contenu donne une vision d'ensemble du degré de réalisation des mesures des contrats signés dans le cadre de la stratégie RUN. Il n'a pas pour objectif d'établir une comparaison des taux de réalisation des mesures entre contrats, qui nécessiterait une analyse plus approfondie des mesures elles-mêmes, ce qui n'est pas l'objet du présent mandat.

L'évaluation spécifique, par contrat, est présentée dans le chapitre 2.6.

Les huit contrats de région et d'agglomération recensent au total 158 mesures.

158 mesures touchant une douzaine de domaines

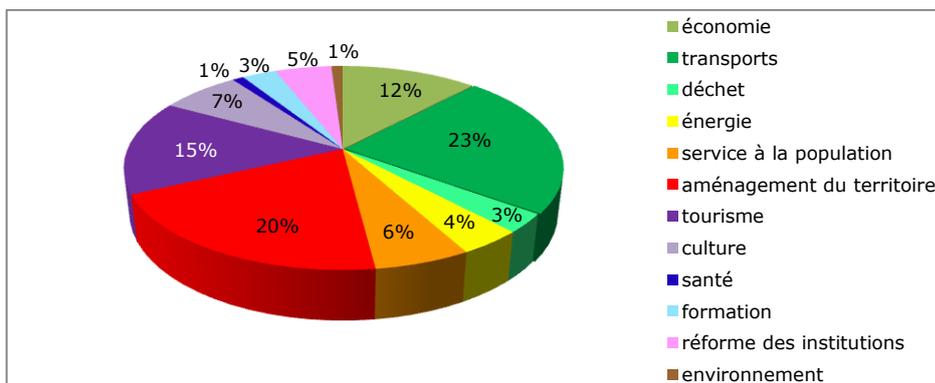


Figure 9: Répartition des mesures dans les différents domaines d'action.

Les mesures concernent dans leur majorité les domaines des transports (23%), de l'aménagement du territoire (20%), du tourisme (15%), de l'économie (12%), de la culture (7%), mais également des services à la population (6%), de la réforme des institutions (5%), de l'énergie (4%), de la formation (3%), des déchets (3%), de la santé (1%) et de l'environnement (1%).

Le tableau 1 indique que **58% des mesures contractualisées** par le Canton et les groupements de communes (91 mesures) **sont considérées par ces derniers comme partiellement réalisées ou terminées**. Parmi celles-ci, 28 mesures sont évaluées comme terminées, soit environ 18% des mesures contractées.

58% de mesures partiellement réalisées ou terminées

	8 contrats	
Mesures (total)	158	100 %
Mesures non démarrées 0%	28	18 %
Mesures démarrées, dont :	130	82 %
<i>initiée(s) – 25%</i>	39	24 %
<i>partiellement réalisée(s) – 50%</i>	38	24 %
<i>réalisée(s) pour l'essentiel – 75%</i>	25	16 %
<i>réalisée(s) et terminée(s) – 100%</i>	28	18 %

Tableau 1: Tableau de réalisation des mesures de l'ensemble des contrats

Ces résultats font apparaître que seules 28 mesures ont été considérées comme non démarrées au bout de quatre ans de mise en œuvre des contrats. Une analyse plus fine permet de déterminer qu'un quart de celles-ci a été abandonné au profit d'autres solutions permettant d'atteindre l'objectif stratégique.

18% de mesures non démarrées

Afin de garantir la cohérence du projet territorial à l'origine des contrats, rappelons à ce stade que plusieurs groupements de communes ont inclus dans leur contrat des mesures dont ils ne sont pas directement les porteurs, car ces mesures contribuent à la réalisation des objectifs.

Divers porteurs de projets pour l'atteinte de mêmes objectifs

Parmi les mesures partiellement à totalement réalisées, il est intéressant de constater que près de 30% des mesures ont été directement réalisées par ces tiers externes ou des organismes dont les communes sont membres, en étroite coordination et association avec les groupements de communes. A titre illustratif, on peut citer l'exemple de la régionalisation des eaux du Val-de-Ruz (Multiruz), le lancement de mesures liées aux transports réalisées dans le cadre des conférences régionales des transports (CRT), dont l'office des transports est membre, l'organisation des Journées de la Métropole Horlogère par une association ad hoc, etc.

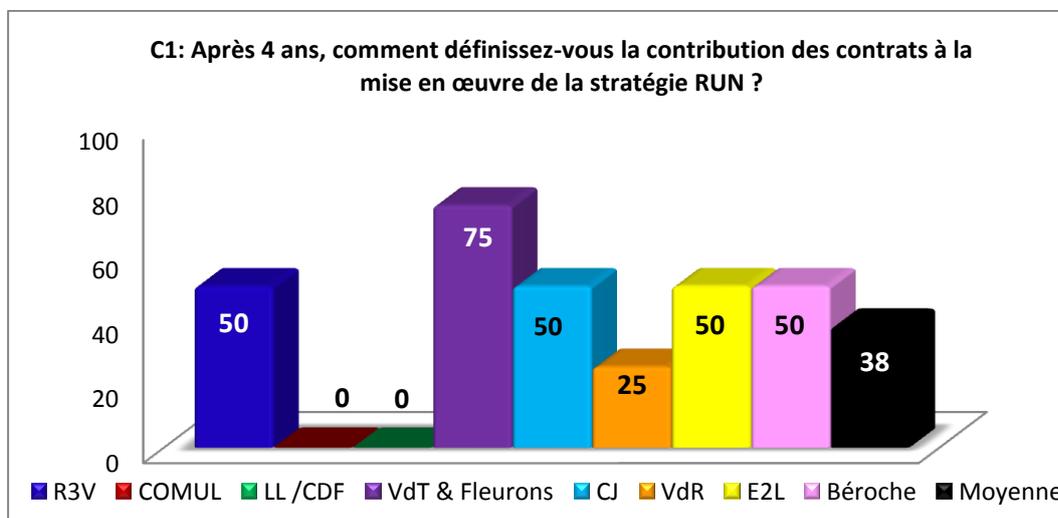
2.4 L'instrument contrat en général

Après l'évaluation de la mise en œuvre des contrats et de la réalisation globale des mesures, ce chapitre apprécie le contrat de région ou d'agglomération en tant qu'instrument de mise en œuvre du développement territorial concerté.

2.4.1 Contribution des contrats à la mise en œuvre de la stratégie RUN (C1)

Le principe de la contractualisation des engagements entre partenaires figure parmi les principes fondateurs de la stratégie du Réseau urbain neuchâtelois.

Le contrat est de facto l'instrument de la mise en œuvre du développement territorial concerté. Toutefois, l'évaluation montre que la contribution de cet instrument à la mise en œuvre de la stratégie RUN est contrastée.



Une appréciation contrastée de la contribution des contrats à la mise en œuvre de la stratégie RUN

Figure 10: Contribution des contrats à la mise en œuvre de la stratégie RUN

Cet instrument de mise en œuvre de la stratégie RUN contribue de manière faible à moyenne par l'ensemble des parties, groupements de communes et services confondus (38%).

Au niveau des groupements de communes, il a été différemment apprécié : certains évaluent la contribution significative (50%) à importante (75%) à l'image de la Région Val-de-Travers qui valorise la disponibilité d'un cadre d'engagement formel jugé nécessaire (même si son utilité s'est avérée moyennement efficace en termes de contribution effective à la réalisation des mesures). D'autres régions la jugent nulle ou très faible (0%) constatant, à tort ou à raison, que le Canton n'a pas suffisamment fait référence au contrat conclu dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie RUN.

Pour les entités cantonales, cette contribution est estimée faible (25%), d'aucuns ayant le sentiment que la stratégie RUN dépend avant tout de l'existence des contrats. Elles soulignent, dans leur majorité, que le processus d'élaboration des contrats (structuration régionale, définition d'axes stratégiques, priorisation de mesures, etc.) a permis la réalisation d'un important travail au niveau régional, devenu une base de référence importante pour la mise en œuvre des politiques sectorielles cantonales (par exemple, en matière d'aménagement du territoire, dans le cadre de l'élaboration du Plan directeur cantonal).

2.4.2 Impacts de l'instrument contrat (C2)

La figure 11 présente synthétiquement les résultats agrégés de l'évaluation des impacts de l'instrument contrat dans différents domaines. L'annexe 3 contient une présentation détaillée des résultats (C2a à C2e) par groupement de communes.

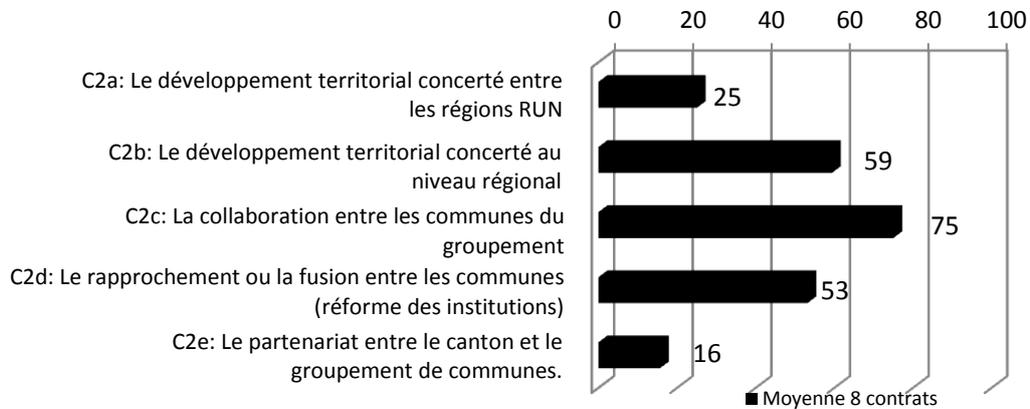


Figure 11: Impacts de l'instrument contrat

2.4.2.1 Développement territorial concerté et collaborations (C2a)

L'évaluation démontre que la collaboration entre les régions dans le cadre de la mise en œuvre des contrats est jugée faible. Il ressort des entretiens qu'en dépit des efforts produits afin d'assurer une coordination et une répartition des fonctions sur l'ensemble du territoire cantonal ("ne pas faire tout partout"), ce travail de coordination mené par l'Association RUN au moment de l'élaboration des contrats n'a pas été perçu.

De leur côté, les entités cantonales ont évalué l'impact des contrats sur le développement territorial concerté entre les régions RUN de manière moins sévère, soulignant l'important travail réalisé par les parties au contrat, en termes de définition de stratégies et d'objectifs stratégiques.

A titre illustratif, le contrat a eu une influence importante sur le développement concerté du territoire de L'Entre-deux-Lacs, cela de manière plus marquée que pour la plupart des groupements, dû à l'un des objectifs du contrat et à la mesure y relative (système de répartition des fonctions, charges et bénéfices et élaboration d'un plan directeur régional).

Un faible impact de l'instrument contrat en termes de développement territorial concertés entre régions

2.4.2.2 Développement territorial concerté au niveau régional (C2b)

L'apport du contrat au développement territorial concerté au niveau de chaque région concernée est évalué comme moyen à important (59%).

Pour certaines associations de communes récemment constituées, les entretiens confirment le rôle important joué par le processus d'élaboration d'un projet de territoire concerté, puis d'un contrat, créant du coup un lieu inédit de rencontre entre communes des régions concernées.

Un apport conséquent de l'instrument sur une vision commune du développement du territoire

Les groupements de communes qui disposent d'une histoire commune en matière de politique régionale (tels que les Région Val-de-Ruz et Région Val-de-Travers), notamment grâce aux instruments LIM, ont exprimé le fait qu'une vision commune et des objectifs partagés ont été des éléments déterminants, favorisant l'aboutissement de leur processus de fusion respectif.

2.4.2.3 Collaboration entre les communes du groupement (C2c)

C'est dans le domaine de la collaboration entre les communes du groupement que l'apport du contrat a eu en moyenne l'impact le plus important (75%). Cette moyenne reflète la position des trois quart des groupements qui jugent cet impact important (75%) à déterminant (100%). Deux d'entre eux estiment en revanche que le contrat n'a que faiblement, voire moyennement, intensifié la collaboration intercommunale (respectivement la Communauté urbaine Le Locle – La Chaux-de-Fonds et Centre-Jura).

Les entités de l'administration cantonale rejoignent, quant à elles, pleinement cette analyse, mettant en évidence l'importance d'avoir réuni les autorités communales au sein d'une même entité; cela a permis des échanges réguliers sur des thématiques les concernant plus particulièrement. Leur évaluation s'inscrit ainsi pleinement dans la moyenne des groupements de communes.

L'instrument contrat : un catalyseur au niveau des collaborations intercommunales

2.4.2.4 Rapprochement ou fusion entre les communes (C2d)

Dans ce domaine, l'évaluation globale a une signification peu pertinente (53%, moyenne). En effet, l'impact du contrat sur les processus de rapprochement ou de fusion varie de manière importante entre les groupements de communes, de nul pour le Réseau des Trois Villes et la Communauté urbaine Le Locle – La Chaux-de-Fonds, à déterminant (100%) pour les régions constituées des communes désormais partiellement fusionnées des deux vallons Val-de-Ruz et Val-de-Travers. A noter que celles-ci font partie du club exclusif des régions ayant bénéficié de la LIM et disposant à ce titre d'un historique régional de près de 30 ans.

Il convient de relever que l'impact du contrat est également considéré comme intervenant de manière importante dans les Régions de La Béroche et de L'Entre-deux-Lacs, qui ont plus récemment entamé des réflexions en matière de rapprochement et de fusion de communes.

Pour sa part, la Communauté urbaine du Littoral souligne l'importance du contrat en termes de rapprochement, mais pas de fusion, en dépit du fait que trois communes membres aient récemment fait le choix de s'unir (Milvignes, pour Auvernier, Bôle et Colombier) et que la majorité des autres communes a engagé des réflexions en la matière, intégrant un ou deux processus de rapprochement.

De leur côté, les services et départements cantonaux estiment que l'impact du contrat sur les processus en cours est moyen compte tenu du fait que, dans de nombreux cas, les communes engagées disposaient déjà d'une base de réflexion disponible avant la conclusion des contrats.

Impact global moyen, mais important dans les régions entamant un processus de fusion et déterminant dans les régions où la fusion s'est concrétisée

2.4.2.5 Partenariat entre Canton et groupement de communes (C2e)

Les avis des groupements de communes sont unanimes : la signature du contrat n'a pas permis de développer le partenariat avec le Canton tel qu'escompté au départ. De ce constat résulte une évaluation faible quant à l'impact de la contractualisation dans ce domaine (15%, nulle à faible).

Cette évaluation est largement partagée par les entités cantonales. Tout comme les communes, elles relèvent que, même si les discussions et les intentions étaient partagées, les difficultés sont apparues lors de la mise en œuvre.

Un partenariat Canton-Communes qui ne s'est pas étendu au-delà de la signature des contrats

2.4.3 Forme du contrat (C3)

La présente évaluation a été l'occasion de permettre aux parties aux contrats de se prononcer également sur la forme du contrat (question C3) et, particulièrement, sur la formulation des objectifs, des mesures, des ressources, des délais et des indicateurs, dans la perspective de mettre en évidence des mesures d'amélioration de l'instrument.

D'une manière générale, les parties ont reconnu le nécessaire apprentissage lié à un premier exercice de ce genre et, par conséquent, l'apparition d'"erreurs de jeunesse". Des adaptations s'avèrent donc nécessaires après cette première période de mise en œuvre.

Des modifications nécessaires en termes de formulation des éléments du contrat

La figure ci-après présente le degré de modifications souhaitées pour chacun des objets soumis à l'évaluation.

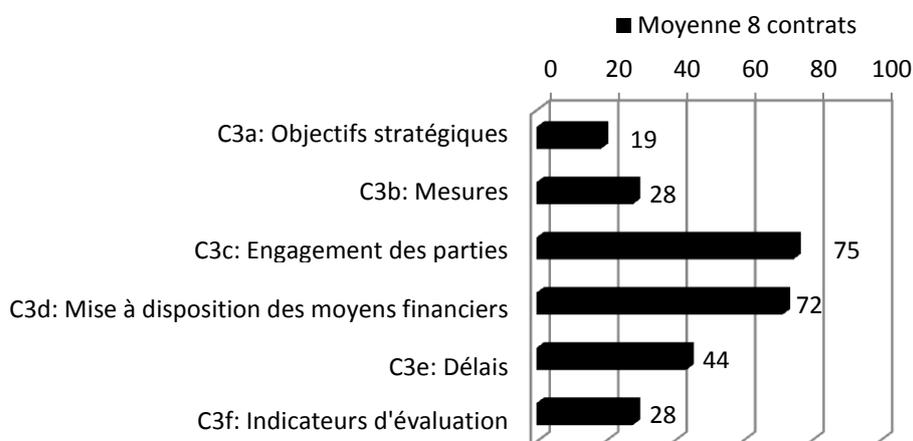


Figure 12: Modifications à apporter à la forme du contrat

2.4.3.1 Formulation des objectifs stratégiques (C3a)

Les groupements de communes estiment que les objectifs stratégiques ont été formulés correctement impliquant peu de demande de modifications (degré de modification faible, à 19%). Les objectifs pourraient néanmoins être légèrement revus en ce sens que certains mériteraient d'être développés, précisés, quantifiés et priorisés, laissant actuellement trop de place à l'interprétation.

Pour les services cantonaux, certains objectifs stratégiques nécessitent une modification afin de garantir la prise en considération de leur faisabilité technique.

Une très légère reformulation des objectifs stratégiques des contrats

2.4.3.2 Formulation des mesures (C3b)

Deux tiers des groupements estiment que la formulation des mesures devrait être modifiée de manière partielle à substantielle (degré de modification à 28%). Les services et départements partagent cet avis, jusqu'à envisager une reformulation totale pour une des entités cantonales.

Des mesures plus précises quant au rôle de chacun, échelonnées dans le temps et suivies régulièrement

A l'instar des objectifs stratégiques, de nombreuses mesures devraient être substantiellement précisées, notamment au niveau des rôles et des responsabilités, de la répartition des engagements financiers, etc. Dans leur majorité, les groupements de communes ont notamment mis l'accent sur les points suivants:

- une identification précise du porteur de projet;
- la priorisation des mesures dans le temps;
- l'échelonnement de la réalisation;
- la définition d'étapes dans la réalisation;
- le suivi plus régulier (monitoring) des projets.

2.4.3.3 Formulation de l'engagement des parties (C3c)

De manière unanime, les groupements de communes estiment que l'engagement des parties aux contrats doit être substantiellement ou totalement reformulé (degré de modification à 75%). La forme actuelle est jugée imprécise car elle peut engendrer des attentes non partagées des parties aux contrats dans la mise en œuvre de la mesure, ainsi que le sentiment qu'une partie ne se sent pas concernée par les engagements pris.

Clarifier l'engagement des parties afin d'éviter des attentes non partagées

2.4.3.4 Formulation de la mise à disposition des moyens (financiers) ou de la répartition des coûts de mise en œuvre (C3d)

Les trois quarts des groupements de communes jugent nécessaire de modifier plus que substantiellement la formulation des moyens financiers (degré de modification de 72%). Outre la précision des ressources mises à disposition, c'est notamment la disponibilité des moyens qui doit être revue.

Reformulation en fonction de la disponibilité des moyens

Il ressort des entretiens la nécessité absolue de toutes les parties confondues de se donner les moyens de réaliser les mesures sur lesquelles elles s'entendent et s'engagent ensemble.

2.4.3.5 Formulation des délais (C3e)

Les évaluateurs ont d'emblée émis le constat que bon nombre de mesures ne disposent pas de délais. Les groupements estiment, pour leur part, judicieux de voir formuler des délais de manière légère à importante (44% de degré de modification en moyenne). Aux extrêmes, deux groupements ont une vision contradictoire : l'un souhaiterait revoir la manière de fixer les délais, alors que l'autre ne modifierait pas la pratique "flexible" en la matière.

En moyenne, des délais à revoir ou prévoir

Au niveau des entités cantonales, la manière de formuler les délais doit être revue (pour un degré de modification de 50% en moyenne).

2.4.3.6 Formulation des indicateurs d'évaluation (C3f)

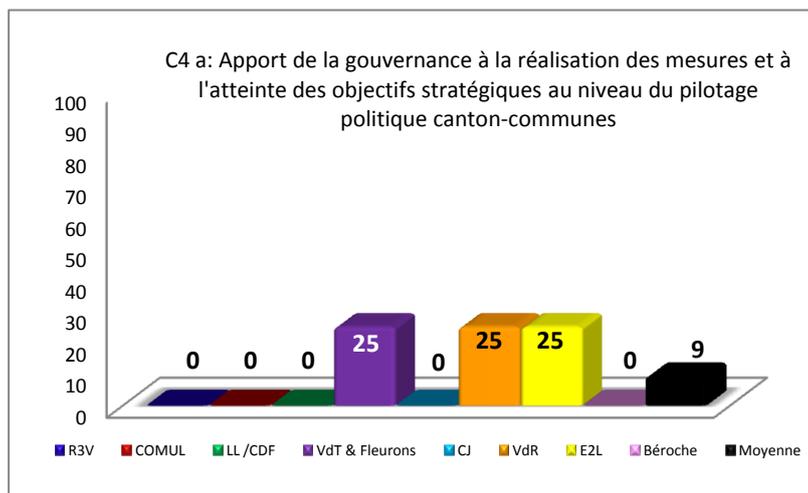
Pour les évaluateurs, les indicateurs devraient être précis et mesurables. Pour les mesures qui en sont dotées, les indicateurs devront être légèrement à partiellement revus pour les groupements (degré de modification exprimé de 28%). Les entretiens ont révélé que les indicateurs concernant les mesures "transports" sont considérés comme répondant aux attentes d'une formulation claire.

Vue par les entités cantonales, la formulation des indicateurs doit en revanche subir une modification plus conséquente.

Contrairement aux entités cantonales, trois quart des groupements estiment qu'il ne faut que peu modifier les indicateurs existants

2.4.4 Apport de la gouvernance (C4)

Selon les groupements de communes, le pilotage politique Canton-Communes, jugé généralement insuffisant, a été d'un apport très faible (9%) dans la réalisation des mesures et l'atteinte des objectifs. L'appréciation des entités cantonales vient légèrement augmenter cette moyenne (qui passe à environ 16%).

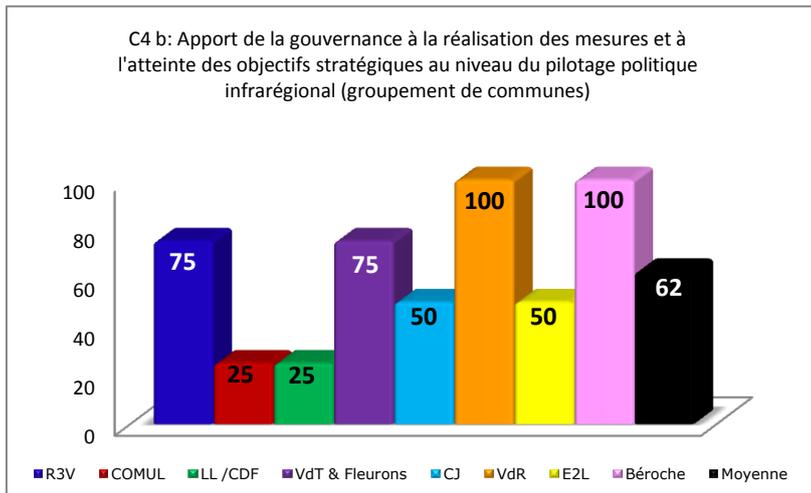


Apport du pilotage politique Canton-communes: très faible (9%)

Figure 13: Pilotage politique Canton-Communes

Le pilotage politique garanti au sein des groupements de communes a été jugé de moyen à important (62.5%). Le travail réalisé par les groupements a été mis en évidence lors des entretiens, même si les effets n'ont pas (encore) atteint une visibilité optimale. La Région Centre-Jura juge important son potentiel d'amélioration en la matière : la désignation de responsables de projets au sein du comité et une gestion spécifique du contrat par les communes neuchâteloises renforceraient la mise en œuvre du contrat.

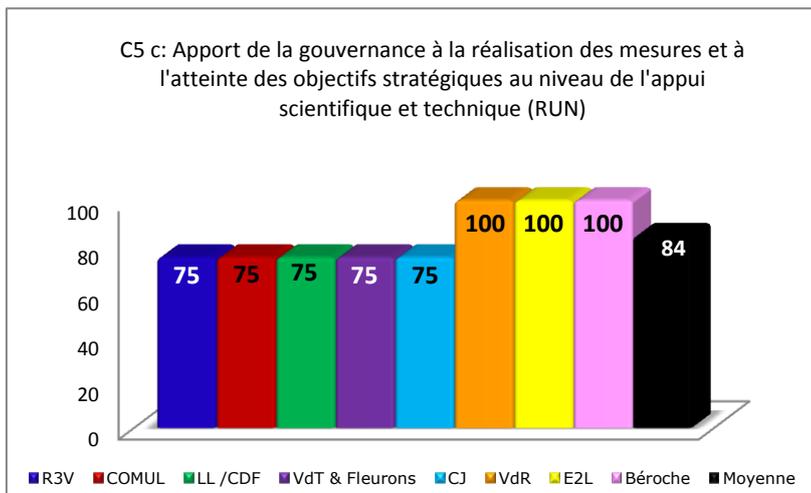
Les services et départements de l'administration cantonale estiment pour leur part que cette forme de gouvernance n'influence que moyennement la réalisation des mesures et l'atteinte des objectifs.



Apport du pilotage politique infrarégional : entre moyen et important (62%)

Figure 14: Pilotage politique au sein des groupements de communes

De manière unanime, les groupements de communes ont apprécié l'appui scientifique et technique fourni par l'Association RUN en charge du suivi et de la coordination des contrats, de la mise en œuvre et du pilotage de quelques mesures. Pour leur part, les entités cantonales ont estimé ne pas être en mesure d'apprécier ou considèrent cet apport comme faible à moyen, ayant eux-mêmes participé à la mise en œuvre de certaines mesures.



Appui scientifique et technique (RUN) : Important (84%)

Figure 15: Appui scientifique et technique (RUN)

2.4.5 Forces et faiblesses de l'instrument contrat (C5 à C8)

Dans cette phase de l'étude, les parties sollicitées ont déterminé et évalué les **forces et faiblesses de l'instrument contrat**, complétant leur analyse par la mention d'éléments ayant eu, selon elles, un effet positif ou négatif sur la mise en œuvre des contrats, ainsi que l'impact de ces éléments.

Une liste de forces et faiblesses complétant l'évaluation

Le tableau ci-dessous résume les principales occurrences et présente l'impact moyen estimé pour chacune d'elle sur la mise en œuvre des contrats. L'impact a été évalué de nul (0%) à conséquent (100%), en passant par faible (25%), substantiel (50%) et important (75%).

Les forces et faiblesses en gras sont celles qui ont été citées le plus souvent (2 à 4 fois).

Forces / éléments positifs	Impact	Faiblesses / obstacles	Impact
Engagement d'une dynamique au niveau "régional" et participation des membres des exécutifs et du secteur privé.	83%	Mise en œuvre avec des moyens de miliciens, faible fréquence voire absence de monitoring	88 %
Création de plates-formes de discussion et intensification des collaborations intercommunales	83%	Absence du partenaire Etat, manque de relais dans l'administration cantonale, manque de vision, luttes de pouvoir	80%
Formulation d'objectifs stratégiques partagés	81%	Absence de moyens dévolus à la réalisation des mesures, contraintes financières pour les communes comme pour le Canton, attentes non réalisées en termes de fonds disponibles (NPR)	75%
Flexibilité et adaptabilité de l'instrument	75%	Méconnaissance de la finalité, trop conceptuel, accentue la difficulté d'ancrage auprès des élus et de la population	75%
Existence d'un partenariat, formalisée dans un contrat	63%	Interface entre le mécanisme contrat et celui inhérent au fonctionnement traditionnel des institutions, absence de compétences décisionnelles propres.	75%
Vision globale, stratégie commune Canton-groupements, principes de développement communs	58%	Manque d'ancrage institutionnel de l'instrument contrat	38%

Tableau 2: Forces et faiblesses de l'instrument contrat

2.4.6 Propositions d'améliorations (C9)

Au chapitre des améliorations possibles, sont résumés ci-dessous les principaux éléments recueillis lors des entretiens:

- monitoring et suivi régulier des mesures du contrat;
- meilleure formulation des objectifs (plus précis, mesurables) et des mesures (intervention des services en amont, discussion et répartition des charges préalable);
- clarification de la relation entre le contrat et la procédure de décision traditionnelle;
- institutionnalisation du contrat;
- engagement plus formel des parties;
- intégration des mesures dans les objectifs des partenaires au contrat.

Une synthèse des améliorations souhaitées

2.5 Évaluation contrat par contrat

Ce chapitre présente les résultats de l'évaluation de chaque contrat sous la forme d'une fiche synthétique propre, incluant :

- un rappel des objectifs stratégiques;
- le bilan des effets de la mise en œuvre du contrat spécifique;
- une synthèse de l'état d'avancement des mesures;
- les effets de l'instrument contrat en général.

Chaque fiche synthétique résume, contrat par contrat, l'analyse détaillée des résultats qui figurent en annexe (annexes 5 à 12) du présent document.

Le bilan détaillé de l'état d'avancement des mesures de chaque contrat figure également dans les annexes 14 à 21. Chaque mesure est rattachée à un objectif stratégique et/ou spécifique, que sa réalisation devrait permettre d'atteindre.

2.5.1 Le Réseau des Trois Villes (R3V)

Objectifs du contrat

CULTURE

1. Valoriser la diversité et la qualité culturelle offerte par les villes et développer des outils de promotion performants
2. Promouvoir la collaboration entre les acteurs culturels et les pouvoirs publics
3. Mettre en commun certains équipements culturels

TRANSPORTS

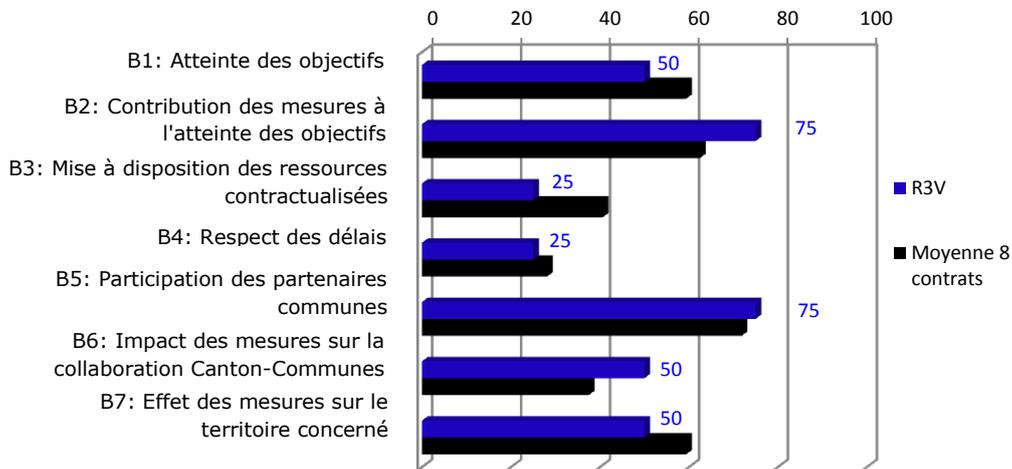
4. Coordonner les projets de développement et les transports
5. Promouvoir les transports publics
6. Favoriser la mobilité à l'intérieur du R3V

AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

7. Constituer un pôle de compétences entre les 3 Villes
8. Faciliter l'accès aux données foncières cantonales

Effets de la mise en œuvre du contrat (50%)

Les effets du contrat en termes d'atteinte des objectifs stratégiques, de contribution des mesures à l'atteinte des objectifs, d'impact sur le territoire et sur les acteurs, sont jugés moyens dans l'ensemble (50%).



État de réalisation des mesures du contrat (66%)

Sur 21 mesures contractées, 18 ont été lancées et deux tiers sont partiellement ou totalement réalisées, dont 4 considérées comme achevées. Seules 3 mesures n'ont pas démarré.

Impacts de l'instrument contrat sur divers domaines

La contribution des contrats à la mise en œuvre de la stratégie RUN a globalement été jugée **significative**, légèrement en dessus de la moyenne générale.

La mise en œuvre du contrat n'a pas vraiment favorisé le partenariat avec le Canton, elle s'est révélée sans effet aucun en termes de rapprochement des communes. Au sein du réseau, la collaboration entre les Villes a été jugée importante. Contrairement à la plupart des groupements, le R3V estime que cela n'a que faiblement influé sur le développement concerté du territoire qui le concerne et même aucunement au niveau du territoire cantonal.

Forme du contrat

D'une manière générale, la forme du contrat doit globalement être revue.

Apport de la gouvernance

L'apport du pilotage Canton-Communes dans la mise en œuvre du contrat a été jugé nul (en dessous de la moyenne). Le pilotage au niveau du groupement lui-même est considéré comme important, de même que l'appui technique et scientifique de l'Association RUN.

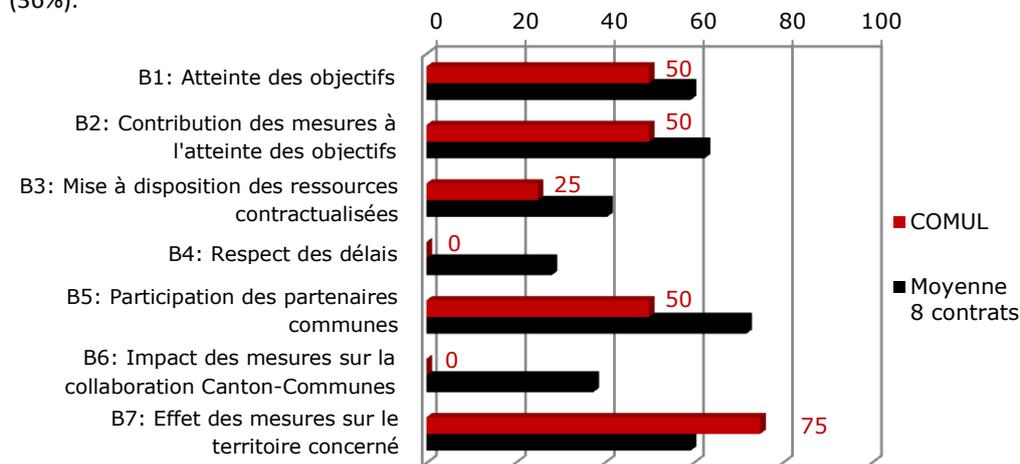
2.5.2 La communauté urbaine du Littoral (COMUL)

Objectifs du contrat d'agglomération

1. Faciliter la promotion des pôles de développement de la Communauté urbaine du Littoral
2. Élaborer une "Stratégie Logement RUN Littoral" (habitat groupé autour des pôles de gare et autres pôles d'urbanisation)
3. Développer un système de transports publics performant en termes de cadence, desserte, rapidité et efficacité
4. Assurer un accès aux centres-villes, équipements et pôles de développement économique et résidentiel (...), en assurant une coordination entre projets de développement et transports
5. Développer la mise en réseau des transports publics
6. Développer les interfaces TP / TMI (Transports publics / trafic motorisé individuel)
7. Améliorer la collaboration et la coordination régionales en matière d'équipements et d'infrastructures à construire
8. Optimiser la gestion des équipements et infrastructures qui ont une importance régionale

Effets de la mise en œuvre du contrat (36%)

Les effets du contrat en termes d'atteinte des objectifs, de contribution des mesures à l'atteinte des objectifs, d'impact sur le territoire et sur les acteurs, sont jugés faibles à moyen dans l'ensemble (36%).



État de réalisation des mesures du contrat (56%)

Sur 23 mesures, 7 sont considérées comme achevées et seules 5 mesures n'ont pas démarré. 56% des mesures sont considérées comme partiellement ou totalement réalisées.

Impacts de l'instrument contrat sur divers domaines

La mise en œuvre du contrat n'a pas vraiment favorisé le partenariat avec le Canton; elle s'est cependant révélée influente en termes de rapprochement des communes. Au sein de la COMUL, l'effet a été déterminant (considérant que c'est le seul lieu où toutes ces communes se rencontrent). De manière plus marquée que la plupart des groupements, la COMUL estime que le contrat a eu une influence importante sur le développement concerté du territoire qui la concerne. Cela n'est pas le cas au niveau du territoire cantonal (peu d'intérêt pour ce qui se fait ailleurs, sauf au niveau des villes). La contribution des contrats à la mise en œuvre de la stratégie RUN a été jugée très faible, avec le sentiment que le Canton n'y a participé que lorsqu'il y était contraint.

Forme du contrat

La forme du contrat doit globalement être revue de manière substantielle (70% de moyenne), en priorité et totalement en ce qui concerne la formulation des engagements des parties, les ressources financières et les délais.

Apport de la gouvernance

L'apport du pilotage Canton-communes est jugé totalement absent. L'apport de la COMUL en termes de pilotage est jugé faible et semble être une des conséquences du mode de gouvernance qui ne remet pas en cause le fonctionnement usuel des institutions. L'appui technique et scientifique de l'Association RUN a été jugé important.

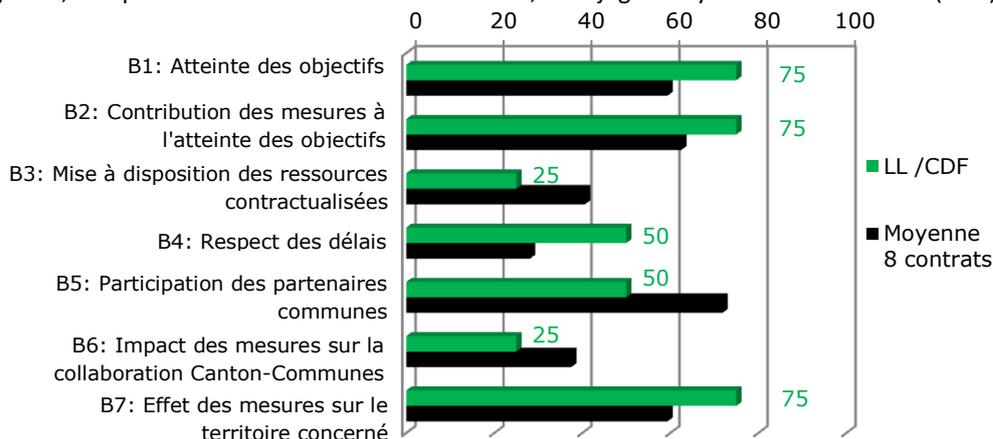
2.5.3 La communauté urbaine Le Locle – La Chaux-de-Fonds (LLLC)

Objectifs du contrat d'agglomération

1. Coordonner le développement économique et territorial de la Communauté urbaine LLLC
2. Aménager la zone du Crêt-du-Locle et aménager le site du Col-des-Roches
3. Assurer une répartition des fonctions sur l'ensemble du territoire concerné
4. Appuyer et soutenir les démarches de mise en valeur du patrimoine architectural, urbanistique et culturel et les utiliser comme axe de promotion pour améliorer l'image de la LLLC
5. Renforcer le pôle de formation et de recherches de l'agglomération urbaine du Doubs
6. Assurer le développement économique et le rayonnement de la région
7. Renforcer le rayonnement de la LLLC en valorisant ses atouts dans le cadre de la stratégie cantonale sur le tourisme
8. Développer une politique de mobilité durable réglant le trafic pendulaire à l'échelle de l'agglomération
9. Raccorder le canton de Neuchâtel à la ligne grande vitesse (LGV) Rhin-Rhône via Neuchâtel, la Chaux-de-Fonds, le Locle, Morteau, et Besançon
10. Développer les collaborations institutionnelles entre les divers partenaires
11. Renforcer l'alliance des villes et des régions environnantes
12. Établir une collaboration étroite entre Morteau et la LLLC

Effets de la mise en œuvre du contrat (54%)

Les effets du contrat en termes d'atteinte des objectifs, de contribution des mesures à l'atteinte des objectifs, d'impact sur le territoire et sur les acteurs, sont jugés moyens dans l'ensemble (54%).



État de réalisation des mesures du contrat (75%)

Ce contrat contient 29 mesures, dont seules 3 n'ont pas démarré. Parmi les 22 mesures partiellement ou totalement réalisées (75% des mesures), 4 sont considérées comme achevées.

Impacts de l'instrument contrat sur divers domaines

La mise en œuvre du contrat n'a que faiblement favorisé le partenariat avec le Canton; elle s'est en outre révélée nulle en termes de rapprochement des communes. La collaboration intercommunale n'a pas été accrue non plus. Les deux villes estiment que le contrat a eu une influence moyenne sur le développement concerté du territoire qui les concerne mais par contre nulle au niveau du territoire cantonal. La contribution des contrats à la mise en œuvre de la stratégie RUN a également été jugée nulle.

Forme du contrat

La forme du contrat doit être revue de manière partielle à substantielle (42% de moyenne), en particulier la formulation des engagements des parties et les ressources financières.

Apport de la gouvernance

L'apport du pilotage Canton-Communes est considéré comme totalement absent. La gouvernance du groupement des communes est également jugé faible (se situant en dessous de la moyenne). L'appui technique et scientifique de l'Association RUN a été en revanche jugé important.

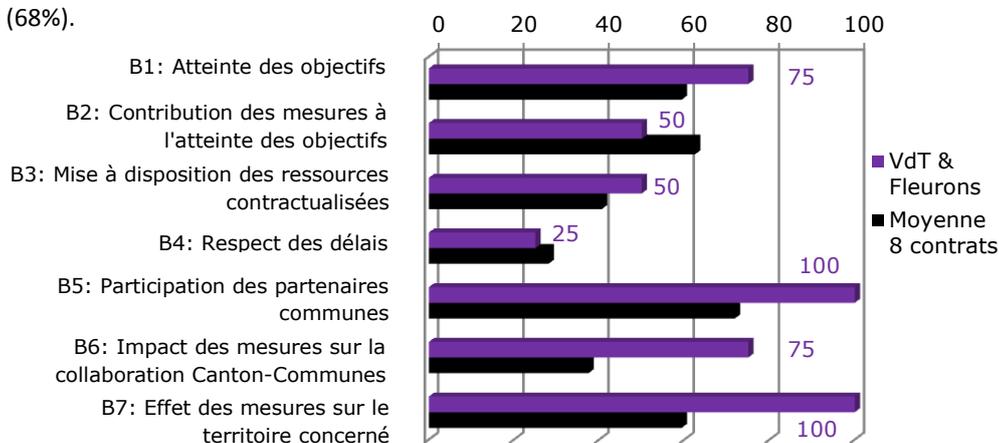
2.5.4 La Région Val-de-Travers (VDT)

Objectifs du contrat

1. Reconnaître l'importance des fleurons existants, créer des conditions cadres pour favoriser leur développement et en attirer d'autres
2. Concevoir le Val-de-Travers comme une "région apprenante" qui a pour but d'accroître la compétitivité et l'innovation de la région et d'en augmenter la valeur ajoutée
3. Mettre sur pied des politiques familiale et foncière favorisant l'accueil des familles
4. Définir les niveaux des prestations minimales pour garantir la faisabilité de la politique familiale souhaitée et créer les conditions cadres pour un tourisme familial, sportif et culturel
5. Promouvoir la région par les qualités de son environnement naturel et sa tradition manufacturière
6. Préserver les acquis et améliorer l'accessibilité de la région

Effets de la mise en œuvre du contrat (68%)

Les effets du contrat en termes d'atteinte des objectifs, de contribution des mesures à l'atteinte des objectifs, d'impact sur le territoire et sur les acteurs, sont jugés entre moyens et importants dans l'ensemble (68%).



État de réalisation des mesures du contrat (54%)

Sur 28 mesures contractées, 54% des mesures sont partiellement ou totalement réalisées, dont 6 considérées comme totalement achevées. Seules 5 mesures n'ont pas démarré.

Impacts de l'instrument contrat sur divers domaines

La mise en œuvre du contrat a faiblement favorisé le partenariat avec le Canton; elle s'est par contre révélée déterminante en termes de rapprochement des communes ayant abouti à la fusion. Le développement concerté entre régions du RUN s'est fait au moment de l'établissement des contrats. Dans les faits, la collaboration interrégionale a été considérée comme quasi nulle durant la mise en œuvre.

Le Val-de-Travers est la seule région pour laquelle la contribution des contrats à la mise en œuvre de la stratégie RUN est importante (75%). L'existence d'un cadre structuré s'est révélé un fil rouge essentiel pour les communes et les Fleurons, indépendamment de l'absence de l'Etat. Cette démarche a permis de définir des objectifs stratégiques aux acteurs régionaux, d'avancer ensemble dans une direction unique.

Forme du contrat

La forme du contrat doit être modifiée de manière substantielle (66% de moyenne) sur l'ensemble des aspects, avec le constat de la difficulté de faire vraiment autrement vu la nature bilatérale du contrat.

Apport de la gouvernance

L'apport du pilotage Canton-Communes à la réalisation des mesures et à l'atteinte des objectifs a été significatif jusqu'en 2009, puis considéré comme quasi absent depuis. La gouvernance du groupement de communes s'est affaiblie à la même époque (assuré par la commune de Val-de-Travers et les Fleurons); il reste toutefois important. L'appui technique et scientifique de l'Association RUN a été jugé important.

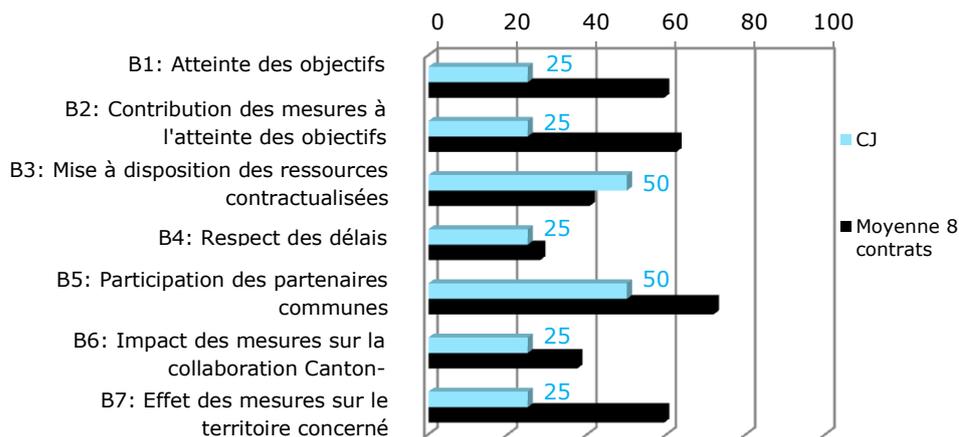
2.5.5 La région Centre-Jura (CJ)

Objectifs du contrat

1. Maintenir le tourisme traditionnel existant et se renforcer comme pôle touristique du Canton
2. Valoriser les qualités paysagères de la région et les promouvoir dans une perspective de "tourisme doux" ou "tourisme durable"
3. Renforcer la mise en scène de la « Sibérie de la Suisse » et développer, autour du Lac des Tailières, un pôle d'activités de loisirs de plein air et respectueuses de l'environnement
4. Valoriser les produits du terroir et leur distribution dans la région
5. Soutenir la filière du bois et traiter de la question des pâturages boisés
6. Développer une promotion touristique cohérente et performante qui mette en valeur la complémentarité "ville-campagne"
7. Clarifier la situation de l'offre et de la demande de l'hébergement touristique, le développer, le diversifier et en promouvoir l'offre
8. Reconsidérer les questions liées à l'aménagement du territoire dans la région
9. Assurer aux habitants leurs besoins quotidiens en matière d'approvisionnement et de produits services de base et améliorer le réseau routier de la région
10. Tendre vers l'autonomie énergétique de la région

Effets de la mise en œuvre du contrat (32%)

Les effets du contrat en termes d'atteinte des objectifs, de contribution des mesures à l'atteinte des objectifs, d'impact sur le territoire et sur les acteurs, sont jugés faibles dans l'ensemble (32%).



État de réalisation des mesures du contrat (55%)

55% des 24 mesures contractualisées sont considérées comme partiellement ou totalement réalisées, dont 2 achevées. 6 mesures n'ont, quant à elles, pas démarré.

Impacts de l'instrument contrat sur divers domaines

La mise en œuvre du contrat n'a favorisé en rien le partenariat avec le Canton; son effet est jugé faible en termes de rapprochement des communes, les habitudes de collaboration existant déjà. Le contrat a eu une influence moyenne sur le développement concerté du territoire au niveau régional. Il n'a par contre eu qu'un faible effet sur le développement territorial concerté entre régions RUN. La contribution des contrats à la mise en œuvre de la stratégie RUN a également été jugée significative, le contrat ayant eu le mérite de faire s'asseoir des communes à la même table et contribué à les faire travailler ensemble.

Forme du contrat

La forme du contrat doit être revue de manière totale pour deux éléments : la formulation des engagements des parties et les ressources financières.

Apport de la gouvernance

L'apport du pilotage politique Canton-Communes à l'atteinte des objectifs et à la réalisation des mesures est considéré comme nul. Le pilotage politique au sein du groupement est lui-même jugé moyen. La gouvernance de la région a été quelque peu freinée par sa dimension intercantonale. L'appui technique et scientifique de l'Association RUN a été jugé important.

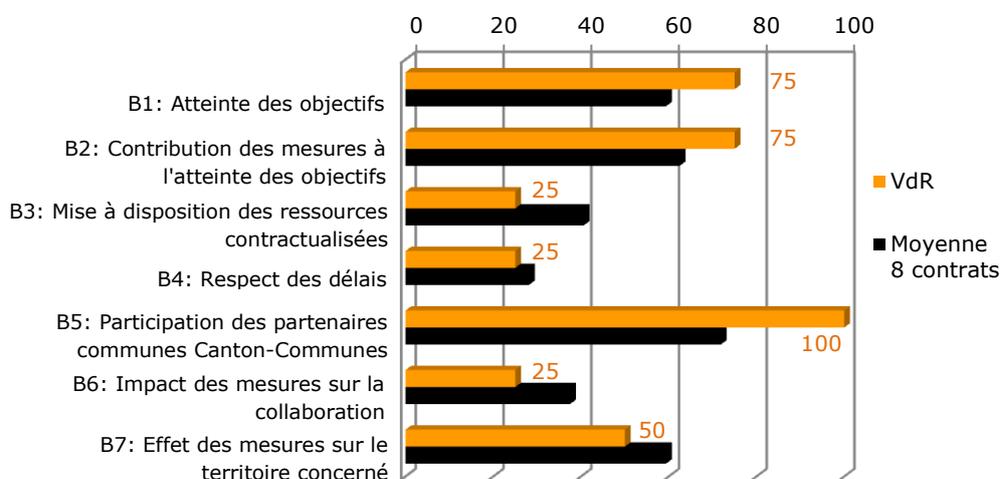
2.5.6 La région Val-de-Ruz (VDR)

Objectifs du contrat

1. Mettre en œuvre un développement concerté du territoire en renforçant la coordination et la collaboration intercommunales
2. Mettre en place les conditions favorables au développement économique et à la création d'emploi en proposant des réflexions dans le domaine de l'accueil des entreprises (création d'espaces réservés) ou de la mobilité et des voies de communication
3. Promouvoir le concept de région accueillante se caractérisant par des services adaptés aux besoins de la population
4. Identifier des priorités paysagères et naturelles afin de concilier valorisation des activités économiques (agricoles et sylvicoles) et qualité de vie dans un espace de verdure privilégié que constitue cette région

Effets de la mise en œuvre du contrat (54%)

Les effets du contrat en termes d'atteinte des objectifs, de contribution des mesures à l'atteinte des objectifs, d'impact sur le territoire et sur les acteurs, sont jugés moyens dans l'ensemble (54%).



État de réalisation des mesures du contrat (61%)

Des 18 mesures contractualisées, 3 sont considérées comme achevées, incluses dans le 61% des mesures évaluées comme partiellement ou totalement réalisées. Seules quatre mesures n'ont pas démarré.

Impacts de l'instrument contrat sur divers domaines

La mise en œuvre du contrat n'a eu qu'une faible influence sur le partenariat avec le Canton. Elle a en revanche joué un rôle déterminant en matière de rapprochement des communes (fusion de 15 communes). Le contrat a permis l'implication de partenaires privés et la réalisation de nombreuses démarches et actions dans le cadre du projet-phare "autonomie énergétique". Il a eu une influence très importante sur le développement concerté du territoire au niveau régional. Son impact est toutefois jugé faible pour ce qui concerne le développement territorial concerté entre régions RUN. La contribution du contrat Val-de-Ruz à la mise en œuvre de la stratégie RUN a également été jugée faible.

Forme du contrat

La forme du contrat doit être revue de manière substantielle (62.5%). Seule la formulation des délais doit être légèrement revue. La formulation des engagements des parties doit être revue en profondeur, tout comme la formulation des moyens financiers, notamment par l'identification et la précision quant aux sources de financement.

Apport de la gouvernance

L'apport du pilotage politique Canton-Communes à l'atteinte des objectifs et à la réalisation des mesures est considéré comme faible. Le pilotage intercommunal est quant à lui au-dessus de la moyenne, jugé prépondérant, au même titre que l'appui scientifique et technique de l'Association RUN; la mise à disposition d'une palette de compétences ayant constitué une alternative à la réalisation d'une des mesures du contrat.

2.5.7 La région Entre-deux-Lacs (E2L)

Objectifs du contrat

RÉPARTITION DES FONCTIONS

Assurer un développement harmonieux de la région de l'Entre-deux-Lacs sur le principe d'une répartition des fonctions entre les communes

TOURISME

Développer l'agritourisme et le vitourisme dans la région de l'Entre-deux-Lacs

TRANSPORTS PUBLICS

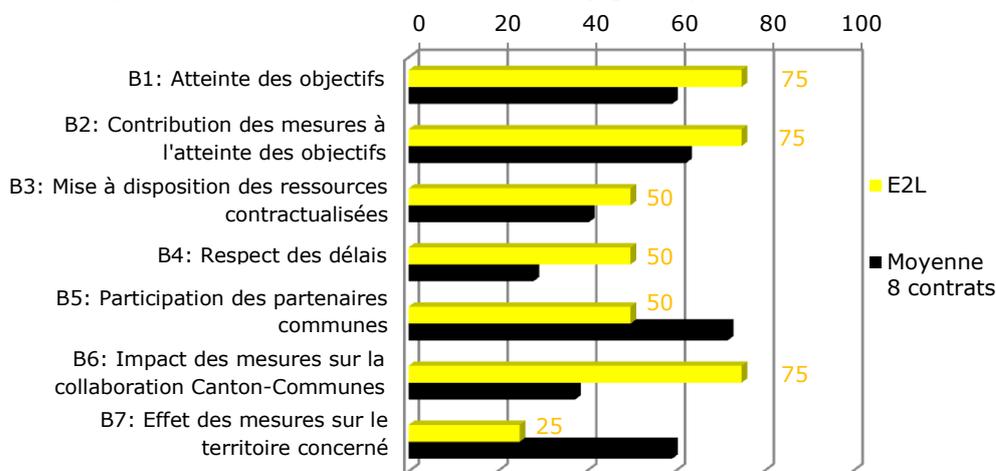
Améliorer les conditions d'accessibilité en transports publics entre La Neuveville et Marin

ÉCONOMIE

Anticiper le développement économique et territorial de la région de l'Entre-deux-Lacs

Effets de la mise en œuvre du contrat (57%)

Les effets du contrat en termes d'atteinte des objectifs, de contribution des mesures à l'atteinte des objectifs, d'impact sur le territoire et sur les acteurs, sont jugés moyens dans l'ensemble (57%).



État de réalisation des mesures du contrat (75%)

Les 4 mesures ont toutes démarré et 2 sont considérées comme achevées. 75% des mesures sont donc partiellement ou totalement réalisées.

Impacts de l'instrument contrat sur divers domaines

La mise en œuvre du contrat n'a que faiblement favorisé le partenariat avec le Canton; elle s'est cependant révélée très influente en termes de rapprochement des communes (en dessus de la moyenne). Au sein de l'E2L, l'important effet est notamment mis en lien avec l'un des objectifs du contrat et la mesure y relative (plan directeur régional). Le contrat a eu une influence importante sur le développement concerté du territoire qui le concerne. Et contrairement aux autres groupements, l'E2L est d'avis que la contractualisation a eu un effet important sur le développement territorial concerté entre régions RUN, notamment à travers l'effet-moteur de sa participation au comité directeur RUN. La contribution des contrats à la mise en œuvre de la stratégie RUN a été jugée significative avant le changement de législative communale.

Forme du contrat

La forme du contrat ne doit être que légèrement revue (en dessous de la moyenne générale). Les objectifs ont été fixés à long terme. Les contraintes en termes de délais, finances, etc. auraient été bloquant en début de processus. Les engagements des parties méritent d'être plus précis et les indicateurs proportionnels aux coûts des investissements.

Apport de la gouvernance

L'apport du pilotage Canton-Communes est jugé faible. Celui du groupement de communes est en revanche considéré comme moyen, mettant en évidence un net potentiel d'amélioration. L'appui technique et scientifique de l'Association RUN a été jugé prépondérant; sans le RUN, aucune commune n'aurait entrepris de telles démarches.

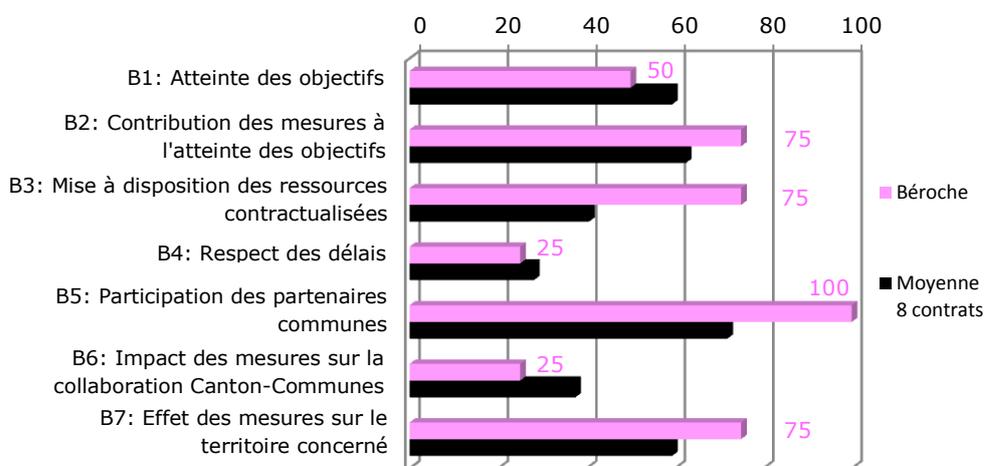
2.5.8 La région La Béroche (Béroche)

Objectifs du contrat

1. Soutenir la vitalité des communes en favorisant le développement d'un habitat de qualité et respectueux de l'environnement
2. Rapprocher la Région des agglomérations en améliorant la desserte en transports publics principalement
3. Maintenir le dynamisme économique de la Région en mettant en place des solutions concertées sur l'ensemble du territoire
4. Assurer le soutien des activités du secteur primaire

Effets de la mise en œuvre du contrat (60%)

Les effets du contrat en termes d'atteinte des objectifs, de contribution des mesures à l'atteinte des objectifs, d'impact sur le territoire et sur les acteurs, sont jugés entre moyens et importants dans l'ensemble (60%).



État de réalisation des mesures du contrat (36%)

36% des 11 mesures du contrat sont partiellement ou totalement réalisées. Parmi celles-ci, 1 mesure est considérée comme achevée. Seules deux mesures n'ont pas démarré.

Impacts de l'instrument contrat sur divers domaines

La mise en œuvre du contrat n'a pas du tout favorisé le partenariat avec le Canton. En revanche, elle s'est révélée très importante en termes de rapprochement des communes (en dessus de la moyenne). Au sein de la région, l'effet a été déterminant. Le contrat a eu une influence moyenne sur le développement concerté du territoire qui le concerne. La mise en œuvre n'a que faiblement influé sur le développement territorial concerté entre régions RUN.

Forme du contrat

La forme du contrat doit être revue légèrement (20%, en dessous de la moyenne générale). L'engagement des parties doit être absolument précisé.

Apport de la gouvernance

L'apport du pilotage Canton-Communes à la réalisation des mesures et à l'atteinte des objectifs est considéré comme totalement inexistant. L'impact de la gouvernance assurée par le groupement de communes est en revanche considéré comme prépondérant, comme l'appui technique et scientifique de l'Association RUN.

3. Analyse des résultats

3.1 Un résultat globalement positif

Des objectifs stratégiques atteints pour l'essentiel : Après environ quatre ans de mise en œuvre, le résultat peut être considéré comme positif : sept groupements de communes sur huit (tous sauf CJ) estiment avoir atteint leurs objectifs stratégiques partiellement (3) ou pour l'essentiel (4). Les entités cantonales ne se sont pas prononcées sur l'impact des contrats ou se sont dites ne pas être en mesure d'apporter une appréciation à ce sujet.

Des objectifs stratégiques atteints pour 7 groupements sur 8

L'émergence de plus de 150 mesures de projets régionaux : Le processus de développement territorial a permis l'émergence de 158 projets rattachés à huit contrats de région et d'agglomération. A noter que certaines mesures ont été portées par des tiers, parfois proches des groupements de communes; d'autres auraient été, selon toute probabilité, réalisées avec ou sans l'existence des contrats.

158 projets rattachés aux 8 contrats

80% de mesures réalisées : Les résultats de l'évaluation démontrent que la grande majorité des mesures contractualisées, au minimum, a été initiée par les parties prenantes. Seules 28 mesures n'ont pas démarré. Le pourcentage de mesures réalisées (de partiellement à totalement) peut être considéré comme élevé : il dépasse 80% après moins de 4 ans de mise en œuvre dans la plupart des cas.

130 mesures de partiellement à totalement réalisées

Un résultat perçu comme modeste en termes de mise en œuvre de la stratégie RUN ...:

Les résultats de l'évaluation laissent entendre une faible contribution des contrats à la mise en œuvre de la stratégie RUN (36%). Cette portée peut être jugée d'autant plus modeste lorsqu'elle est mise en rapport avec l'important travail réalisé par les partenaires dans le cadre du processus d'élaboration des contrats (définition du projet de territoire, élaboration des mesures, négociations, mise en œuvre, etc.).

Faible contribution des contrats à la mise en œuvre de la stratégie RUN

... lié à la difficulté des acteurs d'appréhender la démarche dans sa globalité ? La vision globale de la mise en œuvre de la stratégie RUN semble rester dans les mains d'un cercle restreint de personnes faisant partie des autorités politiques. Les entretiens révèlent que c'est essentiellement à travers la participation des représentants des groupements au Comité Directeur du RUN que la mise en œuvre de la stratégie RUN semble s'être réalisée, par exemple par la coordination des politiques régionales et d'agglomération. Puisqu'ils ne sont pas dans la maîtrise des groupements de communes, les effets déployés de manière indirecte dans d'autres processus politiques ont pu ne pas être perçus et de ce fait n'ont pas été intégrés dans l'évaluation.

Une démarche difficile à appréhender dans sa globalité.

3.2 Une démarche ambitieuse et innovatrice certes, mais avec ses défauts de jeunesse...

Un marathon qui a essouffé les communes : L'engagement important des acteurs aux contrats durant les phases de définition du projet de territoire, de préparation et de négociation, ainsi que les efforts déployés en vue de la signature des contrats, souvent dans des délais très courts, a essouffé les parties prenantes, tout particulièrement des groupements de communes. Cette situation a provoqué un relâchement bien compréhensible et le renvoi temporaire de la concrétisation des mesures, avec un impact sensible en termes de réalisation pour cette première génération de contrat.

Un marathon qui a essouffé les communes

La concertation politique ne suffit pas à la mise en œuvre : L'agenda politique a requis des processus menés "tambour battant", se focalisant avant tout sur une négociation de nature politique et renvoyant les questions plus techniques à une phase ultérieure. La faisabilité et la mise en œuvre technique seraient finalisées dans le cadre du pilotage "au quotidien" des contrats par les représentants politiques cantonaux et communaux. Les informations recueillies auprès des parties prenantes, et particulièrement dans les entités cantonales, mettent en évidence deux éléments: une mise en œuvre des contrats qui a souffert du manque de relais entre les niveaux politique et technique et une intégration insuffisante des services cantonaux en amont du processus (élaboration et négociation des mesures). La prise en considération des projets contractualisés dans les planifications cantonales sectorielles et financières et l'adhésion des entités de l'administration cantonale en ont été affaiblies.

Une concertation politique et une coordination technique insuffisantes

Le RUN, une stratégie jeune devant encore être apprivoisée : La stratégie RUN a notamment introduit de nouveaux principes de gouvernance (partenariat entre le Canton et les groupements de communes, principe de la négociation, subsidiarité, alliance des villes et des régions, etc.) bouleversant l'organisation institutionnelle et sa verticalité. L'ambition d'un développement territorial concerté est un objectif récent perçu encore de manière très, voire trop, conceptuelle pour une partie des autorités politiques. Dans certains cas, la difficulté à appréhender les enjeux et la finalité de l'exercice ont péjoré une mise en œuvre efficace des contrats et des mesures.

Une finalité parfois difficile à appréhender

Un contexte politique complexe : Les résultats de l'évaluation sont également à apprécier à la lumière d'un environnement politique complexe notamment lié au processus de redressement des finances cantonales entamé par le gouvernement cantonal et ses impacts sur les relations entre Canton et communes. Certains désaccords dans des dossiers politiques sensibles (généraux ou spécifiques) engageant le Canton et les communes ont parfois parasité la mise en œuvre de certaines mesures ou ont rendu difficile le pilotage politique de l'un ou l'autre contrat pendant une période donnée.

Une mise en œuvre freinée par un contexte politique complexe

Une appropriation difficile des mesures : Les mesures et les contrats ont dû être apprivoisés par les groupements de communes. Dans un contexte de surcharge de travail, de priorités et d'urgences communales, il a semblé ponctuellement difficile de trouver encore de l'énergie pour les questions régionales. Cette situation a souvent restreint le cercle des représentants de communes du groupement investi dans la réalisation des mesures.

Une appropriation difficile des mesures au vu de la multiplicité des dossiers

Inadéquation entre instrument et politique régionale fédérale : L'apport de l'instrument contrat à l'élaboration du programme cantonal pluriannuel découlant de la loi sur la nouvelle politique régionale fédérale (NPR) a été faible. Au niveau des contenus, force est de constater que la majorité des objectifs et des mesures établis dans le cadre des projets territoriaux se sont révélés au final incompatibles avec la NPR, mettant en échec les espoirs des groupements de communes de bénéficier de cette source financière (cantonale et fédérale) pour la réalisation de leurs projets régionaux. Par ailleurs, il faut relever que des mesures négociées entre partenaires et soutenues par la NPR auraient finalement pu, dans la pratique, en bénéficier sans être rattachées à un contrat. Ces éléments ont créé passablement de confusion qui n'a pas favorisé une mise en œuvre efficace des contrats de région et d'agglomération.

Des objectifs et des mesures parfois incompatibles avec le champ d'application de la NPR

3.3 Un catalyseur de la collaboration régionale et de la réforme des institutions

Les communes ont répondu aux attentes exprimées par le gouvernement cantonal :

Les attentes exprimées par le Conseil d'Etat en 2007 en matière de collaboration régionale ont été entendues et mises en œuvre par les groupements de communes constitués². Chacun d'entre eux a élaboré, sans exception, un projet de développement territorial régional concerté qui a trouvé son aboutissement par la négociation et la contractualisation d'objectifs stratégiques et de mesures concrètes entre les parties prenantes, partenaires de la stratégie du Réseau urbain neuchâtelois. Cette démarche a notamment abouti à la création de cinq nouvelles associations de communes, se plaçant aux côtés des régions LIM constituées dans les années 80, afin de bénéficier du soutien de la Confédération en matière d'investissements en régions de montagne (Val-de-Travers, Val-de-Ruz et Centre-Jura).

Les communes se sont regroupées en associations de région ou d'agglomération selon les attentes du Canton

Des communes regroupées autour d'une même table : La stratégie RUN et son instrument contrat ont largement favorisé le regroupement des communes d'une même région autour d'une seule et même table permettant la définition d'une vision coordonnée du développement territorial régional. Ce constat est spontanément exprimé par la grande majorité des nouvelles associations de communes qui, selon elles, ne se seraient jamais créées sans la volonté du Canton de concrétiser le Réseau urbain neuchâtelois et sa stratégie. Dans ce contexte, certaines communes ont toutefois dû apprendre à travailler en étroite collaboration sur un certain nombre de projets d'envergure (notamment sur les mesures liées au projet d'agglomération) au sein d'une structure associative devenant un lieu d'échanges et de collaboration privilégiés. Phase d'apprentissage oblige, certains processus n'ont pas été en mesure de déployer l'entier du potentiel lié à la mise en œuvre des contrats.

Les groupements de communes - une nouvelle dynamique de rencontre privilégiée ...

Des effets induits de la collaboration: La collaboration, instaurée à des rythmes variant d'une association à l'autre, a souvent produit des effets allant au-delà de ceux initialement prévus dans les contrats et évalués dans cette étude. Dans plusieurs cas, la démarche a suscité l'émergence et contribué à la réalisation de mesures/projets qui ne figuraient pas ou ne pouvaient pas s'inscrire dans le catalogue négocié, par exemple en termes de réformes institutionnelles (fusion de communes), de collaborations entre privés (Réseau des Fleurons au Val-de-Travers), etc.

...favorable à l'émergence d'autres projets hors contrats

L'impact du processus sur le rapprochement ou la fusion de communes: Dans certains territoires il est évalué de manière diverse dans les groupements de communes : essentiel dans les groupements de communes des vallons, il est jugé nul par les villes et moyen au sein des autres régions. La grande majorité met toutefois en évidence l'impact du travail mené au niveau régional sur l'avancement de leur réflexion en matière de fusion. La Région Val-de-Ruz a relevé le rôle du contrat de région, immédiatement assimilé à un projet de société, base du processus de fusion des 15 communes de la région. Aujourd'hui, force est de constater que de nombreux groupements de communes qui ne disposaient pas de plateforme régionale de rencontre et d'échange avant la constitution de l'association de communes ont démarré ou sont sur le point d'entamer une réflexion, sur l'opportunité d'un rapprochement ou d'une fusion institutionnelle.

La fusion au cœur des réflexions

² Rapport 07.049 – Un canton, une vision, p. 10

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.

3.4 Les mesures du contrat, résultat du projet de territoire et d'objectifs stratégiques partagés

Une ligne stratégique commune : En marge des réponses aux questions liées à l'évaluation des contrats, les groupements de communes ont exprimé leur satisfaction sur le résultat émanant du travail de concertation. Le processus a permis de définir des objectifs stratégiques en matière de développement territorial régional, garantissant une vision unique et partagée entre les communes de la région. Ce résultat, jugé essentiel au développement d'une politique régionale efficace et volontariste, est attribué, par certains groupements, au processus de contractualisation mené en partenariat avec le Canton. Le développement territorial concerté s'en est retrouvé clairement renforcé au niveau infrarégional, à l'exception du Réseau des Trois Villes dont les potentiels se sont plutôt exprimés à travers le Projet d'Agglomération RUN.

Une concertation qui a porté ses fruits

Le contrat pour formaliser la mise en œuvre de la stratégie RUN: Aujourd'hui le contrat est le seul instrument partenarial qui lie groupements de communes et Canton quant au développement concerté du territoire qui les concerne. Ensemble, ils ont convenu d'un certain nombre de lignes directrices qui, a priori, ne s'opposent pas aux objectifs stratégiques cantonaux, même si l'instrument contrat, en tant que tel, n'a eu, du point de vue du Canton, qu'un faible impact sur le développement du territoire concerté.

Le seul instrument partenarial de concertation entre le Canton et les communes

L'utilité de la réflexion régionale découlant des projets de territoire régionaux: Certains services cantonaux ont mis en évidence les éléments qui ont dans certains cas, fondé les bases de travail pour l'établissement de politiques sectorielles de niveau cantonal. La disponibilité d'un interlocuteur régional unique et structuré a également été relevée comme un point positif, favorisant les contacts en amont entre le niveau régional et les services cantonaux. D'autres entités cantonales ont souligné l'intérêt de disposer d'un "vivier" de mesures, à la condition toutefois qu'elles aient été discutées au préalable avec eux et que leur faisabilité technique ait été avérée. Dans certains cas, les besoins exprimés par les régions dans les contrats ont pu être intégrés dans la planification sectorielle.

Travail préparatoire apprécié par les services cantonaux

Une interprétation différenciée des termes du contrat : Après examen du contenu des contrats, on constate une interprétation propre des engagements du Canton par les groupements de communes. De leur côté, les groupements ont considéré que les mesures intégrées dans leur contrat étaient réalisables en l'état, estimant que les parties étaient engagées à leur mise en œuvre dans les délais raisonnables. Or, à la lecture des contrats, divers articles font clairement référence à une phase de mise en œuvre consacrée à l'affinage des mesures, à un chiffrage et une répartition des charges plus précis³. Dans les faits, à de rares exceptions près, l'affinage des mesures n'a pas eu lieu, favorisant le maintien d'un certain flou sur les engagements des parties; ce qui n'a pas favorisé la réalisation des projets contractualisés.

Une interprétation différenciée des termes du contrat

³ Article relatif à l'accord sur les mesures

Une fois les coûts définis en application de l'article 11, les parties se prononcent sur chaque mesure, conformément à leur mode d'engagement et de représentation légale.

Article relatif à la mise en œuvre du contrat

- a. poursuivre les discussions dès la signature du contrat en vue de compléter les critères d'évaluation mentionnés à l'article 17 et 18;
- b. procéder, dès les moyens financiers fédéraux et cantonaux connus, à une répartition définitive des coûts des mesures et à la détermination d'un échéancier de réalisation des mesures;

3.5 Une période conjoncturelle et une situation financière des collectivités publiques peu favorables à la réalisation de projets

Période difficile pour les finances des collectivités publiques : L'atteinte des objectifs stratégiques à travers la mise en œuvre des mesures supposait l'apport de fonds communaux, avec le soutien de subventions cantonales et fédérales en provenance des politiques d'agglomération et régionale. La première période de mise en œuvre des contrats s'est déroulée durant un cycle économique conjoncturel et structurel ayant connu passablement de soubresauts et d'incertitudes. Les impacts sur les finances publiques ne se sont pas fait attendre, refroidissant les ardeurs en matière d'investissement régional et réduisant de fait l'ambition régionale au profit des investissements de base prioritaires, tant au niveau du Canton que des communes.

Priorité aux investissements de base

Des peurs communes, mais non partagées : Le nombre imposant de mesures (158) et les investissements nécessaires pour leur mise en œuvre dans un espace-temps limité semblent avoir laissé perplexe les entités cantonales et leurs autorités politiques. Compte tenu de la situation financière de ces dernières années des collectivités communales, les ambitions des groupements de communes ont eu tendance à être revues à la baisse, mettant en lumière, dans certains cas et pour certaines régions, des réticences au moment de procéder aux investissements indispensables à leur démarrage. En définitive, les inquiétudes des parties semblent avoir été communes, mais n'ont jamais été abordées de manière directe. L'engagement de discussions sur un nécessaire échelonnement des mesures dans un nouvel horizon-temps aurait pu, dans certains cas, décriper les parties sur le plan financier et apporter une nouvelle sérénité dans la mise en œuvre des contrats.

Des priorisations différentes et très peu de dialogue entre les parties au contrat.

Listes de mesures ambitieuses, mais absence de priorisation : Les longues listes de mesures intégrées dans certains contrats (jusqu'à 29 mesures) ont pu susciter des interrogations diverses sur la réelle possibilité de pouvoir financer leur mise en œuvre à court-moyen terme. Une priorisation des mesures au moment de la conclusion des contrats, à l'instar des méthodes appliquées dans les projets d'agglomération (priorisation temporelle, révisée tous les 4 ans) aurait offert un meilleur réalisme dans la concrétisation des intentions des parties; cela aurait facilité la communication sur les contrats en direction des acteurs politiques moins impliqués dans le processus contractuel.

Beaucoup de mesures ambitieuses, pas de priorisation ...

Des ressources inadéquates et limitées : Cette inadéquation se retrouve également dans les ressources prévues dans les contrats. Les groupements de communes ont pensé financer l'entier ou la majorité de leurs projets grâce aux fonds disponibles de la Nouvelle politique régionale. L'incompatibilité entre les stratégies régionales et les axes de soutien voulus par la Confédération et proposés par le Canton n'ont pas permis de répondre à ces attentes. De son côté dans un contexte financier difficile, le Canton n'a pas pu libérer systématiquement les montants nécessaires à sa participation aux mesures.

... et peu de ressources disponibles

3.6 Une importante marge d'amélioration en matière de gouvernance et de monitoring

Tous les groupements, qu'ils soient miliciens ou professionnels, ont mis en œuvre leur contrat: Les porteurs de projets, a fortiori essentiellement les groupements de communes, ont débuté à des rythmes différents la réalisation de leurs mesures. Les associations de communes ont souvent mis en évidence le travail conséquent réalisé malgré leur statut de "miliciens"; elles ont également constaté qu'elles disposaient de peu de ressources et de temps pour mettre en œuvre de manière plus active les contrats dont ils sont partie prenante.

Les limites de la milice

Le changement de législature communale en 2008: Il a considérablement ralenti de nombreux travaux relatifs aux mesures des contrats. La phase de transition qui en a découlé a été mise à profit pour rappeler les finalités des processus régionaux ou d'agglomération. Le ralentissement occasionné par le changement de personnes a rarement pu être évité, avec des conséquences en termes de concrétisation des mesures.

Une mise en œuvre ralentie par les élections communales en 2008...

La nouvelle législature cantonale: Elle a amené dès 2009 une profonde recomposition du gouvernement cantonal. Le changement de la présidence de l'Association RUN, ainsi que les priorités fixées dans le programme de législature 2009-2013 essentiellement orienté vers le redressement des finances cantonales, ont laissé présager une rupture avec le partenariat et le modèle de gouvernance instauré dans le cadre du RUN. A plusieurs reprises, le gouvernement affirmera d'ailleurs ne pas se sentir lié par les engagements pris par le gouvernement précédent à travers la signature des contrats, affaiblissant de fait l'instrument contrat.

...et par le changement de gouvernement cantonal en 2009

La remise en cause du modèle RUN: Elle a entraîné à une forte réduction de l'engagement des autorités cantonales, parfois communales, dans le pilotage politique des contrats. Malgré cela, au niveau opérationnel, nombre de mesures continueront d'être initiées avec les services/offices cantonaux concernés. La faible importance accordée aux contrats par le gouvernement cantonal et l'absence de priorités qui en découle débouchera logiquement sur un intérêt fort limité des services techniques, ces derniers ne disposant par ailleurs d'aucune ressource supplémentaire pour la mise en œuvre des mesures.

Un pilotage politique insuffisant

Une remise en question au sein des associations de communes : Certains groupements de communes se sont remis en question et ont analysé les freins internes à leur association de communes dans la mise en œuvre des contrats. Les éléments suivants ont été identifiés : un suivi irrégulier des comités régionaux, l'absence d'identification systématique d'un responsable de projet, le manque de dynamisme, l'identification régionale limitée à des projets amenés par les communes, ainsi que les moyens financiers et la disponibilité des acteurs souvent insuffisants.

L'introspection des groupements

Une gouvernance inégale : Fondé sur une gouvernance partenariale, à travers des groupes de pilotage politique constitués des deux (ou trois pour le Val-de-Travers) parties prenantes, le pilotage des contrats n'a pas favorisé la réalisation de mesures ou l'atteinte d'objectifs stratégiques tels qu'attendus initialement. Compte tenu de la faible priorité donnée aux contrats par le gouvernement cantonal, le pilotage politique au niveau du groupement de communes a pris le relais et a donc été de fait déterminant dans la mise en œuvre des contrats, avec l'appui technique et scientifique de l'équipe professionnelle de l'Association RUN.

Une gouvernance Canton-Communes inopérante

3.7 La confrontation avec les réalités institutionnelles

Les entités institutionnalisées semblent mieux fonctionner : Les entités cantonales l'ont relevé : les associations de communes, réunissant les acteurs communaux afin de négocier avec le Canton, ne sont pas institutionnalisées et ne disposent pas de fait de compétences propres. Au niveau communal, les conseils communaux, voire les conseils généraux, restent les décideurs et sont considérés comme les vrais interlocuteurs par les administrations cantonales. Preuve en est, dans le domaine des transports, le rôle institutionnel dévolu aux conférences régionales des transports (CRT), dans une politique sectorielle planifiée à long terme et sanctionnée par un plan directeur, a été mis en exergue et a donné suite à une collaboration "de terrain" très profitable pour les deux parties.

Un partenaire non institutionnalisé

Une coordination technique en complément des engagements politiques : Les décisions politiques n'ont jamais suffi à faire l'économie des processus administratifs habituels selon l'administration cantonale ; la reconnaissance limitée des contrats en est certainement la conséquence. Une clarification des rôles, des processus et des responsabilités semble un passage indispensable à la simplification et à la compréhension identique des processus de concrétisation des contrats.

Les engagements politiques ne sont pas suffisants

Un instrument dont la portée doit être clarifiée : L'engagement pris par les parties prenantes au moment de la signature des contrats est actuellement interprété de manière différenciée. L'interprétation du contrat par les groupements de communes semble avoir évolué avec le temps, en lien avec les difficultés liées à sa mise en œuvre. En réalité contrat-cadre, il est aujourd'hui assimilé à un contrat ayant une force d'engagement comparable au contrat commercial généralement conclu dans le milieu privé. Du côté cantonal, ce contrat-cadre est plutôt assimilé à une déclaration d'intention, alors qu'il est un instrument destiné à fixer des orientations générales, dont les mesures doivent encore faire l'objet d'un processus complet d'analyse en termes de faisabilité technique et financière. Pour certains, l'existence des contrats ne semble pas être connue et ne saurait influencer les politiques cantonales sectorielles, même si du point de vue juridique, la force obligatoire du contrat ne fait pas de doute⁴.

Un besoin de clarification de la portée des contrats

3.8 Le contrat, un instrument à rendre plus pointu sur la base de l'expérience

Formulation des mesures en deux temps : Dans l'article 17 des contrats, les parties s'engagent à tout mettre en œuvre pour concrétiser le projet de région/d'agglomération dans un esprit de partenariat, conformément aux fiches de mesures. L'article 2 prévoit quant à lui la nécessité pour les parties de préciser les modalités d'exécution et d'évaluation des mesures, de définir les prestations des parties, estimer le coût des mesures, etc. La flexibilité du processus s'est révélé une force favorisant un possible engagement des deux parties contractantes. En contrepartie, la définition des mesures "en deux temps" a amené une complexité supplémentaire dans la mise en œuvre des contrats.

Formulation des mesures en deux temps : une flexibilité et une complexité

⁴ Selon réponse à la consultation du Service juridique de l'Etat du 21 mars 2012

Améliorations nécessaires à apporter à la formulation des mesures du contrat: Au niveau de la forme, les parties prenantes se rejoignent sur la nécessité d'apporter des modifications à la formulation. L'effort devrait porter en priorité sur l'engagement des parties et des ressources que chacune doit mettre à disposition. Les délais, lorsqu'ils sont formulés, ne sont pas souvent respectés : un échelonnement des mesures en fonction de la logique territoriale et des priorités politiques serait le bienvenu. En revanche, la flexibilité des contrats à ce niveau a été un facteur de succès pour certains groupements de communes : en évitant une pression trop importante en termes de délais notamment, cela a permis de trouver des solutions entre communes. Moins d'un tiers des mesures comporte des indicateurs (critères d'évaluation) ; cet élément n'est pas une priorité pour les groupements de communes, mais reste un standard apprécié au niveau cantonal.

Plus précis et donc plus opérationnel

4. Enseignements, pistes de réflexion

Afin de répondre au mandat confié par le Conseil d'Etat, ce chapitre présente les enseignements essentiels et quelques pistes de réflexion pour l'avenir, se basant sur les résultats de l'évaluation, leur analyse, ainsi que les réflexions émanant des entretiens ayant eu lieu avec les représentants de l'administration cantonale et des groupements de communes.

La gouvernance et le pilotage politique des contrats ont fait défaut: l'évaluation met en évidence l'impact important de cette lacune. Dans les faits, les groupes de pilotage composés de toutes les parties aux contrats se sont fort peu réunis depuis la conclusion des contrats. Les difficultés de mise en œuvre de cette première génération n'ont ainsi pas pu être abordées, les défauts de jeunesse n'ont pas été traités. La nécessité de remettre les parties prenantes autour d'une table est patente. La première rencontre pourrait s'articuler autour d'un échange relatif aux conclusions du présent rapport et à la validation du bilan par contrat émanant de la présente évaluation.

Remettre les parties prenantes autour de la table

Par définition, le contrat n'est qu'un instrument au service d'un objectif partagé: En l'occurrence, le contrat a été choisi comme instrument de mise en œuvre de la stratégie partenariale du Réseau urbain neuchâtelois (RUN)⁵. L'ambiguïté des autorités cantonales face à la stratégie RUN doit être levée. La stratégie RUN peut-elle être uniquement le fait du Canton? La mise en œuvre des contrats est-elle de la seule responsabilité des groupements de communes? Une vision concertée et une stratégie partenariale doivent être portées conjointement. Des réponses doivent être impérativement apportées, voire négociées, au risque de voir persister un flou dommageable pour l'ensemble des parties prenantes.

Une clarification indispensable de la place de la stratégie du Réseau urbain neuchâtelois et du rôle de ses acteurs dans la politique cantonale

⁵ **Rapport 07.049 – Un canton, une vision, p. 11**

L'instrument employé pour la mise en œuvre 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.

Le développement d'un projet de société engageant l'ensemble du territoire cantonal, agglomérations et régions: Basé sur des valeurs partagées et une vision commune du développement territorial, il est un acquis important pour l'avenir du canton. Selon les experts engagés sur le Projet d'Agglomération RUN, Neuchâtel est un des rares cantons possédant une vraie stratégie d'agglomération englobant l'ensemble de son territoire cantonal. Cet atout mériterait d'être valorisé et cultivé par les parties prenantes. Pour cela, les projets de territoire régionaux coordonnés au niveau cantonal doivent perdurer et leur mise en œuvre être garantie à l'aide d'instruments de mise en action tel que le contrat.

Une vision concertée du développement territorial cantonal - un atout majeur à conserver

La nécessité de disposer d'un cadre formel permettant l'échange au niveau des autorités politiques intercommunales est confirmée. L'utilité des réflexions menées sur ces plateformes, dans des domaines aussi différents que la mobilité, les crèches et le développement d'entreprise, est également relevée par les entités cantonales. La dynamique liée à la réalisation de projets réalisés au bénéfice d'une région, voire au-delà, doit être non seulement conservée, mais encouragée, notamment dans la perspective d'une réforme des institutions. L'engagement et le soutien des autorités cantonales et des services techniques restent des facteurs de réussite non négligeables en la matière.

Le groupement de communes - une plateforme d'échange et de collaboration intercommunale dont la réforme des institutions ne peut se passer

Un instrument juridique institutionnel de mise en œuvre d'une vision partagée : La consolidation de la vision commune du développement territorial passe par la formalisation des engagements de l'ensemble des acteurs dans un "document" discuté et validé par les parties concernées. Il doit garantir la mise en œuvre opérationnelle des intentions déclarées par les parties. Encore doit-il trouver sa place et être intégré dans les processus institutionnels existants, et sa pérennité être garantie au-delà des changements de législatures communale et cantonale. La piste proposée de l'adéquation de la durée du contrat à celle de la législature pourrait être une alternative à approfondir, mais serait ne garantirait pas la continuité des institutions et donc juridiquement discutable selon les spécialistes. Dans tous les cas, les qualités requises par l'instrument de mise en œuvre devraient faire l'objet d'une réflexion approfondie concertée entre les parties.

La nécessité de disposer d'un instrument juridique institutionnel de mise en œuvre de cette vision commune, partagée par l'agglomération et les régions

La gouvernance - élément essentiel à renforcer : L'expérience de la première génération de contrats met en lumière l'importance du pilotage politique dans une telle démarche. Une gouvernance efficace est sans nul doute gage d'une mise en œuvre active et efficiente, permettant d'optimiser le potentiel du développement partagé à l'échelle d'un territoire cantonal. Lancée récemment par les autorités cantonales au niveau de l'agglomération, la réflexion en lien avec l'inscription d'une norme constitutionnelle devrait être élargie aux régions non urbaines.

La gouvernance - élément essentiel à renforcer sur l'ensemble du territoire cantonal

Une coordination technique et un monitoring affermis: Le suivi des mesures est une des faiblesses de cette première phase de mise en œuvre des contrats. L'évaluation des groupements de communes et l'absence de vision globale au niveau cantonal – révélée par la présente démarche – corroborent notre analyse. Une coordination renforcée et un monitoring formalisé doivent compléter les adaptations liées à une formulation plus efficace et à l'introduction d'une priorisation des mesures. Au vu de ce qui précède, la désignation par le Canton d'une personne (un répondant/ombudsman) en charge de la coordination des contrats pourrait favoriser le pilotage et la mise en œuvre du processus.

Un suivi plus régulier par une personne désignée à cet effet

Des fonds pour la réalisation des mesures : La concrétisation de certaines mesures a été l'aboutissement de longues, et donc coûteuses négociations, parfois sources de conflits politiques au sein des groupements de communes et/ou avec les autorités cantonales. La disponibilité des ressources financières contractualisées ou attendues à travers les outils de subventionnement cantonal usuels en était la principale raison. Dans ce contexte, l'ouverture d'une réflexion sur l'intérêt de créer des fonds régionaux et un fonds cantonal ad hoc, à l'instar de la pratique en matière de politique régionale pratiquée sous l'égide fédérale, semble pertinente.

Opportunité de démarrer une réflexion sur la création de fonds ad hoc

Des procédures à simplifier et à alléger : Le recours à l'instrument contrat ou le remplacement par un autre instrument exige des processus simplifiés notamment au niveau de la période d'élaboration et de négociation. La présence de projets de territoire simplifiera notablement un éventuel processus de révision des contrats ou la mise en œuvre d'un nouvel instrument de substitution. A titre illustratif, dans une perspective d'évolution et en réponse aux termes du contrat prévoyant des mises à jour et l'ajout de nouvelles mesures négociées, le principe de l'introduction d'avenants aux contrats, solution souple et simple, pourrait compléter l'instrument actuel.

Un nouvel instrument ou un avenant au contrat

5. Perspectives

Au terme d'une phase d'évaluation, d'analyse des résultats et des enseignements tirés de cette première phase de mise en œuvre des contrats, une dernière question surgit naturellement dans l'esprit des parties prenantes à un contrat : le contrat doit-il être poursuivi ? Adapté ? Remplacé ? Ou simplement dénoncé ?

A la demande du mandant, cette question a été abordée informellement dans le cadre des entretiens avec les parties prenantes interviewées.

Du côté des groupements de communes, la poursuite de la mise en œuvre des contrats de région et d'agglomération signés n'est pas remise en question.

Au niveau des entités cantonales, peu de positions ont été récoltées sur un sujet politiquement sensible. La primauté des politiques sectorielles cantonales sur les engagements pris dans les contrats ne souffre d'aucune discussion pour une entité interrogée. Pour d'autres, la poursuite du processus de réflexion régional documenté, sous réserve d'une collaboration avec les services cantonaux concernés en amont et la correction des erreurs de jeunesse, est plutôt vue d'un bon œil.

En revanche, les retours recueillis énoncent clairement les conditions de poursuite, soit notamment :

1. Une clarification de la valeur des engagements pris par les parties prenantes dans le contrat (groupements de communes, entités cantonales);
2. L'analyse de l'opportunité de donner un cadre juridique institutionnel à l'instrument (groupements de communes, entités cantonales) ou d'introduire un nouvel article garantissant la nature contraignante des engagements (groupements de communes);
3. Un renforcement du pilotage politique et du relais au sein des services de l'administration cantonale (groupements de communes, entités cantonales);
4. La mise en place d'un suivi plus systématique (groupements de communes);

Une amélioration substantielle des éléments du contrat en termes de formulation des engagements, des responsabilités, des processus, de l'identification des porteurs de projets, de la répartition des coûts, etc. (groupements de communes).

6. Résultats de la consultation

En adéquation avec les délais courts imposés par l'agenda politique du Conseil d'Etat et conformément à la méthodologie choisie, le présent rapport a fait l'objet d'une consultation auprès des parties prenantes. Celles-ci ont eu l'opportunité de se prononcer sur le résultat de l'évaluation et le rapport final avant sa remise au mandant et son intégration dans le rapport quadriennal 2008-2011 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la politique régionale.

Le rapport a été soumis aux cinq départements cantonaux, via leur secrétariat général, ainsi qu'à 19 services/offices concernés. Les huit groupements de communes ont également été appelés à se prononcer et toutes les communes membres ont individuellement reçu le rapport à cet effet. Au final, 21 entités ont répondu et 19 ont pris position, dont 3 associations de communes, le Réseau des Fleurons, 2 départements, 7 services cantonaux et 6 communes.

Pour une majorité des entités ayant donné suite à la consultation, le rapport reflète clairement la situation perçue et vécue en matière de mise en œuvre des contrats ou n'appelle pas de remarques particulières. Cette position est partagée par des groupements de communes (3), des communes ayant pris position à titre individuel (6), certains services du Canton de Neuchâtel (2) ainsi que par le Comité directeur RUN, qui, en sa qualité de membre du Comité de suivi du mandat, a validé le rapport le 30 mars 2012. Plusieurs parties prenantes ont relevé la qualité du travail réalisé par le mandataire dans des délais extrêmement courts.

Du côté des entités cantonales, cinq services ou départements ont pris position de manière détaillée : ils se sont notamment exprimés en relation avec la portée juridique des contrats, la portée de l'engagement des parties au contrat et la pertinence de l'outil contrat. Parmi elles, une entité cantonale ne considère pas son département comme une partie au contrat, considérant que les conseillers d'Etat signataires des contrats au nom du Conseil d'Etat ne représentaient que leur département respectif et non le Gouvernement cantonal. Un service cantonal est, quant à lui, d'avis que *"l'instrument contrat est antinomique avec le fonctionnement d'un Etat qui agit par le biais de règles et de décisions sur une séparation des pouvoirs entre exécutif, législatif et judiciaire"* et que l'application du principe de subsidiarité implique de fait le portage et la responsabilité de la mise en œuvre des mesures par les groupements de communes.

De manière inverse, des positions juridiques provenant d'une entité cantonale rappellent la validité des engagements pris par le Conseil d'Etat par la signature des contrats, ainsi que le principe de la continuité des institutions : *"(...) le Conseil d'Etat, à l'instar de la Confédération, cette Autorité qui incarne un Etat qui s'inscrit dans la durée et dont elle est garante de la pérennité, est tenue de respecter les engagements contractuels qu'elle prend au nom de cet Etat, indépendamment des changements de personnes susceptibles de survenir lors des nouvelles législatures"*. Elle rappelle en outre que l'Office fédéral du développement territorial mentionne sur son site Internet au sujet du Projet d'Agglomération RUN que *"(...) Les collaborations sont formalisées au moyen de "contrats d'agglomération", qui ont une portée obligatoire pour toutes les parties. Une stratégie analogue est mise sur pied pour l'espace rural (projets de régions, contrats de région). Le RUN constitue l'une des priorités du programme de législature cantonal. Il touche à la mobilité et à l'urbanisation, à la politique familiale, à la culture ou encore à la promotion économique..."*, mettant en évidence l'importante considération portée par la Confédération aux contrats signés.

7. Conclusion

L'évaluation des contrats de région et d'agglomération aboutit à un résultat globalement positif de la mise en œuvre de la première génération de cet instrument ambitieux et innovateur au service du développement territorial concerté de notre canton (stratégie RUN).

Il ressort néanmoins de l'analyse que le potentiel de cet instrument, en termes d'efficacité, n'a pas pu être exploité à la hauteur des ambitions initiales déclarées par les parties prenantes au moment de leur engagement. Les facteurs explicatifs sont multiples ; ils sont détaillés en détail dans le présent rapport.

Parmi ceux-ci, figure en première ligne le fait que l'instrument contrat se heurte au fonctionnement usuel des institutions, déstabilisant certainement autant les autorités cantonales et leurs services cantonaux que les groupements de communes dans leurs processus décisionnels, qui n'ont du reste pas été adaptés au modèle partenarial innovateur auquel les acteurs politiques ont adhéré.

La poursuite de la démarche pourrait passer par la réunion des parties prenantes autour d'une même table : la volonté de poursuivre la stratégie partenariale du Réseau urbain neuchâtelois (RUN) visant à un développement territorial concerté dans le cadre d'un processus partenarial devrait être, avant tout, confirmée, renégociée ou, au contraire, clairement infirmée par chacun.

Une stratégie territoriale, quelle qu'elle soit, requiert des instruments de mise en œuvre. Le présent rapport a mis en lumière les forces et les faiblesses de la première génération des contrats établis sur la base des projets de territoire régionaux négociés entre les groupements de communes et le Canton de Neuchâtel. Il s'agira désormais pour les parties prenantes, à l'aide de la présente évaluation et de leur propre analyse, de prendre des décisions sur la poursuite, la substitution, l'amélioration ou l'abandon de l'instrument contrat.

De leur côté, les groupements sont plutôt favorables à la poursuite de son utilisation, mais pas à n'importe quelles conditions. L'expérience des quatre premières années d'application devra être valorisée et des changements apportés. Dans ce contexte, des questions fondamentales devront être abordées ; certaines sont présentées dans le chapitre 5, d'autres émanant des autorités politiques cantonales pourraient venir compléter cette liste.

A l'appui de cette proposition de poursuivre la mise en œuvre des contrats, rappelons enfin que plusieurs facteurs-clefs de succès ont amené le canton de Neuchâtel à se distinguer des autres cantons en matière de politiques régionale et des agglomérations. Le développement territorial concerté, la structuration des communes en groupements d'agglomérations et régionaux, une solide alliance des villes et des régions ainsi que les accords politiques (y compris dans les contrats) soutenant la création de l'agglomération multipolaire de 120'000 habitants (garantis par une gouvernance concertée sous l'égide de l'Association RUN) ont ainsi permis à deux agglomérations de près de 60'000 habitants chacune d'avoir accès au fonds fédéral d'infrastructures dans le cadre de la politique fédérale des agglomérations. Ces facteurs-clés de succès doivent être préservés.

Le débat est ouvert. Il appartient désormais aux acteurs politiques d'apporter des réponses adéquates à la mise en œuvre d'une stratégie de développement territorial efficace et efficiente répondant aux attentes et perspectives formulées par le rapport "Un canton, une vision" de 2007, devenu à travers les années, une référence récurrente du gouvernement cantonal.