

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
relatif au
**rapport de la commission consultative de la cohésion
cantonale en réponse à la recommandation 10.136, du 25
mai 2010, "Tenue d'Etats généraux de la cohésion
cantonale"**

(Du 13 février 2013)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

La commission consultative de la cohésion cantonale nommée par le Conseil d'Etat par arrêté du 5 décembre 2011 s'est réunie à 9 reprises. La présidence de cette commission a été assumée par la présidence du Conseil d'Etat, soit Mme Gisèle Ory pour les deux premières séances et M. Philippe Gnaegi pour les séances suivantes; la vice-présidence incombant à l'un ou à l'autre.

Les deux représentants du Conseil d'Etat au sein de cette commission ont tenu, lors des séances, un rôle d'animateur ou de coordinateur et ont toujours tenu, à dessein, à ne pas orienter ou influencer les travaux de la commission.

Le Conseil d'Etat souhaite ici saluer le travail de la commission consultative de la cohésion cantonale et la remercier vivement des débats nourris qui ont animé les différentes séances.

Il a ainsi pris acte du rapport émis par les membres de la commission et décidé, par conséquent, de le remettre à votre Autorité tel qu'il lui a été transmis afin que le Parlement puisse en apprécier le contenu et débattre des différentes recommandations proposées.

Vous remerciant de prendre acte du présent rapport, nous vous prions d'agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 13 février 2013

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
P. GNAEGI

La chancelière,
S. DESPLAND

Rapport de la commission consultative de la cohésion cantonale en réponse à la recommandation 10.136, du 25 mai 2010, "Tenue d'Etats généraux de la cohésion cantonale"

RESUME

La cohésion cantonale est un thème récurrent de la vie politique neuchâteloise. Pour des raisons historiques, politiques, économiques, sociales ou géographiques, le canton de Neuchâtel se compose de différentes régions qui disposent chacune de caractéristiques propres et qui, ensemble, font l'identité neuchâteloise.

Ces différences sont souvent vécues comme des forces mais peuvent, à certaines périodes, être sources de tensions, d'incompréhensions, voire de divisions. Ce phénomène n'est pas nouveau, et il n'est pas propre au canton de Neuchâtel, plusieurs cantons suisses devant aussi vivre avec des composantes parfois encore plus disparates que celles qui forment notre République.

La géographie du canton de Neuchâtel met en évidence, de manière immédiate, différentes régions :

- 1. le Littoral neuchâtelois, avec les districts de Neuchâtel et de Boudry;*
- 2. le Val-de-Travers;*
- 3. le Val-de-Ruz;*
- 4. les Montagnes neuchâteloises, avec les districts du Locle et de La Chaux-de-Fonds.*

Cette division territoriale n'empêche pas le canton de Neuchâtel de former un ensemble cohérent, à taille humaine, disposant de nombreux atouts, avec une qualité de vie élevée.

Le présent rapport vise à répondre à la recommandation 10.136, "Tenue d'Etats généraux de la cohésion cantonale", adoptée par le Grand Conseil neuchâtelois. Il constitue une synthèse des travaux de la commission consultative de la cohésion cantonale et a pour but de lancer des pistes pour améliorer le « vivre ensemble » au sein de la collectivité neuchâteloise. Ce rapport ne se veut par contre pas un point final : la cohésion cantonale continuera d'animer les débats politiques neuchâtelois au cours des prochaines années, et la commission invite les autorités cantonales et communales ainsi que les différentes régions à œuvrer en faveur d'une meilleure compréhension mutuelle. La prochaine législature doit résolument être placée sous le signe de la cohésion cantonale, de la solidarité entre les régions et du dialogue entre les autorités politiques de tous les échelons.

Dans ce but, la commission formule 20 recommandations (chapitre 7 du présent rapport) dont elle espère qu'elles apporteront des pistes utiles et dont elle souhaite qu'elles soient complétées par d'autres mesures au cours des prochaines années.

1. INTRODUCTION

La cohésion cantonale est un élément récurrent de la politique neuchâteloise. Le Conseil d'Etat se préoccupe régulièrement de cette thématique, et de nombreux dossiers sont examinés sous l'angle de l'équilibre entre les différentes régions du canton. Ces discussions sont d'autant plus fortes que le canton de Neuchâtel connaît une période de réformes qui remettent parfois en cause des situations acquises, et

chaque région peut avoir le sentiment d'être lésée ou de consentir des efforts plus importants que d'autres régions du canton.

En septembre 2007 par exemple, le Conseil d'Etat saisit le Grand Conseil d'un rapport intitulé "Un canton, une vision". Le gouvernement y relève que l'antagonisme entre le haut et le bas du canton est toujours présent, qu'une certaine incompréhension entre les campagnes et les villes pourrait aussi s'instaurer et que ces deux axes de fracture perturbent le traitement des dossiers, chaque "camp" revendiquant sa part de la prospérité cantonale dans un paysage toujours plus divisé. Pour répondre à cette problématique, le Conseil d'Etat ouvre le chantier du Réseau urbain neuchâtelois (RUN), avec une stratégie de développement coordonné et la mise sur pied d'instruments, dont l'association du même nom.

Avant cela, en 2004, l'Institut de recherches économiques et régionales (IRER) de l'Université de Neuchâtel relève dans le rapport "Quelle politique régionale pour le canton de Neuchâtel?" que, d'une manière générale, le canton de Neuchâtel n'échappe pas au phénomène de fracture démographique, économique et sociale entre les régions. Il met en évidence les différences régionales, par exemple en ce qui concerne la politique d'achats et d'investissements du canton (très diversifiée selon les régions, le Littoral recevant plus proportionnellement à sa population). Il conclut que, malgré les efforts concertés de plusieurs milieux et les aides ciblées de l'Etat, l'avenir de certaines régions du canton reste préoccupant. C'est la raison pour laquelle l'adoption d'une politique globale et intégrée de développement est essentielle. Dans cette optique, l'Université rappelle le rôle prépondérant à venir du RUN, formé autour des agglomérations de Neuchâtel, de La Chaux-de-Fonds et du Locle.

Dans le cadre de la réflexion sur l'équilibrage des activités cantonales entre les régions, la question de la décentralisation de l'administration cantonale est examinée à plusieurs reprises. Cela aboutit au transfert de certains services de Neuchâtel vers d'autres lieux. Par ailleurs, plusieurs entités autonomes, récemment créées, n'établissent pas leur siège et/ou leur direction à Neuchâtel, dans le but de diversifier l'implantation des centres de décision cantonaux.

Dans la proposition de recommandation 10.136 déposée au Grand Conseil le 25 mai 2010 et acceptée par le Grand Conseil par 68 voix contre 38, les députés signataires proposent la tenue d'Etats généraux de la cohésion cantonale dans la mesure où ils constatent un profond malaise dans une grande partie de la population quant aux investissements institutionnels consentis et à consentir dans les différentes parties du canton. Si le Conseil d'Etat est conscient de la nécessité d'accompagner les réformes par un dialogue efficace entre le pouvoir politique et la population, il n'est pas d'avis que la tenue d'Etats généraux soit le bon outil. En lieu et place, il propose au Grand Conseil la constitution d'une commission consultative de 15 membres composée de représentants des autorités cantonale et communales, de l'administration, des partenaires sociaux, des milieux académiques et de la population. La tenue de débats à l'intérieur de cette commission restreinte permettra, estime-t-il, d'établir de manière plus efficiente un état des lieux de la problématique, de l'analyser, de mener une réflexion constructive et de dégager des propositions concrètes, à soumettre au Grand Conseil.

2. TRAVAUX DE LA COMMISSION

Le Conseil d'Etat a nommé la commission consultative de la cohésion cantonale par arrêté du 5 décembre 2011. La commission se compose des personnes suivantes :

1. M. Philippe Gnaegi, président du Conseil d'Etat, président de la commission consultative de la cohésion cantonale,
2. Mme Gisèle Ory, conseillère d'Etat, vice-présidente de la commission consultative de la cohésion cantonale,
3. M. Jean Berthoud, président du Conseil d'administration de la Banque Bonhôte,
4. Mme Katia Chardon, géographe-collaboratrice scientifique RUN,
5. M. Raphaël Comte, conseiller aux Etats, ancien président de l'Association des communes neuchâteloises,
6. M. Blaise Courvoisier, médecin, député,
7. M. Patrick Erard, enseignant,
8. Mme Christine Fischer, députée,
9. Mme Mireille Gasser, secrétaire générale d'Arc Jurassien.ch,
10. M. François Hainard, professeur à l'Université,
11. M. Théo Huguenin-Elie, conseiller communal à La Chaux-de-Fonds, député,
12. Mme Anne-Marie Jacot-Oesch, avocate et notaire, membre du comité des Rencontres de décembre,
13. Mme Sandra Menoud, fiduciaire, députée,
14. Mme Rachel Nenavoh, ingénieure en génie civil,
15. Mme Sylvie Rumo, présidente des Journées de la Métropole horlogère.

Mme Sandra Menoud a cédé sa place à M. Yves Fatton, conseiller communal à Val-de-Travers, en date du 1^{er} juin 2012.

La commission s'est réunie à 9 reprises et a analysé différents aspects de la cohésion cantonale, parfois en faisant appel à des personnes extérieures à la commission, notamment M. Jean-Pierre Jelmini, historien et écrivain, pour les aspects historiques, M. Claude Jeanrenaud, professeur honoraire à la Faculté des sciences économiques de l'Université de Neuchâtel, pour les aspects économiques, M. G. Geiser, chef du service statistique, pour les aspects statistiques et le service juridique de l'Etat, pour les aspects légaux et constitutionnels. Les membres de la commission ont aussi apporté leur expertise dans leurs différents domaines de compétences, afin de compléter l'analyse de la situation, d'alimenter les discussions et les réflexions et d'élaborer des propositions et des solutions les plus concrètes possibles, sans prétendre à l'exhaustivité sur une problématique qui anime le débat politique depuis des décennies.

3. LE CONTEXTE POLITIQUE

Depuis longtemps, les Conseils d'Etat successifs s'efforcent d'améliorer la gestion de l'Etat et l'efficacité de l'administration et des entités parapubliques. Cela passe par une analyse des fonctionnements, parfois par des regroupements, des fusions ou des centralisations des services et des prestations à la population. Cette tendance s'observe à plus large échelle au niveau de la plupart des cantons suisses et de la Confédération.

Dans notre canton, cette tendance s'affirme fortement depuis quelques années. A un rythme assez rapide, des compétences communales passent au canton, ou les communes se regroupent pour assumer certaines tâches à un échelon régional (cercles scolaires, etc.). De plus, des entités autonomes assumant des tâches publiques ont vu le jour, telles HNE, Nomad, Viteos, transN, etc. Les exemples sont nombreux et presque aucun domaine n'échappe à cette poussée.

Ces mouvements redéfinissent le contenu de l'autonomie communale. Ils entraînent souvent une diminution de la proximité, en particulier au niveau décisionnel et souvent aussi au niveau de la délivrance de la prestation. Un sentiment de perte de

pouvoir et de services au niveau local peut s'ensuivre et entraîner des frustrations, voire une méfiance à l'égard du canton, qu'il convient de prendre en compte.

Pour conserver une autonomie de décision la plus large possible, les fusions de communes se sont développées, le canton passant en deux législatures de 62 à 37 communes au 1^{er} janvier 2013. Les nouvelles communes regroupent les compétences des anciennes entités et réintègrent souvent, au sein de la sphère décisionnelle communale, des missions qui avaient été confiées à des structures intercommunales. Au sein des nouvelles communes, le niveau de décentralisation est aussi une question qui se pose, comme cette question se pose au niveau cantonal.

Les regroupements et les fusions ont pour conséquence une concentration du pouvoir de décision. Il y a passage d'un pouvoir diffus réparti sur l'ensemble du territoire, à un pouvoir concentré en un ou plusieurs points. La situation géographique de ces points de décision devient donc beaucoup plus importante. Il convient toutefois aussi de mentionner que la concentration du pouvoir est parfois relative : les entités fusionnées ou regroupées, lorsqu'elles étaient trop petites, avaient parfois un pouvoir décisionnel très limité, voire étaient déjà contraintes à déléguer ces compétences à des entités supracommunales. Dans certains cas, la concentration permet de retrouver un réel pouvoir décisionnel et une marge de manœuvre qui n'existait pas.

Même si aujourd'hui la tendance est à la centralisation, il ne faut cependant pas oublier que la décentralisation a aussi des avantages : elle permet d'irriguer politiquement, socialement, économiquement toutes les régions du canton et d'éviter l'exode de la population, des forces de travail et des entreprises vers les grands centres qui disposent de toutes les prestations. Cette réflexion est très présente en matière d'aménagement du territoire ou de politique régionale. La décentralisation permet aussi une plus grande proximité entre les lieux de décision et la population, donc parfois de mieux tenir compte des besoins des administrés. La décentralisation permet aussi une participation plus grande des citoyennes et citoyens à certaines décisions, même parfois d'une importance restreinte, mais c'est un élément important de notre système politique comportant plusieurs étages.

Il y a donc en permanence un équilibre à trouver. C'est cet équilibre qui est aujourd'hui fragilisé dans notre canton et qui nécessite de se poser les bonnes questions et d'y apporter les bonnes réponses.

4. « L'HISTOIRE DU BAS ET DU HAUT DU CANTON » (résumé de la présentation de M. Jean-Pierre Jelmini)

Posé sur trois étages aux flancs du Jura, le pays de Neuchâtel ne bénéficie d'aucune liaison naturelle aisée entre les diverses cellules territoriales qui le composent. Cette situation favorise naturellement l'éclosion de mentalités particulières, qui sont le reflet des conditions de vie liées aux différentes régions du canton.

Unité et occupation du territoire

Depuis l'implantation de la Maison de Neuchâtel (fin du XII^e siècle), le territoire du Pays de Neuchâtel n'a quasiment pas connu d'extensions ou de modifications de frontières jusqu'à nos jours. On peut donc exclure que la tension entre le Haut et le Bas relève d'un collage historique entre deux régions anciennement antagonistes. Il s'agit bel et bien d'une rivalité interne, et ce dès le début.

Pour en comprendre les origines, il est bon de se rappeler que le pays de Neuchâtel n'a été que très progressivement occupé par les hommes et les agglomérations. A l'occupation de la région de Neuchâtel, autour de l'an mille, a succédé une conquête concentrique du territoire. Ce n'est qu'avec le XIVe siècle que s'entame la colonisation des Montagnes, dont personne alors n'imagine qu'elles connaissent un jour un autre destin que celui de terres agricoles.

L'ordre dans lequel se sont étagés l'occupation et la colonisation du pays crée, de fait, une sorte de hiérarchie entre les régions, principalement entre le Bas, riche, aisé et prospère, et le Haut, où conditions de vie et productivité sont plus difficiles.

Rupture de l'unité politique

Au début du XIIIe siècle, la famille de Neuchâtel sépare ses biens entre la branche aînée (qui conserve l'actuel territoire cantonal) et la branche cadette qui reçoit le Seeland. Peu de temps après, les Neuchâtel-Aarberg obtiennent le droit de reprendre leur ancien fief de la Seigneurie de Valangin. Mais, comme ils refusent d'en rendre l'hommage féodal à la Maison de Neuchâtel, une véritable tension se crée entre ces deux entités. Une guerre s'ensuit.

Les Aarberg-Valangin entreprennent alors une véritable conquête du haut pays en créant le statut exceptionnel de franc-habergeant (celui qui défriche une terre en devient propriétaire). Là-dessus se greffe la création, en 1362, de la Bourgeoisie de Valangin qui, à travers ses bourgeois externes largement répandus entre Valangin, La Chaux-de-Fonds, Le Locle et La Brévine, détermine une réelle zone d'influence montagnarde, politiquement rivale de la Bourgeoisie de Neuchâtel. La ligne de démarcation entre le Haut et le Bas est désormais tracée. Les siècles de rivalité qui vont suivre en feront une barrière ineffaçable dans la mémoire collective.

Les Articles généraux et particuliers

Dès 1707, le Roi de Prusse garantit à ses sujets de respecter leurs droits acquis, mais, sous la pression des deux Bourgeoisies, il se trouve dans l'obligation d'accorder à chacune d'entre elles des Articles particuliers garantissant aux Neuchâtelois et aux Valanginois les droits spécifiques dont ils souhaitent la continuation ou l'amélioration. Cette procédure exceptionnelle témoigne que le Prince doit déjà tenir compte, au début du XVIIIe siècle, d'une sorte de lutte entre un lobby du Haut et un lobby du Bas. On ne gouverne pas Neuchâtel si l'on n'a pas pacifié l'un et l'autre.

Le siècle du Haut

Les choses changent temporairement avec l'arrivée des idées nouvelles auxquelles les horlogers des Montagnes sont plus perméables que les conservateurs du Bas. Il se forme dans les Montagnes des noyaux farouchement helvétistes et l'évolution des idées dans la première moitié du XIXe siècle favorise les mouvements révolutionnaires puis l'établissement de la République le 1er mars 1848. Associé aux succès économiques de l'industrie des Montagnes, le radicalisme pragmatique et social va enfin donner son tour au haut du pays dans une sorte de revanche contre des siècles d'Ancien Régime. Les hommes des Montagnes et des Vallées vont se succéder au gouvernement. Sur les 59 conseillers d'Etat qui gouverneront durant les cent premières années de la République, le district de Neuchâtel n'en fournira que 17.

Réussite commerciale et détention du pouvoir par une majorité de gens du Haut semblent avoir temporairement apaisé les tensions entre Haut et Bas.

5. "LES DÉSÉQUILIBRES RÉGIONAUX DANS LE CANTON DE NEUCHÂTEL" (Résumé de la présentation du professeur honoraire Claude Jeanrenaud)

Les disparités économiques entre les districts du Haut et le Littoral ne sont pas si importantes, la balance ne penche pas toujours du même côté, finalement une certaine concentration des activités économiques est utile à la compétitivité de l'économie et au bien-être de la population neuchâteloise. Dans cette perspective, Neuchâtel gagnerait à avoir une seule vraie agglomération de 100'000 ou 120'000 habitants avec une gestion commune et intégrée des services et des principaux équipements.

Attractivité résidentielle

En ce qui concerne la démographie, les régions ont plus de points communs que de différences. Toutes les régions connaissent de forts mouvements de population : il y a chaque année beaucoup de départs et d'arrivées. Sur quatre ans (2006-2010), le renouvellement de la population représente entre environ un quart (district de La Chaux-de-Fonds) et presque la moitié de l'effectif à fin 2010 (Littoral et Val-de-Ruz). Autre caractéristique commune : toutes les régions perdent plus d'habitants au profit d'autres cantons qu'elles n'en reçoivent de ces mêmes cantons. C'est même à Neuchâtel que le solde est le plus négatif. Dans la majorité des régions, les pertes migratoires vers d'autres cantons sont compensées par de nouveaux habitants venus de l'étranger, de telle sorte que la population reste stable ou croît faiblement. Il y a deux exceptions : les districts du Locle et du Val-de-Travers où la population diminue légèrement. Il n'y a donc pas de fossé entre le Haut du canton (peu attractif et en déficit migratoire) et le Bas (attractif et en croissance démographique), mais plutôt l'opposition entre une région résidentielle (Littoral sans la ville de Neuchâtel et Val-de-Ruz) et l'ensemble des autres régions.

Création d'emplois

C'est au Locle et à La Chaux-de-Fonds que se situe le cœur de la vie industrielle du canton. La Chaux-de-Fonds compte plus de 10'000 emplois dans le secondaire, Le Locle plus de 5'000. Les deux villes du Haut offrent ainsi presque la moitié des postes de travail dans le secondaire (industrie et construction) et nettement plus de la moitié dans l'industrie. Le déséquilibre en faveur du Haut se reflète dans les mouvements pendulaires entre le Littoral et le Haut du canton. Ainsi, les déplacements quotidiens entre le domicile et le lieu de travail se font plus souvent du Littoral ou du Val-de-Ruz vers le Haut du canton que dans le sens inverse. Lorsque le tunnel routier sous La Vue-des-Alpes a été construit, c'est un flux de pendulaires en direction de Neuchâtel qui était attendu. Le dynamisme économique du Haut se reflète aussi dans l'intensité des mouvements de main-d'œuvre frontalière.

En Suisse, le taux d'activité brut (personnes occupées rapportées à la population résidente) est de 57%. Il faut donc 570 emplois dans une région en moyenne pour répondre aux besoins de la population active. Au Locle, il y a 780 emplois pour 1000 habitants et à La Chaux-de-Fonds 600, contre 320 et 350 dans les districts de Boudry et du Val-de-Ruz. Le nombre d'emplois en ville de Neuchâtel est élevé (800 pour 1000 habitants), mais cela est vrai pour toutes les villes-centres et n'est pas le signe d'un dynamisme économique particulier.

Disparités de revenus

Le revenu par tête des habitants de La Chaux-de-Fonds et du Locle est d'environ 10% inférieur à celui des habitants de la ville de Neuchâtel, soit un écart d'environ 5000 francs sur le revenu annuel. C'est dans le district de Boudry (46'200) et au Val-de-Ruz (43'000) que les revenus sont en moyenne les plus élevés, au Val-de-

Travers, au Locle et à La Chaux-de-Fonds qu'ils sont le plus bas (environ 36'000 francs), alors que le district de Neuchâtel se situe un peu au-dessous du Val-de-Ruz. L'écart entre les extrêmes est de l'ordre de 20%.

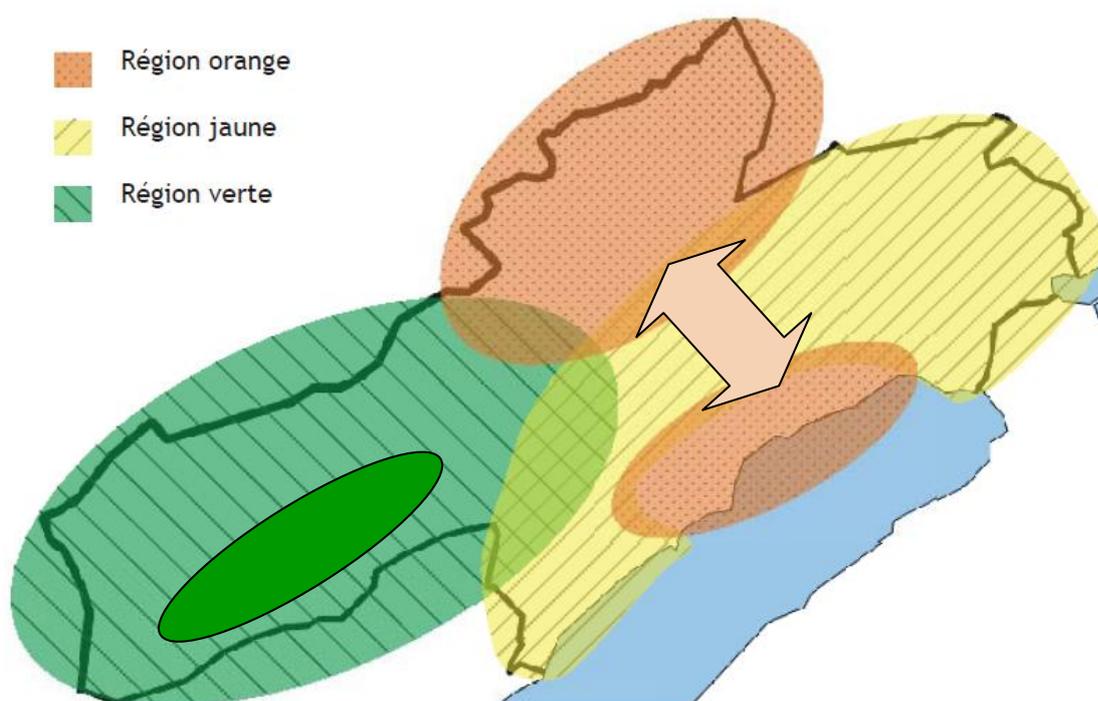
Les communes résidentielles ont une population avec des revenus plutôt élevés, les villes des revenus en moyenne plutôt faibles, tirés vers le bas par la population à faible revenu qui s'y concentre. Aux régions à vocation résidentielle – Boudry, Val-de-Ruz, Neuchâtel sans la ville – où les revenus sont en moyenne élevés, on peut opposer les trois districts industriels (Le Locle, La Chaux-de-Fonds et Val-de-Travers) où ils sont plutôt bas.

A nouveau, ce n'est pas l'opposition Haut-Bas qui explique les différences de revenus mais la dichotomie ville-campagne, ainsi que la structure des activités et le niveau des salaires.

Les régions du canton : une vision différente

L'analyse des disparités dans le canton ne parvient pas à se détacher de l'opposition traditionnelle du Haut et du Bas. Or ce n'est ni une manière judicieuse d'appréhender les différences ni une bonne structure pour concevoir une politique régionale à l'échelle du canton. Dans une étude destinée au Département de l'économie, l'Institut de recherches économiques de l'Université proposait de distinguer trois régions pouvant servir de cadre à une autre politique : les villes en orange (Le Locle-La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel avec éventuellement les communes du Littoral parties de l'agglomération), la région résidentielle en jaune (Val-de-Ruz, Littoral et Entre-deux-Lacs), enfin une région mixte en vert, rurale et industrielle, incluant le Val-de-Travers et les vallées des Ponts et de La Brévine. Ce nouveau découpage du canton prend tout son sens si les tâches remplies par les villes font l'objet d'une gestion intégrée, si les responsabilités pour les équipements d'importance régionale sont clairement réparties. Sans au moins un début de gestion commune, il fait peu de l'agglomération neuchâteloise.

LES TROIS RÉGIONS DE LA POLITIQUE RÉGIONALE



Source : Rapport IRER "Quelle politique régionale pour le canton de Neuchâtel ?"

6. QUELQUES INDICATEURS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX POUR LE CANTON DE NEUCHÂTEL

Même si elle présente le désavantage d'exclure certaines communes du canton qui n'appartiennent pas aux agglomérations ou aux communes de plus 10'000 habitants, une analyse statistique construite sur des données propres aux agglomérations donne d'autres informations qu'une analyse articulée sur les districts, les indicateurs étant élaborés sur la base des données communales qui les constituent. Mais ici aussi la question de l'actualité des données est un sérieux problème puisque l'essentiel de ce qui est disponible renvoie à la situation de 2008 (les données du recensement 2010 de l'OFS devraient être disponibles prochainement), de même que la définition des agglomérations de l'OFS qui date de 2000¹ (la nouvelle définition n'apparaîtra qu'en 2014). Par ailleurs ni Neuchâtel, ni La Chaux-de-Fonds ne sont considérées par l'OFS comme des villes-centres, ce qui les exclut fort regrettablement des analyses statistiques comparatives avec d'autres villes suisses et étrangères voisines.

Le rapport "Choix d'indicateurs économiques et sociaux pour le canton de Neuchâtel" en annexe présente une série d'informations qui mettent en évidence de fortes différences : répartition des emplois par secteur (p.10), part des emplois occupés par des personnes étrangères (p.11), nombre d'emplois publics et répartition de ces emplois par rapport à l'ensemble des emplois (p. 13), nombre d'emplois exportateurs (d'orientation nationale, voire internationale) versus nombre d'emplois résidentiels (d'orientation locale et/ou régionale) (p.14), part des emplois frontaliers (p.16), revenu imposable par classe d'âge et par commune agglomération et district, montant de l'impôt et valeur du point d'impôt qui indique la marge de manœuvre de la commune (pp 22, 23), revenu disponible (pp. 26, 27, 28), impôt des personnes physiques et morales (pp. 24, 25), dynamisme urbain (p.29), surface des locaux industriels et commerciaux vacants (p.31). Selon les proportions relatives de ces différences, mais en tenant compte de la structure démographique respective des agglomérations, ainsi que des enjeux régionaux, ces données peuvent être analysées en termes de complémentarités (par exemple, et sans être exhaustif, les proportions relatives des emplois exportateurs versus régionaux ou les locaux vacants) ou d'inégalités (par exemple la répartition des emplois publics ou la fiscalité des personnes morale, etc.).

Mais ces chiffres réservent d'autres surprises, notamment des similarités inattendues entre les villes du canton (p.17), par exemple au niveau du taux de chômage entre Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Le Locle, qui ne devient inférieur pour la première qu'au niveau de l'agglomération grâce aux communes de sa ceinture. Ou encore la proportion très semblable des bénéficiaires de l'aide sociale par rapport à la population communale (p.18), de même que pour la structure quasi identique de la population par classe d'âge (p.20). Ces informations cassent quelques images erronées des Montagnes neuchâteloises. Ajoutons encore, selon le Crédit suisse, un revenu librement disponible² plus élevé dans le Haut du canton et ceci quel que soit le type de ménage de référence, obtenu grâce à un coût nettement plus bas du logement (puisque le revenu moyen est comparativement inférieur).

Ce rapport complète ou présente sous un autre angle certains aspects de la vie économique et sociale de notre canton. Notons que font défaut toute une série d'informations nécessaires pour en dresser un portrait plus précis, par exemple ce qui concerne les flux de pendulaires entre les deux agglomérations et entre les

¹) La liste complète des critères retenus pour définir une agglomération est disponible sur le site de l'OFS :

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/04.parsys.0004.download.List.00041.DownloadFile.tmp/agglodeffr.pdf

² Voir modalité du calcul en page 26 du rapport annexé.

communes-villes, la fiscalité des frontaliers, les données exactes en matière de santé, notamment ce qui est du nombre de médecins généralistes, spécialisés et de dentistes. Et bien sûr la possibilité de suivre et d'analyser ces données sur des périodes longues, seules à même de rendre compte de la situation et des transformations du Canton de Neuchâtel.

7. REFLEXIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

7.1 Introduction

Nourrie des exposés résumés ci-dessus, la commission a mis à profit les compétences de ses membres pour mener une réflexion approfondie sur la cohésion cantonale. Elle s'est également appuyée sur des documents existants, constatant que le sujet de la cohésion cantonale avait déjà fait l'objet de nombreux débats et que ceux-ci avaient lancé des pistes qu'il convient de ne pas oublier ou abandonner. Ainsi, un certain nombre de visions stratégiques ont été menées par les autorités cantonales, visions parmi lesquelles on peut notamment citer :

1. Le rapport « Un canton, une vision », approuvé par le Grand Conseil le 6 novembre 2007.
2. La conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire, approuvée par le Grand Conseil le 26 janvier 2005.

Ces deux documents consacrent la vision d'une agglomération unique dépassant les clivages entre le Haut et le Bas du canton. La création d'une « alliance » entre les villes et les régions permet aux communes n'appartenant pas au périmètre de l'agglomération de trouver leur place par rapport à l'agglomération et d'assurer leur propre développement.

7.2 Forces et faiblesses

La commission a mis en évidence différentes forces et faiblesses du canton de Neuchâtel, dont certaines ont une influence directe sur la cohésion cantonale et sur sa perception par la population des différentes régions du canton. Nous en dressons ci-dessous une liste non exhaustive.

Une longue histoire commune et une identité plurielle

Le canton de Neuchâtel est le fruit d'une longue histoire, comme rappelé dans le chapitre 4 du présent rapport. Ses frontières ont très peu évolué au cours des derniers siècles, et un sentiment d'appartenance commune s'est créé. Vis-à-vis de l'extérieur, les habitants de notre République se définissent avant tout comme Neuchâtelois, et non comme appartenant à telle ou telle région du canton.

A l'intérieur de nos frontières, d'autres identités s'expriment, régionales et communales : un habitant de Cortaillod se sentira appartenir à sa commune, à la région du Littoral neuchâtelois, au canton de Neuchâtel, à la Suisse romande, à la Suisse. Ces identités s'additionnent : elles ne s'opposent pas, et chaque individu a une identité plurielle, qu'il conviendrait naturellement de compléter encore par d'autres éléments de nature personnelle (langue, nationalité, origine, sexe, appartenance politique, convictions religieuses, etc.). Il serait donc faux de réduire l'identité d'un Neuchâtelois à son appartenance au « Haut » ou au « Bas », alors que les choses sont beaucoup plus complexes et subtiles.

Une géographie particulière

Le canton de Neuchâtel se caractérise par une géographie particulière : deux agglomérations urbaines, l'une autour de la Ville de Neuchâtel, l'autre composée des villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle, distantes de quelques kilomètres à vol d'oiseau mais à des altitudes très différentes. Certes il existe des villes « en pente », mais rarement d'une telle dénivellation, et le climat de ces deux agglomérations s'en trouve sensiblement différent (températures, enneigement, etc.). Les deux agglomérations sont de taille très proche (70'000 habitants pour la Communauté urbaine du Littoral, 48'000 habitants pour la Communauté urbaine Le Locle – La Chaux-de-Fonds), ce qui fait qu'il n'y a pas un centre principal et un centre secondaire, mais bien deux pôles de force semblable, avec toutefois un tissu économique différent. L'existence de deux pôles de taille comparable peut rendre certains arbitrages politiques plus difficiles, mais il convient de noter que d'autres cantons connaissent une telle situation (ex. : Soleure³).

La géographie du canton de Neuchâtel met en évidence, de manière immédiate, différentes régions :

1. le Littoral neuchâtelois, avec les districts de Neuchâtel et de Boudry;
2. le Val-de-Travers;
3. le Val-de-Ruz;
4. les Montagnes neuchâteloises, avec les districts du Locle et de La Chaux-de-Fonds.

Cette première division territoriale est toutefois assez grossière. En effet, par exemple, le Littoral ne saurait être considéré comme un bloc monolithique aux intérêts toujours convergents. Entre la Ville de Neuchâtel, son agglomération (Communauté urbaine du Littoral) et les régions de l'Entre-deux-Lacs et de La Béroche, il y a autant de conflits possibles qu'entre le Haut et le Bas du canton !

Dans les Montagnes neuchâteloises, le clivage villes-campagnes est bien présent, comme la votation sur le RER neuchâtelois l'a démontré. Ainsi, il y a peut-être parfois plus d'intérêts communs entre La Brévine et Bevaix qu'entre La Brévine et La Chaux-de-Fonds ! Ces convergences d'intérêts se manifestent parfois au sein de l'Association des communes neuchâteloises (ACN), où l'on sait que les alliances ne se font que très rarement selon des critères « Haut-Bas ».

Enfin, la commission constate que Neuchâtel est un canton à taille humaine, « ni trop petit, ni trop grand », donc qu'un sentiment d'appartenance commune peut aisément s'y développer. Naturellement, le canton est contraint, dans de nombreux domaines, de voir au-delà de ses frontières et de collaborer avec ses voisins, que ce soit pour des raisons financières ou pour des raisons pratiques. Mais de nombreuses problématiques peuvent être résolues au niveau cantonal, que ce soit de manière centralisée ou décentralisée.

Une situation financière difficile et un climat politique tendu

Le canton de Neuchâtel se débat depuis de nombreuses années dans une situation financière difficile. L'accumulation de déficits, la difficulté de retrouver l'équilibre des comptes diminue la marge de manœuvre pour de nouveaux projets ou investissements. Cet état de fait peut contribuer à renforcer les tensions entre les différentes régions du canton : d'une part, des projets doivent être abandonnés, faute de moyens financiers, alors qu'ils sont utiles, voire nécessaires au développement de

³ Chiffres au 31 décembre 2010 : Soleure 16'163 habitants, Granges 16'054 habitants et Olten 17'172 habitants.

la région concernée; d'autre part, les réformes à engager et les coupes budgétaires à opérer touchent les différentes régions, certaines ayant parfois l'impression de payer un plus lourd tribut que d'autres à l'assainissement des finances cantonales.

Si la raison commande de faire la part des choses face aux tensions ordinaires qui opposent les différentes régions du canton et celles, plus conjoncturelles, liées aux réformes politiques en cours, l'esprit humain a tendance à mélanger ces causes diverses et à ne voir que les effets qu'elles engendrent, et notamment ce sentiment d'incompréhension, d'abandon ou d'injustice que ressentent les habitantes et habitants de certaines parties du canton.

Le climat politique extrêmement tendu, avec certaines « affaires » qu'il n'est pas nécessaire de rappeler ici, ne contribue pas à apaiser les tensions entre les régions, la confiance envers les autorités politiques ayant tendance à diminuer, et avec elle la capacité des autorités à convaincre la population de la nécessité et de la justesse des réformes engagées.

Un territoire doté de nombreux atouts

Le canton de Neuchâtel bénéficie de nombreux atouts : une qualité de vie préservée, avec un environnement généreux et diversifié; un tissu économique performant, avec notamment un secteur horloger particulièrement prospère; une formation de qualité, avec des hautes écoles offrant un large éventail de formations.

Par contre, la mobilité est une problématique qui nécessite des solutions à court, moyen et long terme. Le RER devait apporter une réponse en la matière, mais on sait le sort qu'a connu ce projet en votation populaire. Il convient donc de se remettre au travail et d'élaborer de nouvelles propositions. A cet égard, la commission salue les démarches entreprises par les acteurs du projet et souhaite qu'elles aboutissent concrètement lors de la prochaine législature.

De nombreux dossiers, et notamment des réformes importantes, dépendent de la qualité de la mobilité entre les différentes régions du canton : le dossier des transports est donc un dossier central susceptible soit de faire avancer, soit de bloquer d'autres dossiers cruciaux pour l'avenir du canton de Neuchâtel.

7.3 Axes et recommandations

Pour la commission, la cohésion cantonale comprend différents aspects :

1. La cohésion cantonale suppose un certain nombre de valeurs fondamentales partagées par l'ensemble des Neuchâteloises et des Neuchâtelois, valeurs qui sont rassemblées dans la Constitution cantonale, charte de base qui réunit la population neuchâteloise.
2. La cohésion cantonale implique une volonté de vivre ensemble et de se créer un avenir commun, par le biais de projets fédérateurs et d'un dialogue constant entre les différentes régions du canton.
3. La cohésion cantonale nécessite l'addition des forces de chaque région et la mise en valeur des caractéristiques de chacune d'elles, avec un souci de solidarité et de juste répartition de l'action de l'Etat entre les différentes régions.

Comme mentionné plus haut, plusieurs rapports adoptés au cours des dernières années apportent des pistes intéressantes pour surmonter les divisions internes au canton de Neuchâtel et renforcer la cohésion cantonale. Encore faut-il se les rappeler, et surtout les mettre en œuvre ! Aussi, la commission recommande en premier lieu aux autorités de se réapproprier un certain nombre de visions et de stratégies, et tout particulièrement le rapport « Un canton, une vision » et la stratégie

RUN, lesquels postulent la création d'une agglomération unique réunissant justement le Haut et le Bas du canton.

Il conviendrait donc que la législature 2013-2017 soit l'occasion pour les autorités politiques de se replonger dans ces rapports et d'en reprendre les orientations, cas échéant en les adaptant.

D'une manière générale, la commission fait les recommandations suivantes :

Axe 1 Se donner les moyens d'un dialogue entre les différents acteurs du canton

- **Recommandation 1 :**
Le thème de la cohésion cantonale relevant à la fois des autorités cantonales et communales, un **dialogue permanent entre l'Etat et les régions** devrait être instauré. Ainsi, des rencontres régulières entre le Conseil d'Etat et l'Association Réseau urbain neuchâtelois (RUN) devraient être organisées, l'Association RUN étant composée des 8 groupements de communes mis sur pied dans le cadre de la nouvelle politique régionale et de la politique d'agglomération. Cette association pourrait jouer le rôle d'interlocuteur de l'Etat pour les questions touchant à la cohésion cantonale.
- **Recommandation 2 :**
Dans chaque **rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil**, ses conséquences sur la cohésion cantonale devraient faire l'objet d'un **chapitre particulier**, au même titre que ce qui se fait déjà pour les conséquences financières, sur le personnel, sur les communes, etc.
- **Recommandation 3 :**
Le **programme de législature 2013-2017** du Conseil d'Etat devrait être résolument placé sous le signe de la cohésion cantonale. Ce thème devrait même en être l'axe principal. Le programme de législature doit être l'occasion d'un vrai débat sur la cohésion cantonale et sur l'avenir du canton et de ses différentes régions. Le Conseil d'Etat devrait associer les régions à l'élaboration du programme de législature, afin de renforcer l'assise de ce programme et d'en renforcer la légitimité.

Axe 2 : Assurer une répartition juste et efficiente entre les régions

Le canton se compose de différentes régions, urbaines ou rurales. Trop souvent, le débat sur la cohésion cantonale est réduit à une problématique Haut-Bas, alors que le canton est géographiquement beaucoup plus complexe. Ainsi, il conviendrait en premier lieu de renoncer à systématiquement parler du Haut et du Bas et de voir le canton comme un ensemble composé de plusieurs régions, avec ses vallées (Val-de-Travers et Val-de-Ruz) et ses régions à la périphérie de l'agglomération (Entre-deux-Lacs, Béroche et Centre-Jura). Pour cela, les groupements de communes constitués dans le cadre du RUN peuvent servir de référence.

Pour atteindre cet objectif, la commission fait les recommandations suivantes :

- **Recommandation 4 :**
Le canton doit veiller à une **répartition équitable des emplois publics**, en tenant compte de l'accessibilité des services publics et de l'efficacité de leur fonctionnement. Pour ce faire, le Conseil d'Etat devrait se doter d'un **plan directeur de la localisation des services de l'Etat et des institutions paraétatiques**, plan directeur qui permettrait d'avoir une vision d'ensemble de la localisation des services et de planifier, le cas échéant, le déplacement de certains services afin d'assurer l'équilibre entre les régions. Afin de montrer

l'attachement du canton pour les Montagnes et d'assurer la présence de l'Etat dans cette région, un véritable pôle administratif doit être développé à La Chaux-de-Fonds, notamment en lien avec l'amélioration des transports publics entre le Littoral et les Montagnes neuchâteloises.

- **Recommandation 5 :**

Le canton doit avoir une **vision claire de la localisation future des infrastructures importantes** (écoles, hôpitaux, etc.) **et du réseau de transports nécessaire pour relier ces différentes infrastructures**. Suite à l'échec du RER en votation populaire, il convient désormais de développer un concept général des transports englobant toutes les régions du canton et permettant à l'ensemble de la population neuchâteloise d'être prise en compte dans l'amélioration de la mobilité à l'intérieur du canton de Neuchâtel et vis-à-vis de l'extérieur du canton. La localisation des services doit notamment tenir compte des besoins des utilisateurs et s'adapter à l'évolution de la société. A cet égard, la création de groupes d'usagers, à l'image de celui existant pour le Guichet unique, permettrait de mieux cerner les besoins de la population et de réformer l'administration en étant plus fortement en phase avec les attentes du public, ce qui diminuerait les tensions liées à certaines restructurations.

- **Recommandation 6 :**

Le canton doit poursuivre le débat autour de la **réforme de la péréquation financière intercommunale** et de la **répartition de l'impôt sur les personnes morales**. Ces instruments sont essentiels pour atténuer les disparités entre les différentes régions du canton et donner à chacune d'elles des perspectives de développement.

- **Recommandation 7 :**

Certaines **prestations cantonales** pourraient être **fournies de manière décentralisée**, soit dans les administrations communales, soit dans des services administratifs régionalisés. Ainsi, la localisation de certains services cantonaux perdrait de son importance pour les usagers, qui pourraient obtenir la prestation dans leur commune ou dans leur région.

- **Recommandation 8 :**

Le **télétravail** mériterait d'être développé au sein de l'administration cantonale. Ainsi, on diminuerait l'importance de la localisation de certains services pour le personnel concerné et on en faciliterait le déplacement. Le télétravail ne devrait être refusé à un employé que s'il est clairement incompatible avec les prestations à fournir ou avec le bon fonctionnement du service.

Axe 3 : Améliorer l'information et la connaissance de l'autre

Une part importante des conflits entre le Haut et le Bas du canton résultent d'une méconnaissance de l'autre, de malentendus ou de préjugés parfois tenaces. Il convient donc d'améliorer l'information sur les réalités du canton de Neuchâtel et de chacune de ses régions et de renforcer les échanges entre les différentes régions du canton.

Pour atteindre cet objectif, la commission fait les recommandations suivantes :

- **Recommandation 9 :**

Le débat sur la cohésion cantonale nécessite une base scientifique sérieuse et objective. Trop d'affirmations sont faites sur la base de sentiments diffus ou d'appréciations subjectives, dont la véracité peut être remise en cause et engendrer de faux problèmes. Aussi, la commission demande la

construction d'indicateurs de la cohésion cantonale, basés sur des données régulièrement mises à jour. Parmi ces indicateurs, la répartition des investissements publics entre les régions et la politique d'achat de l'Etat méritent une place toute particulière. Dans cette optique, la commission salue l'enquête qui vient d'être lancée par l'Institut de sociologie de l'Université de Neuchâtel et qui devrait fournir de nombreuses informations utiles dans la suite du dossier de la cohésion cantonale.

- **Recommandation 10 :**
La connaissance de l'autre suppose une bonne circulation de l'information. A une époque où l'information est pourtant omniprésente, il existe peu de vecteurs touchant l'ensemble de la population neuchâteloise et lui permettant de connaître les réalités des autres régions et les activités qui y ont lieu. Aussi, la commission suggère la **publication, par les autorités, d'un journal d'information distribué à l'ensemble des ménages neuchâtelois**. Ce journal devra avoir pour vocation première de mettre en avant chacune des régions afin de les faire mieux connaître. Les groupements de communes RUN peuvent être sollicités pour alimenter ce nouveau vecteur.
- **Recommandation 11 :**
Améliorer la connaissance des différentes régions du canton doit se faire non seulement auprès de la population adulte, mais également auprès de la jeunesse. Ainsi, **les courses d'écoles et les activités parascolaires devraient en principe se dérouler dans une autre région du canton**.
- **Recommandation 12 :**
La communication de l'Etat s'est parfois révélée défailante ou, en tous les cas, insuffisante. Communiquer est un exercice complexe qui prend une place toujours plus importante dans une société de l'information comme la nôtre. Aussi, il semble à la commission que **les forces humaines affectées à la communication, au sein de la chancellerie ou des différents départements, mériteraient d'être étoffées**. Même si cela a un coût à un moment où l'on cherche à économiser partout, une bonne communication peut éviter des blocages ou des échecs et donc, à terme, se révéler un investissement rentable.

Axe 4 : Renforcer le sentiment d'appartenance à une même communauté

Le sentiment d'appartenance à une même communauté se cultive au jour le jour, et son renforcement passe par des actes concrets (ex. : localisation des services de l'Etat), mais aussi par des actes plus symboliquement forts. Etre reconnu, c'est souvent en premier lieu être respecté, être écouté.

Pour atteindre cet objectif, la commission fait les recommandations suivantes :

- **Recommandation 13 :**
Un **prix de la cohésion cantonale** devrait être instauré. Il permettrait de récompenser des personnes ou des associations qui œuvrent en faveur de la cohésion cantonale et d'une meilleure compréhension entre les différentes régions.
- **Recommandation 14 :**
Les **célébrations du 1^{er} Mars** pourraient être renforcées, notamment par des rencontres festives avec la population. Chaque commune pourrait organiser, la veille du 1^{er} mars, un repas convivial, au même titre que ce qui se pratique pour le 1^{er} Août.

- **Recommandation 15 :**
Pour montrer leur attachement aux différentes régions du canton et renforcer la proximité avec la population, **les autorités politiques devraient régulièrement siéger de manière décentralisée.** Ainsi, le Grand Conseil devrait siéger au moins une fois par législature dans chacune des régions du canton, sous la forme de sessions décentralisées. Les commissions du Grand Conseil devraient aussi régulièrement siéger en-dehors du Château, par exemple en siégeant une fois par année dans la commune de leur président. On relèvera qu'une telle proposition, qui peut paraître complexe sur le plan logistique, est pratiquée par la commune de Val-de-Travers pour les séances de son législatif, qui sont organisées à chaque fois dans un village différent. Si les réflexions sur une diminution du nombre de députés devaient aboutir, la concrétisation de cette proposition serait d'autant plus facilitée. Quant au Conseil d'Etat, il pourrait également siéger régulièrement hors du Château et en profiter pour rencontrer les autorités locales ou la population.
- **Recommandation 16 :**
Les députés au Grand Conseil devraient être choisis par l'ensemble de la population neuchâteloise. Aujourd'hui, la population choisit uniquement les députés de son district. Si chaque citoyenne ou citoyen pouvait participer au choix de tous les députés, cela donnerait des chances supplémentaires aux personnes qui sont actives sur l'ensemble du canton, et non uniquement dans leur district, ce qui serait une manière de récompenser les personnes qui connaissent bien l'ensemble du canton. **L'élection du Grand Conseil** pourrait se faire en une **circonscription unique**, mais en garantissant à chaque région un **quota de représentation** correspondant à sa population. Autrement dit, chaque électrice ou électeur devrait pouvoir élire les 115 députés, mais le mode d'élection devrait garantir que X députés proviennent du Val-de-Travers, Y députés du Val-de-Ruz, etc.

Axe 5 : Mettre en valeur les atouts de chaque région et favoriser l'émergence d'une agglomération neuchâteloise unique

Chaque région du canton de Neuchâtel a des particularités. Ces différences, additionnées, sont une force : elles permettent au canton de cumuler les atouts et donc d'être plus attractif. Avoir un littoral, des vallées et des montagnes, avoir des zones urbaines et des zones rurales, avoir un bassin industriel et un bassin de services, avoir des centres de formation et des emplois qualifiés, etc. : tout cela fait que le canton de Neuchâtel peut séduire un large public et attirer de nouveaux habitants et de nouveaux contribuables pour consolider les finances cantonales et communales.

La commission constate toutefois qu'il manque, aujourd'hui, une vraie politique d'agglomération et une vraie politique régionale, que ce soit au niveau cantonal ou à l'échelon des communes. Les villes se mettent certes en réseau, mais la collaboration se limite à des domaines ponctuels et peu substantiels. Il n'y a pas de véritable agglomération, alors que Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds, Le Locle et les communes de la Communauté urbaine du Littoral devraient en quelque sorte constituer les quartiers d'une même ville.

Au vu de ce qui précède, la commission fait les recommandations suivantes :

- **Recommandation 17 :**
Le canton et les communes concernées doivent se doter d'une vraie **politique d'agglomération** et d'une vraie **politique régionale**. La voie de cette collaboration doit être refondée sur la base notamment du rapport « Un canton, une vision ». Les contrats d'agglomération et de région doivent

permettre de définir les objectifs à atteindre et les mesures à mettre en œuvre, d'une manière qui permette de favoriser le dialogue entre Etat et communes. Chaque région doit pouvoir bénéficier de perspectives de développement et être un maillon indispensable de la réussite globale du canton de Neuchâtel.

- **Recommandation 18 :**

L'Etat doit **traiter sur un pied d'égalité les villes**, respectivement l'agglomération, **et les autres régions du canton**. La votation sur le RER a montré une fracture entre les villes et les régions, laquelle doit être comblée pour redonner confiance aux populations concernées. Les régions qui entourent l'agglomération doivent pouvoir participer à la politique d'agglomération, et notamment au projet d'agglomération, en tous les cas avec voix consultative.

- **Recommandation 19 :**

Si la création d'un nouvel étage institutionnel, entre le canton et les communes, n'est pas souhaitable et ne ferait que compliquer le système institutionnel, les agglomérations et les régions doivent pouvoir prendre des décisions de manière plus facile, sans que l'unanimité des communes soit nécessaire. Ainsi, il conviendrait rapidement de **donner aux agglomérations et aux régions une structure juridique plus efficace**, par exemple en les transformant en syndicats intercommunaux. Quant à la notion d'agglomération et de région, elle mériterait un ancrage légal, voire constitutionnel. Un ancrage de la notion d'agglomération et de région pourrait, parallèlement, permettre la suppression de la notion de district.

- **Recommandation 20 :**

L'agglomération a besoin de politiques communes dans des domaines importants. Pour donner corps à l'agglomération, la **culture** et les **sports** pourraient être **gérés de manière commune** par les villes de Neuchâtel, de La Chaux-de-Fonds et du Locle.

8. CONCLUSION

La commission consultative de la cohésion cantonale estime, par le présent rapport, avoir répondu aux attentes du Conseil d'Etat et du Grand Conseil en réponse à la recommandation 10.136 « Tenue d'Etats généraux de la cohésion cantonale ». Par conséquent, elle considère que sa mission est terminée et qu'il conviendra de procéder à sa dissolution dès le rapport débattu par les autorités compétentes. Toutefois, le thème de la cohésion cantonale doit continuer, lui, à animer les débats politiques et à faire l'objet d'une attention particulière de la part des autorités cantonales et communales et de la part des régions.

Si les tensions existent entre les régions du canton, ce tout particulièrement en une période de réformes où chacun peut craindre de perdre des acquis, force est de constater que ce qui rassemble les Neuchâteloises et les Neuchâtelois est plus fort que ce qui les divise, et que l'intérêt à vivre ensemble est plus important que l'envie de s'engager sur des chemins séparés. Et le fait que chaque région cherche à défendre ses intérêts, parfois en opposition à ceux d'autres régions lorsque le canton est face à des choix, est finalement une chose normale en politique et se passe dans n'importe quel canton.

La commission invite donc l'ensemble des autorités politiques du canton de Neuchâtel à travailler au rassemblement de la population neuchâteloise et des différentes régions du canton autour de projets fédérateurs. Elle souhaite que ses

recommandations soient débattues et, ainsi, espère avoir pu contribuer à un renforcement de la cohésion cantonale qu'elle appelle de ses vœux.

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

Neuchâtel, le 29 janvier 2013

Au nom de la commission:

Le rapporteur,
R. COMTE

TABLE DES MATIERES

	<i>Pages</i>
RESUME	1
1. INTRODUCTION	2
2. TRAVAUX DE LA COMMISSION	3
3. LE CONTEXTE POLITIQUE	3
4. HISTOIRE DU BAS ET DU HAUT DU CANTON	4
5. "LES DESEQUILIBRES REGIONAUX DANS LE CANTON DE NEUCHATEL"	6
6. QUELQUES INDICATEURS ECONOMIQUES ET SOCIAUX POUR LE CANTON DE NEUCHATEL	8
7. REFLEXIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION	9
7.1. Introduction	9
7.2. Forces et faiblesses	10
7.3. Axes et recommandations.....	12
8. CONCLUSION	17

Haut et Bas dans la perspective historique

Préambule

La structure géomorphologique du Pays de Neuchâtel fait de notre canton une terre sans autre unité que celle que les hommes et l'histoire y ont construite au cours des siècles. Plusieurs anticlinaux parallèles y découpent des vallées et des plateaux entre les 430 m. du bord du lac les 1440 m. du Mont Racine et les 750m du lac des Brenets. Posé sur trois étages aux flancs du Jura, le pays de Neuchâtel ne bénéficie d'aucune liaison naturelle aisée entre les diverses cellules territoriales qui le composent. Cette situation favorise naturellement l'éclosion de mentalités particulières, qui sont le reflet des conditions de vie liées aux différentes régions du canton.

Unité du territoire

Depuis l'implantation de la Maison de Neuchâtel (fin du XIIe siècle) le territoire du Pays de Neuchâtel n'a quasiment pas connu d'extensions ou de modifications de frontière jusqu'à nos jours. Seuls le Cerneux-Péquignot en 1820 et le franc-alleu de Lignièrès en 1815 sont venus s'ajouter à ce qui constituait le comté de Neuchâtel au moyen âge. On peut donc exclure que la tension entre le haut et le bas relève d'un *collage* historique entre deux régions anciennement antagonistes. Il s'agit bel et bien d'une rivalité interne et ce dès les origines.

Occupation du territoire

Pour en comprendre les origines, il est bon de se rappeler que le pays de Neuchâtel n'a été que très progressivement occupé par les hommes et les agglomérations. En faisant volontairement abstraction de toute la préhistoire, sans doute indifférente à cette problématique liée à la civilisation, nous commençons nos observations au moyen âge.

A l'occupation de la région de Neuchâtel, autour de l'an mille, a succédé une conquête concentrique du territoire, d'abord limitée au voisinage immédiat du chef-lieu, incluant les régions de la Côte le bas Val de Ruz et l'entre-deux-lacs. Au XIIIe siècle, le Val de Travers entre dans le giron des Neuchâtel et ce n'est qu'avec le XIVe siècle que s'entame la colonisation des Montagnes, dont personne alors n'imagine qu'elles connaissent un jour un autre destin que celui de terres agricoles.

L'ordre dans lequel s'est étagée l'occupation et la colonisation du pays crée, de fait, une sorte de hiérarchie entre les régions, principalement entre le bas, riche, aisé et prospère et le haut où conditions de vie et productivité sont plus ingrates.

Rupture de l'unité politique

Au début du XIIIe siècle, la famille de Neuchâtel sépare ses biens entre la branche aînée (qui conserve l'actuel territoire cantonal) et la branche cadette qui reçoit le Seeland (d'Erlach à Büren-an-der-Aare en passant pas Aarberg, Nidau et Strassberg, mais sans inclure Bienne). Peu de temps après, les Neuchâtel Aarberg obtiennent le droit de reprendre leur ancien fief de la Seigneurie de Valangin. Mais, comme ils refusent d'en rendre l'hommage féodal à la maison de Neuchâtel, une véritable tension se crée entre ces deux entités. Une guerre s'ensuit, puis en 1301 les comtes de Neuchâtel détruisent la Bonneville.

Les Aarberg-Valangin entreprennent alors une véritable conquête du haut pays en créant le statu exceptionnel de franc-habergeant (celui qui défriche une terre en devient propriétaire). Là-dessus se greffe la création, en 1362, de la Bourgeoisie de Valangin qui, à travers ses bourgeois externes largement répandus entre Valangin, La Chaux de Fonds, Le Locle et La Brévine, détermine une réelle zone d'influence montagnarde, politiquement rivale de la Bourgeoisie de Neuchâtel, dotée d'avantages plus importants que celle dont bénéficie celle de Valangin.

La ligne de démarcation entre le haut et le bas est désormais tracée. Les siècles de rivalité qui vont suivre en feront une barrière ineffaçable dans la mémoire collective.

Les articles généraux et particuliers

Lorsqu'il est proclamé Prince de Neuchâtel en 1707, le roi de Prusse garantit à ses sujets qu'il respectera leurs droits acquis. Il le fait en édictant des Articles généraux, dont le caractère est quasiment constitutionnel. Mais, sous la pression des deux Bourgeoisies, il se trouve dans l'obligation d'accorder à chacune d'entre elles des Articles particuliers garantissant aux Neuchâtelois et aux Valanginois les droits spécifiques dont ils souhaitent la continuation ou l'amélioration.

Cette procédure exceptionnelle témoigne que le Prince doit déjà tenir compte, au début du XVIIIe siècle, d'une sorte de lutte entre un lobby du haut et un lobby du bas. On ne gouverne pas Neuchâtel si l'on n'a pas pacifié l'un et l'autre.

Le siècle du Haut

Les choses changent temporairement avec l'arrivée des idées nouvelles auxquelles les horlogers des montagnes sont plus perméables que les conservateurs du bas. Il se forme dans les Montagnes des noyaux farouchement helvétistes et l'évolution des idées dans la première moitié du XIXe siècle favorise les mouvements révolutionnaires puis l'établissement de la République le 1^{er} mars 1848. Associé aux succès économiques de l'industrie des Montagnes, le radicalisme pragmatique et social va enfin donner son tour au haut du pays dans une sorte de revanche contre des siècles d'ancien régime. Les hommes des Montagnes et des Vallées vont se succéder au gouvernement. Sur les 59 Conseillers d'Etat qui gouverneront durant les cent premières années de la République, le district de Neuchâtel n'en fournira que 17, tandis que les quarante-trois autres seront originaires de Boudry (6), du Val de Travers (12), de La Chaux-de-Fonds (11), du Locle (4) et du Val de Ruz (7). (Deux sont d'origine bernoise : Ami Girard et Ernst Strahm).

Réussite commerciale et détention du pouvoir par une majorité de gens du haut semblent avoir temporairement apaisé les tensions entre haut et bas. Mais une étude plus approfondie serait sans doute utile pour affiner le jugement.

Question et suggestion

Si l'on admet que la tension haut/bas s'exprime aussi bien dans le registre individuel que dans le mode collectif, il nous paraît que le brassage des populations et le temps qui passe tend sérieusement à modérer l'expression individuelle de cet antagonisme, du moins dans ce qu'il a de conceptuel, ses conséquences quotidiennes faisant réagir d'une autre manière bien entendu. Ne seraient-ce pas dès lors les corps constitués et les lobbies qui - se substituant à des opinions personnelle dépassées - en auraient relevé le drapeau pour mieux marquer leur territoire et pour défendre des raisons le plus souvent de politique politicienne, entretenant ainsi le feu qui mitonne désespérément le non-amour entre le haut et le bas de notre canton.

Institutions, presse, associations d'intérêts se seraient ainsi substituées à nos anciennes bourgeoisies pour constituer, comme elles l'étaient sous l'ancien régime, une sorte de pouvoir intermédiaire et flou : la nébuleuse du haut et la nébuleuse du bas.

Pour cette raison, ne faudrait-il pas convenir une fois pour toutes d'abolir l'usage de haut et bas en matière de communication politique, ces deux notions étant trop simplistes, trop simplificatrices, trop imprégnées de non-dit, bref trop vétustes pour répondre aux questions du moment. Comme on le voit, Sisyphe n'est pas mort !

Conclusion

C'est dans le gros temps qu'on juge le marin ! Et si, fondamentalement, la tension entre haut et bas, héritée de siècles entiers de rivalités entre les Bourgeoisies de Valangin et de Neuchâtel, inscrites qu'on le veuille ou non dans la mémoire collective, semble toujours prête à se rallumer, il est évident qu'elle se révèle toujours avec plus d'acuité lorsque le canton affronte des difficultés que dans les époques de prospérité économique et sociale.

Certains sont allés jusqu'à penser que, comme un moteur électrique, le canton de Neuchâtel a besoin de cette tension interne pour produire de l'énergie, nous pensons quant à nous, qu'il gagnerait à s'en passer en permanence. Mais il faudrait pour cela que le bon sens revienne à la surface des choses et que la raison, qui distingue si fort l'homme du reste de la création, reprenne la main sur des passions souvent primaire et toujours infécondes.

Neuchâtel, le 22 mars 2012

Jean-Pierre Jelmini

Les déséquilibres régionaux dans le canton de Neuchâtel

La croyance populaire dit qu'il existe de profonds déséquilibres entre les districts du Haut et ceux du Littoral, toujours en faveur du Littoral, que ces déséquilibres doivent être corrigés afin de favoriser un développement harmonieux du canton. L'observation des faits montre que cette croyance est sans réels fondements. Les disparités économiques entre les districts du Haut et le Littoral ne sont pas si importantes, la balance ne penche pas toujours du même côté, finalement une certaine concentration des activités économiques est utile à la compétitivité de l'économie et au bien-être de la population neuchâteloise. Dans cette perspective, Neuchâtel gagnerait à avoir une seule vraie agglomération de 100'000 ou 120'000 habitants avec une gestion commune et intégrée des services et des principaux équipements.

Attractivité résidentielle

En ce qui concerne la démographie, les régions ont plus de points communs que de différences. Toutes les régions connaissent de forts mouvements de population : il y a chaque année beaucoup de départs et d'arrivées. Sur quatre ans (2006-2010), le renouvellement de la population représente entre environ un quart (district de La Chaux-de-Fonds) et presque la moitié de l'effectif à fin 2010 (Littoral et Val-de-Ruz). Autre caractéristique commune : toutes les régions perdent plus d'habitants au profit d'autres cantons qu'elles n'en reçoivent de ces mêmes cantons. C'est même à Neuchâtel que le solde est le plus négatif. Dans la majorité des régions, les pertes migratoires vers d'autres cantons sont compensées par de nouveaux habitants venus de l'étranger, de telle sorte que la population reste stable ou croît faiblement. Il y a deux exceptions : les districts du Locle et du Val-de-Travers où la population diminue légèrement. Il n'y a donc pas de fossé entre le Haut du canton (peu attractif et en déficit migratoire) et le Bas (attractif et en croissance démographique), mais plutôt l'opposition entre une région résidentielle (Littoral sans la ville de Neuchâtel et Val-de-Ruz) et l'ensemble des autres régions.

Création d'emplois

C'est au Locle et à La Chaux-de-Fonds que se situe le cœur de la vie industrielle du canton. La Ville de La Chaux-de-Fonds compte près de 11'000 emplois dans l'industrie et la construction (secteur secondaire), la Ville du Locle plus de 5'000. Les deux villes du Haut offrent ainsi presque la moitié des postes de travail dans le secondaire (16'000 emplois sur 35'000) et nettement plus de la moitié dans l'industrie (Recensement fédéral de la population 2008). Une majorité des personnes occupées dans les deux villes du Haut le sont dans des entreprises qui travaillent pour le marché national ou les marchés internationaux, alors que les emplois du Bas répondent d'abord à une demande locale (administration, social, santé, autres services à la population). Le Val-de-Travers compte aussi une forte proportion d'emplois orientés vers les marchés d'exportation. Le déséquilibre en faveur du Haut se reflète dans les mouvements pendulaires entre le Littoral et le Haut du canton. Ainsi, les déplacements quotidiens entre le domicile et le lieu de travail se font plus souvent du Littoral ou du Val-de-Ruz vers le Haut du canton que dans le sens inverse. Lorsque le tunnel routier sous La Vue-des-Alpes a été construit, c'est un flux de pendulaires en direction de Neuchâtel qui était attendu. Le dynamisme économique du Haut se reflète aussi dans l'intensité des mouvements de main-d'œuvre frontalière.

En Suisse, le taux d'activité brut (personnes occupées rapportées à la population résidante) est de 57%. Il faut donc 570 emplois dans une région en moyenne pour répondre aux besoins de la population active. Au Locle, il y a 780 emplois pour 1000

habitants et à La Chaux-de-Fonds 600, contre 320 et 350 dans les districts de Boudry et du Val-de-Ruz. Le nombre d'emplois en ville de Neuchâtel est élevé (800 pour 1000 habitants), mais cela est vrai pour toutes les villes centres et n'est pas le signe d'un dynamisme économique particulier.

Disparités de revenus

Le revenu par tête des habitants de La Chaux-de-Fonds et du Locle est d'environ 10% inférieur à celui des habitants de la ville de Neuchâtel, soit un écart d'environ 5000 francs sur le revenu annuel. C'est dans le district de Boudry (46'200) et au Val-de-Ruz (43'000) que les revenus sont en moyenne les plus élevés, au Val-de-Travers, au Locle et à La Chaux-de-Fonds qu'ils sont le plus bas (environ 36'000 francs), alors que le district de Neuchâtel se situe un peu au-dessous du Val-de-Ruz. L'écart entre les extrêmes est de l'ordre de 20%.

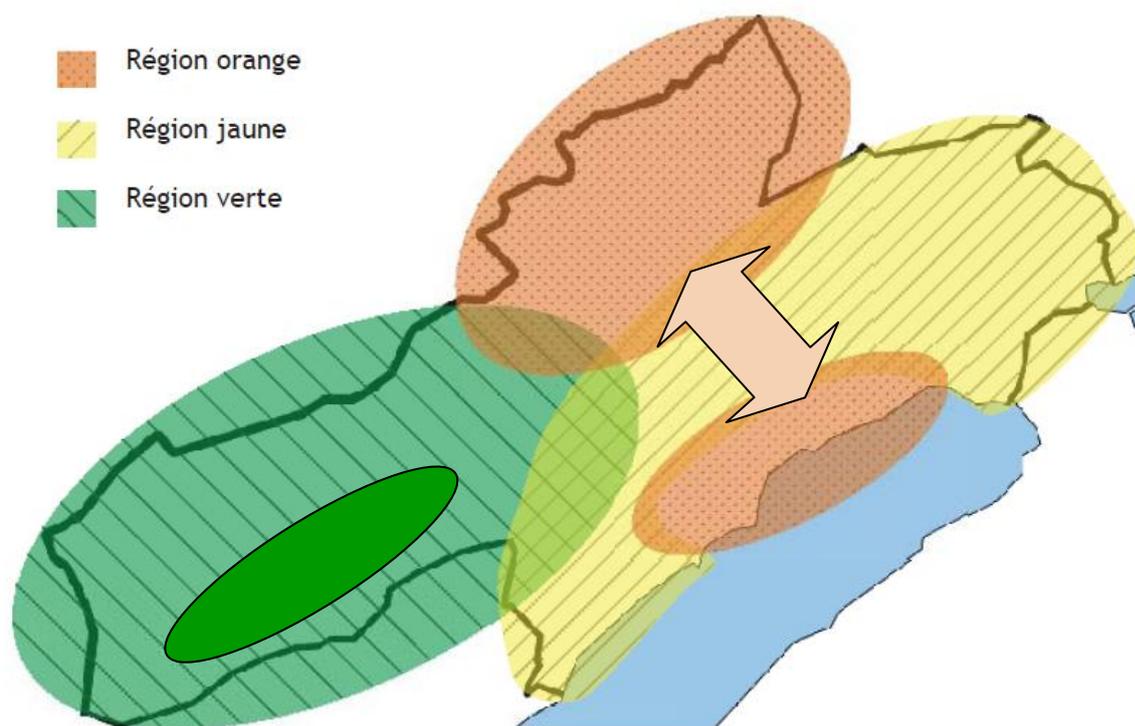
Les communes résidentielles ont une population avec des revenus plutôt élevés, les villes des revenus en moyenne plutôt faibles, tirés vers le bas par la population à faible revenu qui s'y concentre. Aux régions à vocation résidentielle – Boudry, Val-de-Ruz, Neuchâtel sans la ville – où les revenus sont en moyenne élevés, on peut opposer les trois districts industriels (Le Locle, La Chaux-de-Fonds et Val-de-Travers) où ils sont plutôt bas.

A nouveau, ce n'est pas l'opposition Haut – Bas qui explique les différences de revenus mais la dichotomie ville-campagne. Pour l'anecdote, observons qu'à La Chaux-du-Milieu et au Cerneux-Péquignot les revenus par tête sont plutôt élevés.

Les régions du canton : une vision différente

L'analyse des disparités dans le canton ne parvient pas à se détacher de l'opposition traditionnelle du Haut et du Bas. Or ce n'est ni une manière judicieuse d'appréhender les différences ni une bonne structure pour concevoir une politique régionale à l'échelle du canton. Dans une étude destinée au Département de l'économie, l'Institut de recherches économiques de l'Université proposait de distinguer trois régions pouvant servir de cadre à une autre politique : les *villes* en rouge (Le Locle-La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel avec éventuellement les communes du Littoral parties de l'agglomération), la *région résidentielle* en jaune (Val-de-Ruz, Littoral et Entre-deux-Lacs), enfin une *région mixte* en vert, rurale et industrielle, incluant le Val-de-Travers et les vallées des Ponts et de La Brévine. Ce nouveau découpage du canton prend tout son sens si les tâches remplies par les villes font l'objet d'une gestion intégrée, si les responsabilités pour les équipements d'importance régionale sont clairement réparties. Une différence par rapport à la vision de 2004 : les villes sont reliées par une flèche qui traduit l'importance que nous attachons à une gestion intégrée des équipements et services d'importance régionale. Sans un début (au moins) de gestion commune, il fait peu de sens de parler d'agglomération neuchâteloise. A noter aussi que la position du Val-de-Travers s'est renforcée avec l'entrée en vigueur des accords de libre circulation.

LES TROIS RÉGIONS DE LA POLITIQUE RÉGIONALE



Source : Quelle politique régionale pour le canton de Neuchâtel ?

Une grande agglomération

La "grande agglomération" de 120'000 habitants, le RUN, reste pour l'instant à l'état de rêve de techniciens de l'aménagement du territoire, sans beaucoup de contenu concret. Les trois villes décident seules, elles offrent plus ou moins les mêmes prestations et les mêmes équipements sur trois sites, avec ou sans RUN.

Croire que les trois lettres R_U_N vont transformer le fonctionnement des villes, supprimer les doublons, améliorer l'efficacité, amener les autorités à fonctionner comme si les villes constituaient une entité unique est faire preuve d'un grand optimiste. Nous ne voyons pas comment parvenir à un vrai changement, allant au-delà des lettres et des mots, sans une réforme institutionnelle.

Il existe plusieurs manières de renforcer la coopération entre les villes. Dans un premier modèle, l'Agglomération regrouperait les villes du Locle, de La Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel (avec les communes qui rejoindraient le "grand Neuchâtel", mais sans les autres communes de l'agglomération, encore que ce point mérite d'être discuté), disposerait d'autorités élues par les Conseils généraux des trois villes et serait financée par des taxes et des contributions par tête. Dans ce modèle, il n'y a pas encore de "caisse commune", en ce sens que la contribution par tête est identique, donc pas échelonnée selon les ressources fiscales. L'une des étapes importantes consiste à identifier les tâches régionales, de la compétence de l'agglomération, et trouver un accord sur une répartition raisonnable des équipements et des services sur le territoire (le théâtre en Bas, la musique en haut ; les sports de glace en Haut, le football en Bas; ...).

Dans le second modèle, les autorités de l'agglomération seraient élues par la population et les charges seraient financées par des taxes ("caisse commune"). Chaque ville participerait donc au financement des services régionaux en fonction de ses ressources.

Le troisième modèle passe par une fusion des trois villes (modèle que les élus actuels accueilleraient sans grand enthousiasme, probablement, mais qu'en pense la population ?).

Neuchâtel, le 3 juin 2012

Prof. Claude Jeanrenaud

