

UNIVERSITE DE LAUSANNE – INSTITUT DES HAUTES ETUDES EN  
ADMINISTRATION PUBLIQUE (IDHEAP)

# **La complémentarité entre les projets TransRUN et H20 : une construction politico-administrative**

Travail de mémoire  
Master en politique et management publics

Sous la direction de Stéphane Boisseaux, Maître assistant à l'Université de  
Lausanne et à l'IDHEAP

par

Estelle Pointet

Lausanne  
2010

## Remerciements

Je tiens à remercier toutes les personnes qui ont contribué à la réalisation de ce travail de mémoire.

Mes remerciements s'adressent en particulier à Pascal Vuilleumier, chef de l'Office cantonal des transports (OCTR), pour m'avoir accueillie en stage et m'avoir permis de travailler sur un sujet aussi passionnant. Merci également à toute l'équipe de l'OCTR avec qui j'ai partagé de très bons moments pendant mon stage.

Je remercie aussi très sincèrement mon directeur de mémoire, Stéphane Boisseaux, pour sa disponibilité, ses conseils et encouragements qui m'ont été extrêmement précieux tout au long de ce travail.

Merci aussi à l'ensemble des personnes qui m'ont accordé un entretien et qui ont ainsi contribué aux résultats de ce travail.

Un grand merci à mon compagnon, José Vicente Sánchez, pour son soutien permanent et ses relectures attentives ainsi qu'à Julie Silberstein pour avoir accepté de relire ce mémoire.

Enfin, un merci particulier à toute ma famille et surtout à mes parents qui m'ont toujours soutenue tout au long de mes études.

# Table des matières

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>PARTIE 1.....</b>	<b>2</b>
<b>PROBLEMATIQUE, HYPOTHESE, CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIE.....</b>	<b>2</b>
<b>1. PROBLEMATIQUE.....</b>	<b>2</b>
<b>2. HYPOTHESE DE RECHERCHE.....</b>	<b>3</b>
<b>3. CADRE THEORIQUE : LE ADVOCACY COALITION FRAMEWORK.....</b>	<b>3</b>
<b>4. METHODOLOGIE.....</b>	<b>5</b>
4.1 Entretiens semi-directifs.....	5
4.2 Observation participante.....	6
4.3 Analyse de sources écrites.....	7
<b>PARTIE 2:.....</b>	<b>8</b>
<b>MISE EN CONTEXTE DES PROJETS ET PRESENTATION DES ACTEURS IMPLIQUES..</b>	<b>8</b>
<b>1. LE PROJET TRANSRUN.....</b>	<b>8</b>
1.1 La stratégie RUN et la genèse du projet.....	10
1.2 La politique fédérale des agglomérations et la question du financement du TransRUN	11
1.3 Le TransRUN dans le projet d'agglomération RUN.....	12
<b>2. LE PROJET H20.....</b>	<b>15</b>
2.1 La genèse du projet.....	17
2.2 La politique fédérale en matière de routes nationales et la reprise du projet.....	18
2.3 La mise en place du projet.....	19
<b>3. LES COALITIONS D'ACTEURS.....</b>	<b>22</b>
3.1 Les acteurs de la coalition TransRUN.....	22
3.2 Les acteurs de la coalition H20.....	24
3.3 Deux coalitions de cause.....	27
<b>4. EN SYNTHESE.....</b>	<b>28</b>
<b>PARTIE 3.....</b>	<b>30</b>
<b>L'ÉMERGENCE D'UNE COMPLÉMENTARITÉ « NÉCESSAIRE ».....</b>	<b>30</b>
<b>1. LA CONFÉDÉRATION, DÉCLENCHEUR D'UNE RECHERCHE DE COORDINATION.....</b>	<b>30</b>
1.1 Une nouvelle dynamique découlant d'un choix politique.....	31
<b>2. LA COALITION H20 ET L'ARGUMENTAIRE DE LA COMPLÉMENTARITÉ.....</b>	<b>32</b>
2.1 Le PLR, l'UDC et le PS se disent convaincus.....	32
2.2 Le rôle central du SPCH.....	33
2.3 Les arguments des communes de La Chaux-de-Fonds et du Locle.....	37
<b>3. LA COALITION TRANSRUN, PARTAGÉE SUR LA QUESTION DE LA COMPLÉMENTARITÉ ...</b>	<b>38</b>
3.1 Les critiques du groupe PopVertsSol.....	39
3.2 Le BAR, le SAT et l'OCTR: entre scepticisme et ajustement.....	39
a) La coordination rail-route et le compromis trouvé.....	41
3.3 La commune de Neuchâtel, plutôt en faveur.....	43
<b>4. EN SYNTHESE.....</b>	<b>44</b>
<b>PARTIE 4.....</b>	<b>45</b>
<b>LES INCOHÉRENCES ET CRITIQUES.....</b>	<b>45</b>
<b>1. ACTEURS ASSOCIATIFS, ARGUMENTS À LA MARGE.....</b>	<b>45</b>
1.1 Leur point de vue sur les projets.....	45
1.2 Leur point de vue sur la complémentarité des projets.....	48
<b>2. QU'EN DISENT LES EXPERTS ?.....</b>	<b>51</b>

2.1	<i>Des projets non complémentaires</i> .....	51
2.2	<i>Critiques et réflexions</i> .....	55
<b>3.</b>	<b>EN SYNTHÈSE</b> .....	<b>57</b>
<b>CONCLUSION</b> .....		<b>58</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....		<b>59</b>
1.	OUVRAGES ET ARTICLES .....	59
2.	DOCUMENTS ADMINISTRATIFS .....	60
3.	AUTRES DOCUMENTS UTILISES .....	63
4.	ARTICLES DE PRESSE .....	63
5.	SITES INTERNET .....	63
<b>ANNEXES</b> .....		<b>I</b>
ANNEXE 1 : LISTE DES INTERLOCUTEURS .....		I
ANNEXE 2 : LE GUIDE D'ENTRETIEN .....		II
ANNEXE 3 : LE PÉRIMÈTRE DE L'AGGLOMÉRATION RUN .....		III
ANNEXE 4 : POTENTIEL DE TRAFIC REPORTÉ VERS LES PROJETS DE CONTOURNEMENT .....		IV
ANNEXE 5 : COORDINATION DES MODÉLISATIONS DE TRAFIC DES PROJETS TRANSRUN ET H20.....		V

## Table des illustrations

FIGURE 1 : CONCEPT DE DESSERTE DU TRANSRUN.....	9
FIGURE 2 : COMMUNES DE L'AGGLOMERATION RUN .....	13
FIGURE 3 : CONCEPT DE TRACE DU PROJET H20 .....	16
TABLEAU 1: RESUME SCHEMATIQUE DES SYSTEMES DE CROYANCES DES COALITIONS TRANSRUN ET H20 .....	27
FIGURE 4 : DEVELOPPEMENT DES TIERS INTEGRES DANS LE PROJET H20.....	35
FIGURE 5 : COMPLEMENTARITE H20 – TRANSRUN.....	35

## Liste des abréviations

ACS	: Automobile Club de Suisse
ARE	: Office fédéral du développement territorial
ATE	: Association Transports et Environnement
BAR	: Bureau des agglomérations et des régions
CE	: Conseil d'Etat
CNCI	: Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie
DGT	: Département de la gestion du territoire
GC	: Grand Conseil
LaSUR	: Laboratoire de Sociologie Urbaine
OCTR	: Office cantonal des transports
OFEV	: Office fédéral de l'environnement
OFROU	: Office fédéral des routes
ORCA	: Office des routes cantonales
PS	: Parti socialiste
PLR	: Parti libéral-radical
PVS	: PopVertsSol
RUN	: Réseau urbain neuchâtelois
SAT	: Service de l'aménagement du territoire
SEV	: Syndicat du personnel des transports
SPCH	: Service des ponts et chaussées
TCS	: Touring Club Suisse
UDC	: Union démocratique du centre
UNAM	: Union neuchâteloise des arts et métiers
WWF	: World Wide Fund for Nature

## Résumé

Comment les projets TransRUN et H20 ont-ils été amenés à être définis comme étant complémentaires ? Dans le canton de Neuchâtel, plusieurs acteurs politiques et administratifs s'accordent sur cette définition, alors même que ces deux projets se distinguent déjà par leur nature : le premier est un projet de transport public, tandis que le second est un projet autoroutier. Pour répondre à notre questionnement, nous avons choisi de nous appuyer sur le cadre théorique du *advocacy coalition framework*, développé par Paul Sabatier et Hank Jenkins-Smith. Cette approche insiste sur le rôle des idées et des « coalitions de cause » dans le développement des politiques publiques. La méthodologie utilisée est qualitative et consiste principalement en une série d'entretiens, menés auprès de divers acteurs publics et privés concernés par ces projets. L'hypothèse défendue ici montre que la complémentarité entre ces projets est le fruit d'une construction politico-administrative qui vise surtout à légitimer l'inscription du projet H20 sur l'agenda politique fédéral et tend à en sous-estimer les incohérences.

## Introduction

« Nous souhaitons aller de l'avant avec tous les projets, H20, TransRUN pour ne parler que de trains. Pourquoi ? Parce que les deux projets sont complémentaires » (GC 2009a : 65).

Ces propos, tenus en juin 2009 par le conseiller d'Etat en charge du Département de la gestion du territoire du canton de Neuchâtel, lors d'une séance au Grand Conseil, illustrent le thème abordé dans ce mémoire. Dans le canton de Neuchâtel, plusieurs acteurs politiques et administratifs s'accordent pour affirmer que les projets TransRUN et H20 sont complémentaires. Pourtant, ceux-ci se distinguent déjà par leur nature : le premier est un projet de transport public, alors que le second est un projet autoroutier. L'objectif de ce travail consiste dès lors à comprendre comment ces deux projets ont été amenés à être définis comme tels. Pour ce faire, nous avons choisi de nous appuyer sur le cadre théorique du *advocacy coalition framework*, qui insiste sur le rôle des idées et des « coalitions de cause » dans le développement des politiques publiques<sup>1</sup>. Notre démarche méthodologique est qualitative et consiste principalement en une série d'entretiens, menés auprès de divers acteurs publics et privés concernés par ces projets. Le présent travail s'inscrit dans le cadre d'un stage de six mois effectué au sein de l'Office des transports du canton de Neuchâtel. Ce dernier a donc constitué le terrain d'étude privilégié pour la réalisation de ce mémoire.

Notre propos est structuré en quatre parties.

Dans la première partie, nous exposons la problématique, l'hypothèse ainsi que le cadre théorique et la méthodologie utilisée. A partir de constats sur le terrain, nous posons l'hypothèse centrale que la complémentarité entre les projets TransRUN et H20 est le fruit d'une construction mobilisant des acteurs politiques et administratifs.

La deuxième partie met en lumière le contexte de mise en place des projets TransRUN et H20 et les acteurs impliqués. D'abord, nous retraçons le contexte historique et institutionnel dans lequel ces projets émergent, tout en les décrivant brièvement. Ensuite, nous examinons les principaux acteurs qui gravitent autour de ces projets à l'aide du cadre théorique retenu.

La troisième partie est consacrée à l'analyse de l'émergence du discours sur la complémentarité entre ces deux projets. Après avoir exposé les principaux facteurs qui ont conduit à son apparition, nous examinons plus particulièrement comment se situent les différents acteurs impliqués dans ces projets face à ce discours.

Enfin, la quatrième partie consiste à présenter les incohérences entre les projets TransRUN et H20 ainsi que les critiques soulevées à leur égard. Nous y analysons le point de vue d'acteurs et d'experts qui ne sont pas directement impliqués dans les processus de décision et d'élaboration de ceux-ci.

---

<sup>1</sup> Ce cadre analytique a été développé à partir du milieu des années quatre-vingts par Paul A. Sabatier et Hank C. Jenkins-Smith aux Etats-Unis. Pour un aperçu récent sur l'histoire de ce cadre analytique, on peut se référer à Bergeron et al. (1998).

# Partie 1

## Problématique, hypothèse, cadre théorique et méthodologie

### 1. Problématique

Comme évoqué en introduction, ce travail s'inscrit dans le cadre d'un stage effectué au sein de l'Office des transports du canton de Neuchâtel (OCTR). La mission qui nous a été confiée au cours de ce stage consiste à analyser la complémentarité entre les projets TransRUN et H20. Or, lors de nos recherches, nous nous sommes rapidement rendu compte de l'absence de littérature scientifique traitant de la complémentarité entre deux infrastructures de transport projetées sur un même territoire, soit plus précisément entre un projet de transport public et un projet autoroutier. Dès lors, il n'existe aucune étude rigoureuse prouvant que de tels projets puissent s'inscrire dans un rapport de complémentarité.

Par ailleurs, les projets TransRUN et H20 apparaissent *a priori* incompatibles. En effet, ils se distinguent par leur nature et leurs objectifs. Le premier est un projet de transport public qui consiste en la réalisation d'une liaison ferroviaire rapide entre le haut et le bas du canton, soit entre les villes de Neuchâtel, de La Chaux-de-Fonds et du Locle. Il a pour objectif principal d'améliorer le temps de parcours entre le haut et le bas du canton afin de permettre un rapprochement significatif de ces trois villes. A l'inverse, le second est un projet autoroutier qui prévoit la réalisation de contournements des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds. Il vise principalement à désengorger les centres de ces deux villes du haut du canton, et à améliorer l'axe de transit transfrontalier, qui relie Besançon à Neuchâtel et Berne. Outre ces distinctions, ces deux projets se différencient par leur contexte de mise en place. Alors que le TransRUN s'inscrit dans le cadre de la stratégie de développement cantonale, appelée le Réseau urbain neuchâtelois (RUN), et dans celui de la politique fédérale des agglomérations, le projet H20 est élaboré en rapport avec la politique fédérale en matière de routes nationales.

Ainsi, la complémentarité entre ces projets apparaît difficile à cerner, d'autant plus qu'elle ne fait pas l'unanimité. En effet, de la recherche empirique effectuée, il ressort que plusieurs acteurs ne partagent pas ce point de vue et considèrent plutôt qu'ils sont en concurrence.

L'ensemble de ces constats nous amène donc à formuler la question de recherche suivante : *Comment les projets TransRUN et H20 ont-ils été amenés à être définis comme étant complémentaires ?*

De cette interrogation essentielle découlent trois types de questionnement que nous nous proposons d'examiner :

- Peut-on identifier un ou des événements clés ayant provoqué l'émergence du concept de complémentarité entre ces deux projets ?
- Quels sont les acteurs défendant cette complémentarité ? Et quels sont leurs arguments ?
- Peut-on déceler des incohérences entre ces deux projets ? Quels sont les acteurs qui les relèvent ?

## 2. Hypothèse de recherche

Avant de présenter notre hypothèse, il convient de préciser quelques éléments de contexte pour mieux comprendre la situation des projets TransRUN et H20.

Il faut souligner que ces derniers sont élaborés en lien étroit avec la politique de la Confédération, laquelle joue un rôle central en ce qui concerne leur financement. En effet, le canton de Neuchâtel ne pourrait pas, à lui seul, assumer l'ensemble des coûts qu'ils impliquent, compte tenu de ses faibles moyens financiers. Ainsi, d'un côté, le TransRUN s'inscrit dans le cadre de la politique fédérale des agglomérations. Les offices fédéraux se sont déjà prononcés à son propos lors de l'examen du projet d'agglomération neuchâtelois dans lequel il figurait et qui a été déposé fin 2007. Ceux-ci ont proposé un financement fédéral à hauteur de 35%, bien que ceci doive encore faire l'objet d'une décision des chambres fédérales. D'un autre côté, le projet H20 s'insère dans le cadre de la politique fédérale en matière de routes nationales. Les autorités du canton de Neuchâtel souhaitent que son financement soit entièrement pris en charge par la Confédération. Or, contrairement au projet TransRUN, le projet H20 n'a pas encore fait l'objet d'un examen auprès des offices fédéraux<sup>2</sup>.

Ainsi, d'une part, la Confédération apparaît comme un acteur majeur pour la réalisation de ces projets ; et d'autre part, le projet TransRUN jouit déjà d'une certaine légitimité à ses yeux, contrairement au projet H20 qui n'a pas encore fait l'objet d'un examen fédéral. Ces considérations nous amènent à formuler l'hypothèse de recherche suivante : *La complémentarité entre les projets TransRUN et H20 est le fruit d'une construction opérée par des acteurs politico-administratifs qui, afin de mettre le projet H20 sur l'agenda politique fédéral aux côtés du projet TransRUN, visent à créer une convergence des points de vue et tendent à sous-estimer les incohérences.*

## 3. Cadre théorique : le *advocacy coalition framework*

Le cadre d'analyse retenu relève d'une approche dite « cognitive » des politiques publiques dans la mesure où il insiste surtout sur le poids des représentations sociales et des valeurs dans l'élaboration des politiques publiques. En cela, il se démarque des approches qui conçoivent la conduite des politiques publiques uniquement à travers les jeux entre acteurs rationnels mus par des intérêts matériels (Muller 2005). S'inspirant des travaux de psychologie cognitive et sociale, le *advocacy coalition framework* suppose que les acteurs interprètent la réalité en fonction de cadres cognitifs préexistants, qui leur fournissent des schémas d'interprétation du monde. Il considère que la capacité des acteurs à percevoir le monde et à traiter les informations est affectée par « des contraintes et des biais cognitifs » (Bergeron et al. 1998 : 202). Ces derniers évoluent donc plutôt dans un cadre de rationalité limitée, tel que développé par Simon (1958). Comme l'écrit Sabatier, « les acteurs perçoivent toujours le monde au travers d'un prisme formé par leurs croyances préexistantes » (cité et traduit in Bergeron et al. 1998 : 202).

L'argument de base du *advocacy coalition framework* est que « la prise de décision en matière de politique publique peut être mieux comprise comme une compétition entre coalitions de cause, chacune étant constituée d'acteurs provenant d'une multitude d'institutions (leaders de

---

<sup>2</sup> Dans la partie suivante, nous décrivons plus en détail le cadre dans lequel s'inscrivent les projets TransRUN et H20 ainsi que les enjeux qu'ils soulèvent.

groupe d'intérêt, agences administratives officielles, législateurs, chercheurs et journalistes) qui partagent un système de croyances lié à l'action publique et qui s'engagent dans un effort concerté afin de traduire des éléments de leur système de croyances en politique publique » (Sabatier & Schlager 2000 : 227). Cette compétition se déploie à l'intérieur de sous-systèmes politiques, définis comme l'ensemble d'acteurs qui sont activement concernés par un problème politique et qui cherchent à influencer les politiques qui lui sont reliées. Sabatier et Jenkins-Smith pensent donc que, dans chaque sous-système politique, les acteurs peuvent s'agréger en une ou plusieurs coalitions de cause qui plaident pour la réalisation d'un système de croyances particulier. Ils élaborent la notion de coalition de cause (*advocacy coalition*) pour souligner l'idée que les acteurs qui composent ces coalitions sont multiples et peuvent venir d'horizons très divers, soit être issus aussi bien du secteur public que du secteur privé, l'important étant qu'ils partagent un même système de croyances et se coordonnent pour le promouvoir.

Ainsi, « pour une même politique publique, coexistent plusieurs systèmes de croyances, spécifiques à chacune des coalitions » (Bergeron et al. 1998 : 203). Cette notion centrale de système de croyances (*belief system*) renvoie aux valeurs fondamentales, aux représentations sociales de la réalité qui tendent à l'expliquer, aux perceptions de cette réalité (y compris la définition de ce qui pose problème et des solutions à y apporter). Sabatier et Jenkins-Smith distinguent trois niveaux structurels dans un système de croyances : (1) au niveau le plus profond se trouve le noyau central (*deep core*), constitué par des valeurs normatives fondamentales et des axiomes ontologiques, sur lesquels se fonde la philosophie personnelle de chacun ; (2) au niveau suivant se trouve le noyau propre à une politique particulière (*policy core*), qui contient un ensemble de stratégies et de revendications politiques visant à réaliser les croyances issues du niveau profond dans un sous-système politique donné ; (3) enfin, le dernier niveau est composé d'aspects secondaires (*secondary aspects*) qui comprend un certain nombre de considérations sur les instruments, mesures et informations nécessaires pour la réalisation du *policy core*. Le *advocacy coalition framework* postule que ces trois niveaux d'un système de croyances présentent une résistance décroissante au changement. Selon Sabatier et Jenkins-Smith, le *deep core* et le *policy core* d'un système de croyances ont une forte dimension identitaire pour les *advocacy coalitions* ; ils sont donc moins sensibles au changement que les *secondary aspects*.

Concernant les changements dans les politiques publiques, le *advocacy coalition framework* propose en particulier deux voies possibles. D'une part, une politique publique peut changer à travers le temps « par apprentissage » entre coalitions de cause. Ce type de changement concerne avant tout les aspects secondaires d'un système de croyances, considérés comme étant plus facilement ajustables par rapport à de nouvelles données ou considérations pouvant apparaître, mais le *deep core* et le *policy core* restent inchangés. D'autre part, l'action publique dans un domaine peut changer suite à des modifications plus profondes du système de croyances, qui concernent notamment le *policy core*, voire le *deep core*. Selon Sabatier et Jenkins-Smith, les plus importants d'entre eux sont liés à l'influence de facteurs extérieurs au sous-système. Ils posent ainsi l'hypothèse que « le noyau d'un programme gouvernemental a peu de chance de changer en l'absence de perturbations significatives extérieures au sous-système de politique publique, telles que des changements de conditions socio-économiques, des évolutions politiques électorales ou des impacts produits par d'autres sous-systèmes » (cité et traduit in Bergeron et al. 1998 : 212).

Le *advocacy coalition framework* nous semble *a priori* un cadre d'analyse pertinent pour deux raisons principales. Premièrement, notre objet d'étude concerne la mise en place de deux

types de projet d'infrastructure (un projet de transport public et un projet autoroutier) qui mobilisent des acteurs et des systèmes de croyances distincts. Le cadre analytique des *advocacy coalitions* nous permet de mettre en évidence, par rapport à chaque projet, les principaux acteurs impliqués ainsi que les caractéristiques du système de croyances lié. Deuxièmement, en insistant sur l'idée qu'une même coalition puisse réunir différentes catégories d'acteurs, ce cadre d'analyse nous semble particulièrement adapté pour appréhender la multiplicité des acteurs impliqués dans les projets H20 et TransRUN. En effet, comme nous le verrons, ces projets mobilisent divers types d'acteurs, parfois également rattachés à différents niveaux étatiques (cantonal ou communal). Le *advocacy coalition framework* fournit donc des outils théoriques utiles, permettant de mieux saisir la réalité politique et sociale dans laquelle les projets TransRUN et H20 s'inscrivent.

## **4. Méthodologie**

Du fait de l'absence de littérature sur la complémentarité entre un projet autoroutier et un projet de transport public, nous avons poursuivi notre étude dans le but de comprendre comment les deux projets en question ont été amenés à être définis comme complémentaires. Pour ce faire, nous avons opté pour une démarche qualitative combinant une approche inductive et hypothético-déductive. En effet, nous sommes entrés sur le terrain à partir de la question générale « dans quelle mesure les projets TransRUN et H20 sont-ils complémentaires ? » pour, dans un deuxième temps, élaborer et préciser une problématique et une hypothèse de recherche sur la base de nos observations et de nos données. Pour répondre à notre questionnement de recherche, les méthodes qualitatives suivantes ont été utilisées : l'entretien semi-directif, l'observation participante et l'analyse de sources écrites. Dans une perspective de triangulation des données (Yin 1994), nous avons comparé les informations issues de ces différentes méthodes afin de renforcer la validité de notre recherche.

### **4.1 Entretiens semi-directifs**

Les informations récoltées lors des entretiens menés sur le terrain constituent les données centrales de cette recherche.

Nous avons choisi de mener des entretiens semi-directifs, c'est-à-dire « ni entièrement ouvert, ni canalisé par un grand nombre de questions précises » (Quivy & Van Campenhout 1995 : 195). Notre grille d'entretien consistait en une série de questions-guides, relativement ouvertes, de sorte à ce que l'interviewé puisse, autant que possible, se « révéler » et s'exprimer librement. L'idée était avant tout d'approfondir sa réflexion. Nous nous sommes simplement efforcés de recentrer l'entretien sur les objectifs de la recherche lorsque cela paraissait nécessaire.

Vingt-quatre entretiens semi-directifs d'une durée moyenne d'une heure et demie ont été réalisés principalement auprès d'acteurs publics et privés concernés, de près ou de loin, par les projets TransRUN et H20. Le choix des interlocuteurs s'est fait en fonction de leur importance et de leur implication dans les projets en question, mais aussi dans le souci de pouvoir disposer de points de vue suffisamment diversifiés sur le sujet d'étude. Dans cette optique, nous avons interrogé trois types d'acteurs : d'abord des élus et des responsables administratifs directement impliqués ou concernés par la mise en place des projets TransRUN et H20 ; ensuite, des responsables et des membres d'associations des secteurs des transports, de l'environnement et de l'économie, pouvant avoir une certaine influence sur les décisions

que prennent les autorités cantonales en matière d'infrastructures de transport et d'aménagement du territoire ; enfin, des experts en matière de mobilité<sup>3</sup>.

Le guide d'entretien a été construit autour de deux thèmes principaux : d'une part, le positionnement et les perceptions des acteurs par rapport aux projets TransRUN et H20 ; et d'autre part, leurs perceptions sur la relation entre ces projets (en complémentarité ou en concurrence)<sup>4</sup>. Evidemment, les questions ont été adaptées en fonction des interlocuteurs rencontrés. Par ailleurs, elles ont été continuellement retravaillées de façon à être pertinentes et compréhensibles. La majorité des entretiens a été enregistrée puis retranscrite intégralement, à l'exception de quatre d'entre eux, effectués avec prise de notes<sup>5</sup>. Nous avons, par la suite, analysé les propos recueillis en fonction des thèmes abordés et du type d'acteur interrogé.

Au travers de ces entretiens, nous avons donc cherché à comprendre comment les acteurs perçoivent les deux projets en question, comment ils conçoivent la relation entre eux et l'argumentent. Il s'agissait également de saisir les motivations profondes qui les poussent à défendre l'un des projets ou les deux. Ces entretiens se révèlent ainsi être très utiles pour permettre une analyse en termes de *advocacy coalitions*. En effet, l'un des points centraux de cette analyse consiste à identifier les systèmes de croyances auxquels adhèrent les acteurs composant les coalitions en présence. Les informations obtenues au moyen des entretiens effectués nous semblent essentielles et suffisamment précises pour permettre une compréhension fine de ces systèmes de sens. Comme l'indiquent Blanchet et Gotman : « l'enquête par entretien est l'instrument privilégié de l'exploration des faits dont la parole est le vecteur principal, cette conversation par laquelle la société parle et se parle. Ces faits concernent les systèmes de représentations (pensées construites) et les pratiques sociales (faits expérimentés). [...] L'enquête par entretien est ainsi particulièrement pertinente lorsque l'on veut analyser le sens que les acteurs donnent à leur pratiques, aux événements dont ils ont pu être témoins ; lorsque l'on veut mettre en évidence les systèmes de valeurs et les repères normatifs à partir desquels ils s'orientent et se déterminent ». (Blanchet & Gotman 1992 : 23).

## 4.2 Observation participante

Dans le cadre du stage effectué au sein de l'OCTR, nous avons également utilisé la méthode d'observation participante. Cette méthode, qui consiste à « prendre part aux situations sociales d'une communauté dans le but de prendre connaissance des problèmes, des événements et des interactions existants » (Barton et al. 1997 : 99), s'est imposée du fait de notre simple présence sur le terrain d'étude en qualité de stagiaire. La mission qui nous a été confiée, à savoir analyser la complémentarité entre les projets TransRUN et H20, était connue par les acteurs rencontrés. Cependant, signalons que peu de personnes ont été informées sur la problématique de ce présent travail, puisqu'elle a été développée dans un deuxième temps.

Notre statut de stagiaire nous a, en particulier, permis de participer à plusieurs séances de coordination des projets TransRUN et H20, lesquelles réunissaient les représentants des services cantonaux concernés et parfois des membres de bureaux d'études mandatés dans le cadre de ces projets. L'une de ces séances s'est également déroulée avec la participation du

---

<sup>3</sup> Pour les besoins de l'étude et afin de préserver un certain anonymat, nous ne nous référons qu'aux fonctions et rattachements institutionnels de nos interlocuteurs et nous décidons de ne pas donner leur identification exacte. Ceux-ci sont décrits dans une liste figurant en annexe 1.

<sup>4</sup> Un exemplaire de ce guide d'entretien figure en annexe 2.

<sup>5</sup> Dans ces cas-ci, nous avons utilisé la prise de notes pour des raisons d'efficacité et de discrétion.

Conseiller d'Etat en charge du DGT. En outre, nous avons assisté à une séance portant sur le projet H20 et sur les mesures d'accompagnement qu'il comporte en présence d'élus locaux, du chef du projet H20 et d'un membre du bureau d'ingénieurs mandaté pour élaborer un plan contenant ces mesures. Pendant chaque séance, nous avons pris des notes de manière systématique. Ces observations participantes ont permis de mieux saisir le positionnement et le rôle des divers acteurs impliqués dans l'élaboration des projets TransRUN et H20. En outre, elles nous ont aidés à mieux cerner le contexte local dans lequel ces projets évoluent et les enjeux qui y sont rattachés, complétant ainsi les informations recueillies lors des entretiens.

L'observation telle que nous l'avons pratiquée peut comporter un certain nombre d'inconvénients. Tout d'abord, le chercheur peut rencontrer des difficultés à se faire accepter comme observateur par les groupes concernés (Quivy & Van Campenhout 1995). Dans notre cas, nous n'avons pas connu ce type de difficulté, principalement en raison du fait que notre démarche d'enquête était pleinement soutenue par notre employeur qui, par ailleurs, nous a accompagnés à la plupart des séances auxquelles nous avons participé. En outre, un autre problème pouvant apparaître dans le cadre des observations que nous avons menées est celui « d'une implication personnelle telle que l'observation devienne difficile, déformée, partisane, et donc cesse d'être objective » (Mucchielli 1994 : 35). Pour limiter ce risque, nous nous sommes efforcés de garder une attitude critique et objective envers nous-mêmes et ce que l'on a observé, en essayant notamment de prendre du recul par rapport aux notes que nous avons prises. Par ailleurs, ce risque est atténué par l'emploi d'autres méthodes dans notre étude.

### **4.3 Analyse de sources écrites**

Outre les entretiens avec des acteurs clés et les observations participantes, nous avons utilisé, pour notre analyse, un nombre important d'informations émanant de diverses sources écrites.

D'une part, nous avons procédé à une analyse de documents de terrain, ce qui nous a permis de mieux cerner le contexte de mise en place des projets, la logique même de ceux-ci ainsi que le rôle et le positionnement des différents acteurs concernés. Les documents suivants ont été examinés :

- des études techniques et des documents de l'Office cantonal des transports (OCTR) et du Service des ponts et chaussées (SPCH) concernant les projets TransRUN et H20 ;
- des procès-verbaux des séances au Grand Conseil et des documents émis par les autorités cantonales relatifs à ces deux projets, à la politique régionale, au projet d'agglomération RUN et à la politique routière ;
- des documents établis par les autorités fédérales concernant la politique de la Confédération dans le domaine des agglomérations et des routes nationales ;
- des documents remis lors des entretiens et lors des séances auxquelles nous avons assisté ;
- des informations et documents figurant sur les sites Internet des différents acteurs concernés par les projets.

D'autre part, plusieurs travaux scientifiques et études sur la mobilité et les transports nous ont aidés dans l'analyse. Plus précisément, nous nous sommes appuyés sur des travaux qui traitent de la question du report modal (de la voiture particulière vers les transports publics) et des questions relatives à la mise en place d'infrastructures de transport (voir notamment Kaufmann 2008 ; Bonanomi 1993 ; Boillat & Pini 2005 ; Offner 1993 ; Plassard 2003).

## Partie 2:

### Mise en contexte des projets et présentation des acteurs impliqués

Le but de cette partie consiste à présenter le contexte de mise en place des projets TransRUN et H20 ainsi que les principaux acteurs impliqués. Il s'agira en premier lieu de décrire les projets et de restituer le contexte historique et institutionnel dans lequel ils prennent forme. Ce faisant, nous montrerons que ces projets, élaborés avant tout au niveau cantonal, s'insèrent dans un cadre plus large de la politique de la Confédération dans le domaine des agglomérations et des routes nationales. En deuxième lieu, nous examinerons les principaux acteurs qui gravitent autour de ces projets à la lumière du cadre théorique présenté en première partie. Il s'agira donc d'identifier les différents acteurs formant les deux *advocacy coalitions* en présence ainsi que les raisons principales les amenant à défendre le TransRUN et/ou le projet H20. Ceci nous permettra par la suite de préciser les caractéristiques des systèmes de croyances portés par ces coalitions et de montrer dans quelle mesure celles-ci sont en compétition.

#### 1. Le projet TransRUN

Le TransRUN est le projet phare du Réseau urbain neuchâtelois (RUN), stratégie de développement territorial et économique menée par le canton et les communes de Neuchâtel. Il s'agit d'un projet ferroviaire ayant pour objectif principal d'améliorer et de moderniser le réseau de transports publics du canton de Neuchâtel. On peut le qualifier de réseau express régional (RER) car il vise à relier les trois villes du canton (Le Locle, La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel) par une cadence au quart d'heure, mais aussi à mieux connecter leurs agglomérations et les pôles de développement économique du Littoral (Boudry-Perreux, Marin-Epagnier) et des Montagnes (Le Crêt-du-Loche)<sup>6</sup>. En outre, l'idée est de permettre de rendre les liaisons du canton plus performantes avec l'extérieur (en particulier avec les Franches-Montagnes, le Vallon de St-Imier et l'Arc Lémanique) (Vianin 2010).

Plus concrètement, le projet TransRUN consiste à remplacer l'actuelle ligne ferroviaire Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds par un nouveau tracé direct, principalement en tunnel, avec un arrêt intermédiaire à Cernier, chef-lieu du Val-de-Ruz. Ce nouveau tronçon (dit « barreau vertical », voir figure 1) évite ainsi le détour actuel par le rebroussement de Chambrilien, qui suit un tracé datant du XIX<sup>e</sup> siècle. De plus, il prévoit l'aménagement de plusieurs gares et haltes (Cernier, Mortgarten, Eplatures, Perreux, Cité-Martini, Neuchâtel-Vieille-Ville), ainsi qu'une voie de croisement au Crêt-du-Loche. La desserte de bus existante touchée par le projet sera remodelée en fonction des besoins (par exemple dans le Val-de-Ruz). La planification actuelle du projet prévoit un début des travaux en 2015 et une mise en service du TransRUN pour fin 2020 (Grandjean & OPAN concept SA et al. 2009a ; Vianin 2010 ; DGT 2010).

---

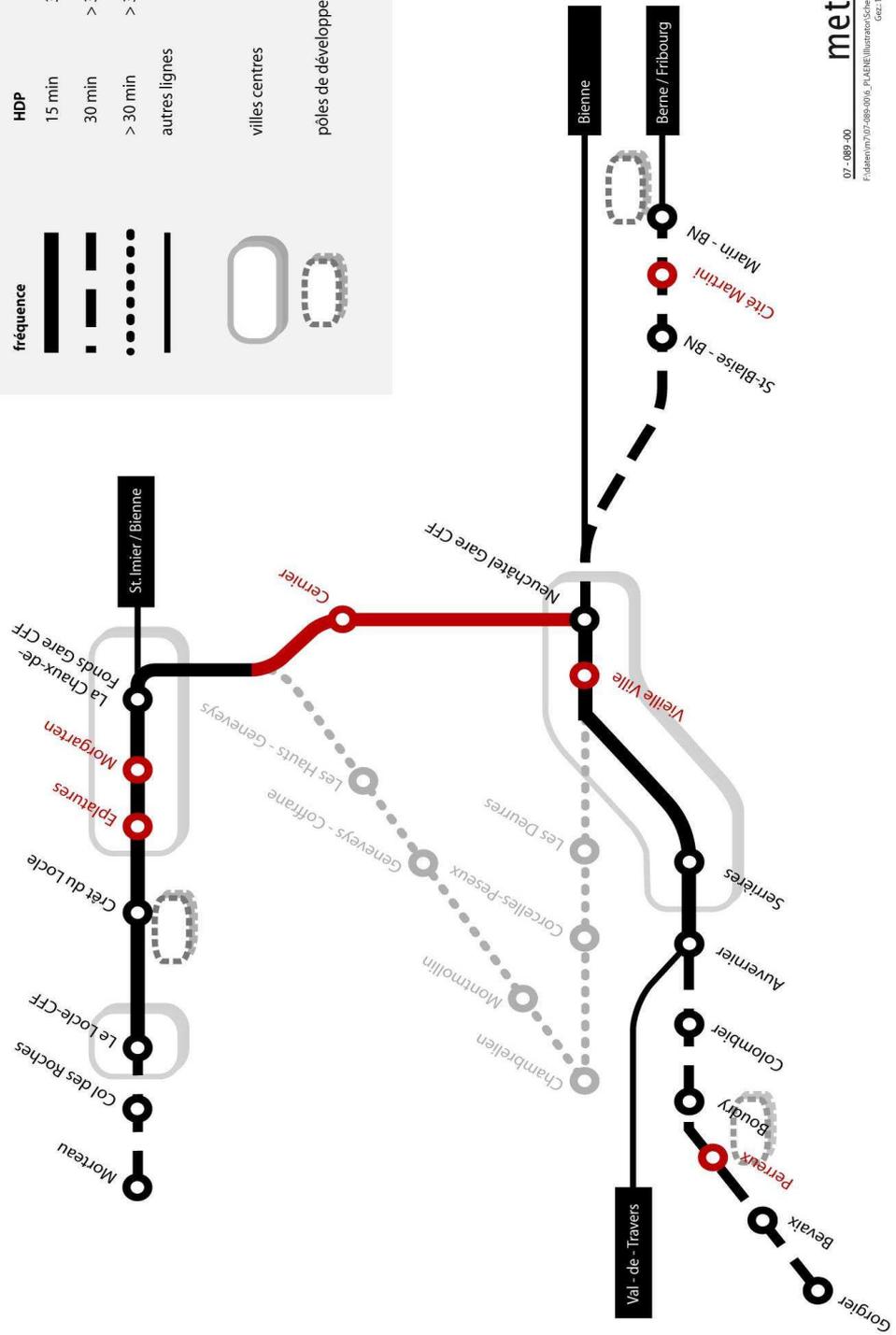
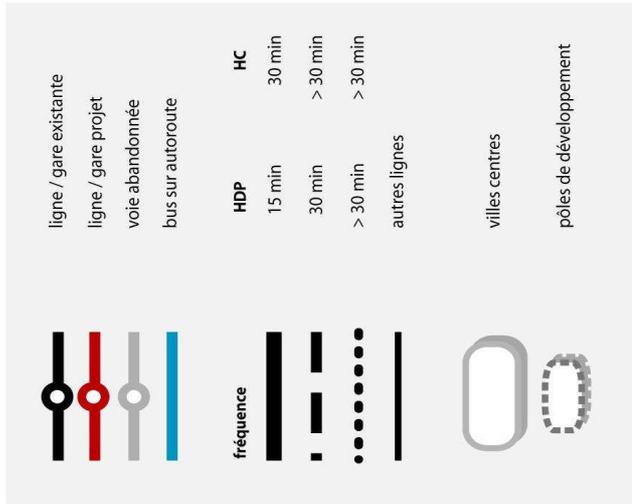
<sup>6</sup> Source : site officiel de la République et Canton de Neuchâtel (Office cantonal des transports) : <http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?CatId=9979> (consulté en septembre 2010).



République et Canton de  
**Neuchâtel**

**TransRUN**

**Variante Cernier**



**Figure 1 : Concept de desserte du TransRUN (concept de H renversé)**  
 Source : Metron & Ecoplan (2007 : 18).

## 1.1 La stratégie RUN et la genèse du projet

Au tournant des années 2000, le RUN apparaît comme une nouvelle stratégie de développement cantonale. Issue d'échanges entre les directeurs de l'urbanisme des villes du Locle, La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel et plusieurs chefs de services du canton, elle se fonde sur quatre constats alors partagés : la position du canton au niveau national et international est marginale, sa politique intérieure est de longue date divisée par un antagonisme entre le haut/bas du canton et l'opposition villes/campagnes, ses finances sont très limitées, et son territoire a un caractère urbain certain (70% de la population neuchâteloise et 80% des emplois se concentrent dans ses zones urbaines) (Quincerot & Woeffray 2005). En réponse à cela, le cœur de la stratégie RUN consiste à mettre en réseau les trois villes neuchâteloises dans le but de créer une seule et même agglomération plus forte de 120'000 habitants. En outre, l'idée est de créer une alliance des villes et des régions qui serve au développement cantonal. En renforçant sa cohésion interne, il s'agit de profiler le canton de Neuchâtel comme troisième centre urbain de Suisse romande (après Genève et Lausanne) et de le transformer en une agglomération d'importance nationale (Quincerot & Woeffray ; CE 2002a).

Le concept RUN gagne vite en légitimité politique. Dès 2002, le Conseil d'Etat (CE) en fait l'une de ses priorités dans son programme de législature (2002-2005 et 2006-2009) : « Développer l'attractivité du canton, créer de nouvelles richesses, baisser la fiscalité de façon ciblée, renforcer la cohésion sociale : tels sont les grands objectifs du CE [...] dans le cadre du RUN. [...] Le RUN est déjà devenu une réalité quotidienne, depuis l'ouverture du tunnel routier sous la Vue-des-Alpes, en 1994. Ce potentiel urbain est dès lors un axe dont le CE entend tirer pleinement parti pour dessiner le développement futur du canton » (CE 2002a : 2). Cette place fondamentale attribuée à la stratégie RUN sera également confirmée dans la Conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire, approuvée par le Grand Conseil (GC), en janvier 2005. Le RUN est ainsi avant tout élaboré en tant que politique de développement interne au canton.

C'est dans cette perspective cantonale RUN que l'idée de relier Neuchâtel à La Chaux-de-Fonds par une nouvelle infrastructure ferroviaire, faisant l'objet d'études cantonales dès le milieu des années 1980, interpelle les autorités cantonales neuchâteloises. En septembre 2002, le CE publie un rapport intitulé « *Rapprocher les villes* » où il mentionne le retard pris par le canton en matière de transports publics et la nécessité de créer un nouveau moyen de transport collectif pour rapprocher le haut et le bas du canton : « Le rebroussement de Chambrelieu, héritage du XIX<sup>e</sup> siècle, illustre le retard du canton en la matière. [...] Le trajet en train entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, long et coupé par l'attente au rebroussement, dans un matériel roulant parfois désuet, a gardé un caractère de voyage entre deux "mondes" ». (CE 2002b : 2). Il s'agit dès lors pour les autorités du canton de créer un véritable réseau de transport public dans le but de rapprocher les villes neuchâteloises (RUN).

En janvier 2003, le GC prend acte de ce rapport et débloque un crédit de 550'000 CHF pour l'étude de « l'évitement du rebroussement ferroviaire de Chambrelieu et la faisabilité d'un système tram-train pour le RUN ». L'étude est réalisée en 2004 par une équipe pluridisciplinaire, qui baptise le futur système de transport public « TransRUN ». Trois éléments essentiels sont alors mis en avant :

- A la vue des adaptations nécessaires sur la ligne du Pied-du-Jura et de l'assainissement des tunnels existants, le projet d'une simple suppression du rebroussement de

Chambrelieu risque d'être tout aussi coûteux à terme que de construire une nouvelle infrastructure entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds.

- Entre les deux villes, la part modale du transport public représente à peine 10%, avec 2'800 passagers/jour sur la ligne ferroviaire, alors que le trafic s'élève à 25'000 personnes/jour sur l'axe routier H20 (à la hauteur du tunnel sous la Vue-des-Alpes). Le TransRUN pourrait atténuer ce déséquilibre et transporter entre 10'000 et 15'000 voyageurs/jour à l'horizon 2020, ce qui correspondrait à une part modale de 30% par rapport au transport individuel. Ceci permettrait notamment de freiner l'augmentation du trafic dans le tunnel routier qui, selon les prévisions, risque la saturation d'ici dix à quinze ans.
- Deux variantes de tracé sont alors proposées : l'une utilisant au maximum les infrastructures existantes et reliant Neuchâtel à La Chaux-de-Fonds via Corcelles, l'autre exigeant la construction intégrale d'un nouveau tracé et reliant les deux villes via Cernier. Les coûts approximatifs des projets sont estimés à 270 millions de francs suisses pour la variante « Corcelles » (première étape<sup>7</sup>) et à 450 millions pour la variante « Cernier » (CE 2007a).

En mars 2005, le GC prend acte de ces résultats et accepte un nouveau crédit de 1'300'000 CHF pour la poursuite des études. Plusieurs analyses d'approfondissement sont alors menées. En 2007, une étude comparative intégrant diverses variantes (rail et bus) parvient à la conclusion que la variante « Cernier » est de loin la plus avantageuse, avec un rapport coûts/avantages très élevé (Metron & Ecoplan 2007). Par rapport à la variante « Corcelles », il s'avère qu'elle présente plusieurs avantages : elle relierait Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds de manière rectiligne par un tracé majoritairement en tunnel, mettant les deux villes à douze minutes l'une de l'autre, au lieu, dans le meilleur des cas, de vingt-neuf minutes actuellement ; la variante Corcelles, en revanche, n'offrirait qu'un « lifting » du tracé ferroviaire actuel avec la suppression du rebroussement de Chambrelieu, ramenant à un temps de parcours de vingt minutes ; de plus, la variante Corcelles exige l'assainissement des tunnels de la ligne actuelle, ce qui fait passer son coût à 400 millions (CE 2007a ; Le Temps 03 octobre 2007).

En septembre 2007, dans son rapport intitulé « *Un canton, une vision* », le CE décide de renoncer à l'assainissement des tunnels de l'ancienne ligne et prend clairement position en faveur de la variante la plus rapide « Cernier ». En approuvant ce rapport un mois plus tard, le GC accepte de ne poursuivre plus que cette variante. Les coûts d'investissements sont alors toujours estimés à 450 millions de francs.

## **1.2 La politique fédérale des agglomérations et la question du financement du TransRUN**

Impulsés par les autorités cantonales neuchâteloises, la stratégie RUN et le projet TransRUN vont prendre forme dans le cadre de la politique des agglomérations de la Confédération. Cette politique a été annoncée dans le rapport du Conseil fédéral le 19 décembre 2001 et se fonde sur l'article 50 al. 3 de la Constitution fédérale, qui oblige la Confédération à tenir compte de la situation particulière des villes et des agglomérations. L'enjeu principal pour la Confédération est de créer une action concertée avec les villes, les communes et les cantons

---

<sup>7</sup> La réalisation de la deuxième étape dépend d'investissements futurs des CFF et du BLS sur la ligne du Pied-du-Jura, dont l'horizon est incertain (CE 2007a).

afin d'agir sur les problèmes induits par le développement même des agglomérations (étalement urbain, saturation des réseaux de transports, atteintes à l'environnement, etc.). En ce sens, elle entend davantage s'engager en faveur du développement durable des agglomérations. Un nouvel instrument est dès lors mis en place pour permettre aux agglomérations d'aborder les problèmes les plus urgents : l'élaboration du *projet d'agglomération*, où la problématique du transport a un rôle central. En effet, la Confédération accorde une aide financière au développement d'infrastructures de transports dans le cadre de projets d'agglomération. Celle-ci est définie dans la loi fédérale sur le fonds d'infrastructures (LFIInfr), adoptée par les chambres fédérales en octobre 2006 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008 : ce fonds met à disposition 6 milliards de francs sur une durée de vingt ans pour les infrastructures du trafic d'agglomération. Il est destiné à participer au financement des projets dans une proportion de 30% à 50% des investissements prévus. Néanmoins, pour bénéficier de cette aide financière, les projets d'agglomération doivent satisfaire à un certain nombre de conditions, parmi lesquelles, celle de fournir la preuve que les transports et l'urbanisation sont coordonnés dans une perspective de développement durable (CF 2001 ; ARE 2003 ; Jemelin 2008).

Dans ce contexte, les autorités du canton vont présenter le RUN comme projet d'agglomération afin de pouvoir bénéficier du fonds d'infrastructures, en particulier pour le financement du projet TransRUN qui s'avère d'ores et déjà coûteux. Le financement de celui-ci constitue en effet un défi majeur pour le canton qui, à lui seul, ne peut pas l'assurer, compte tenu de ses moyens financiers limités. Mais ce projet fait rapidement face à un obstacle technique: en février 2007, suite à une interpellation déposée par le conseiller national Didier Burkhalter, demandant un soutien fédéral pour le TransRUN, le Conseil fédéral conteste que le RUN puisse être considéré comme « une » agglomération en se référant à la définition des agglomérations de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Selon cette dernière, Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds – Le Locle forment deux agglomérations distinctes (DGT 2007); celles-ci sont géographiquement séparées par le massif jurassien et le Val-de-Ruz, mettant de ce fait en péril le financement du TransRUN. Ce n'est donc qu'en novembre 2007 qu'un pas décisif en faveur du projet RUN est entrepris à Berne : le Conseil fédéral décide d'élargir la notion d'agglomération à des critères fonctionnels permettant ainsi au TransRUN d'avoir plus de chances de bénéficier du fonds d'infrastructures. Selon la presse, ce changement est le fruit d'un intense travail de lobbying opéré par le Conseiller d'Etat Jean Studer et les conseillers nationaux Didier Burkhalter et Didier Berberat (Le Temps 08 novembre 2007). Mais, à ce moment, rien n'est encore gagné. Le projet d'agglomération neuchâtelois doit encore faire l'objet d'un examen auprès de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), en concurrence notamment avec une trentaine d'autres projets.

### **1.3 Le TransRUN dans le projet d'agglomération RUN**

En décembre 2007, le projet d'agglomération RUN est remis à l'ARE pour évaluation. Il constitue la base d'un contrat qui pourra être passé entre le canton et la Confédération pour la réalisation d'infrastructures de transport. Il a donc pour but de résoudre les problèmes liés au trafic d'agglomération au moyen d'une approche coordonnée des transports et de l'urbanisation. Pour ce faire, il se focalise sur les aspects « urbanisation » et « transports » et intègre des projets de la stratégie RUN (politiques cantonales et communales) qui concernent uniquement ces domaines. Le pilotage politique de la stratégie et du projet est assuré par le CE et l'association RUN, qui en est l'organe de concertation où sont représentés le canton et

les groupements de communes nés de la stratégie RUN<sup>8</sup>. En parallèle, le soutien technique à la mise en œuvre du projet est confié à l'organe opérationnel de cette même association, appelé le Bureau des agglomérations et des régions (BAR) (DGT 2007).

Le périmètre du projet d'agglomération est clairement délimité : il rassemble 134'000 habitants et 73'000 emplois (en 2005) et réunit 16 communes urbaines, dont 14 du Littoral et des Montagnes et deux communes françaises (voir carte en annexe 3) :

Communes centres	Communes de couronne	
La Chaux-de-Fonds	Auvernier	Hauterive
Le Locle	Bevaix	Marin-Epagnier
Morteau (F)	Bôle	Peseux
Neuchâtel	Boudry	Saint-Blaise
	Colombier	Villers-le-Lac (F)
	Corcelles-	
	Cormondrèche	
	Cortailod	

**Figure 2** : Communes de l'agglomération RUN. Source : DGT (2007 : 19).

Dans l'optique de renforcer et de mettre en réseau les composantes urbaines du canton, le projet se fixe plusieurs objectifs et stratégies dont les principaux sont les suivants<sup>9</sup> :

- *Bien relier l'agglomération RUN aux villes suisses et européennes* grâce notamment à l'entretien du réseau autoroutier, à l'amélioration de l'accessibilité ferroviaire aux villes suisses et françaises (TGV) et au développement de l'aéroport des Eplatures.
- *Concrétiser une stratégie du report modal* en améliorant l'offre des transports publics du canton, y compris celle des parcs-relais (P+R) et des transports publics urbains. Il s'agit également de développer une politique de stationnement, de sécuriser le réseau routier, de valoriser les mobilités douces, ainsi que de réaménager les espaces publics. Le TransRUN représente le pilier central de cette stratégie.
- *Coordonner transports et urbanisation* en mettant en place les mesures nécessaires pour lutter contre l'étalement urbain. Dans cette ligne d'action, le TransRUN a également un rôle central car il permet un développement plus solidaire entre le nord et le sud de l'agglomération en termes d'emploi et d'habitat, un regroupement des équipements publics existants, ainsi qu'une valorisation de tous les secteurs de l'agglomération desservis. En matière de développement urbain, il s'agit en particulier d'encadrer la gestion des zones à bâtir et de concentrer l'urbanisation dans les pôles de développement et aux alentours des gares.
- *Valoriser les villes* à travers notamment le réaménagement des espaces publics (en lien avec la modération du trafic et la réorganisation des transports publics), le renforcement des mobilités douces et la valorisation du patrimoine urbain et architectural (DGT 2007).

<sup>8</sup> Huit groupements de communes se sont constitués sur la base de contrats d'agglomération et de contrats de région signés entre le canton, les communes et parfois des partenaires privés, à savoir : le réseau des trois villes, la communauté urbaine du Littoral, la communauté urbaine La Chaux-de-Fonds – Le Locle, la région de l'Entre-Deux-Lacs, la région Val-de-Travers, la région Centre-Jura, la région de la Béroche et la région du Val-de-Ruz (DGT 2007).

<sup>9</sup> Ces éléments sont également formalisés dans des plans qui ont été adoptés par le canton : le Plan directeur cantonal des transports (2007), la Conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire (2004), le Schéma directeur de développement cantonal (2006) et le Plan directeur cantonal (révision 2007 et celui mis en consultation en 2010).

Dans cette perspective, le projet d'agglomération RUN prévoit la mise en œuvre de 136 mesures pour un coût total estimé à 600 millions de francs. Parmi ces mesures, le TransRUN est considéré comme étant de loin la plus importante. Il représente la dite *colonne vertébrale* du RUN dans le sens où il permet de relier de manière optimale toutes les régions du canton, mais aussi parce qu'il concerne la réalisation de multiples objectifs du RUN. De plus, dans le projet d'agglomération RUN, le TransRUN est supposé circuler jusqu'à Morteau. Il s'agit en fait de créer un système de transport public d'agglomération performant, comprenant également les communes françaises du périmètre RUN. Pour cela, le projet d'agglomération prévoit également, comme mesure, l'électrification et la réfection de la voie ferroviaire entre le Col des Roches et Morteau.

En décembre 2008, la Confédération émet son rapport d'examen sur les projets d'agglomération. Le RUN est enfin reconnu comme une véritable agglomération, notamment parce qu'il se concrétise par la réalisation du TransRUN qui est considéré comme étant coûteux, mais « dont l'opportunité est démontrée » (ARE 2009 : 5). Les mesures sont évaluées sur la base de leur coût/utilité et sont classées selon un ordre de priorité allant de A (réalisables en 2011 et 2014) puis B (réalisables entre 2015 et 2018) et pour finir par C (présentent un rapport coût/utilité insuffisant). Pour les catégories A et B, un taux de participation fédérale de 35% est fixé, cependant ils doivent encore faire l'objet d'une décision du parlement fédéral : fin 2010 pour ce qui est du paquet A et en 2014 pour ce qui est du paquet B. Le TransRUN est retenu en tant que priorité B et devrait bénéficier d'un cofinancement de 96 millions, mais rien n'est donc encore acquis. Quant à la mesure concernant l'électrification de la voie entre le Col des Roches et Morteau, elle est classée en priorité C et, contrairement au TransRUN, elle ne fait actuellement l'objet d'aucune planification à l'échelle du canton (Vianin 2010)<sup>10</sup>.

Aujourd'hui, la situation des projets RUN et TransRUN a quelque peu évolué au niveau de la politique cantonale. Tout d'abord, la stratégie RUN ne fait plus partie des priorités dans le programme de législature du CE 2010-2013, contrairement au projet TransRUN qui reste un objectif prioritaire pour constituer la nouvelle agglomération. Selon le chef de l'OCTR, l'objectif actuel des autorités du canton, par rapport à la Confédération, est de conserver, parmi les mesures du projet d'agglomération, celles en catégorie A et le TransRUN en catégorie B. Quant au projet TransRUN, il est aujourd'hui en phase d'études d'avant-projet jusqu'en 2012 et bénéficie d'un crédit de 6,6 millions de francs, accordé par le GC en septembre 2009 ; une commission parlementaire a été mise en place pour assurer le suivi du projet. En outre, les CFF participent de près aux études d'avant-projet, en vertu notamment d'une convention de collaboration signée avec le canton. Une réévaluation du TransRUN avec les CFF a d'ailleurs confirmé la faisabilité du projet. Cependant, elle a mis en évidence une estimation plus précise de son coût de réalisation qui a dès lors pratiquement doublé : celui-ci se situe aujourd'hui aux alentours des 850 millions de francs<sup>11</sup>. Face à cela, l'enjeu pour les

---

<sup>10</sup> Les projets retenus en **priorité A** : la nouvelle gare « Mortgarten » et toute une série de mesures d'aménagement (place de la gare de La Chaux-de-Fonds, giratoire Place Numa-Droz, voies trolleybus, modération du trafic, mesures de mobilité douce, etc.)

Les projets en **priorité B** : le TransRUN, les nouvelles gares « Eplatures » et « cité Martini », une voie de croisement au Crêt-du-Loche, des mesures de mobilité douce, etc.

Les projets en **priorité C** : l'électrification et réfection de la voie ferroviaire entre le Col des Roches et Morteau, les nouvelles gares « Perreux » et « Col des Roches », le contournement Est de La Chaux-de-Fonds (liaison H18-H20), etc.

<sup>11</sup> Cette estimation concerne uniquement la réalisation du dit « barreau vertical », soit de la liaison ferroviaire reliant Neuchâtel à La Chaux-de-Fonds. Avec l'aménagement des nouvelles gares et de la voie de croisement au Crêt-du-Loche, le coût du projet devrait atteindre environ 900 millions de francs (d'après le chef du projet TransRUN, séance de coordination H20-TransRUN, juin 2010).

autorités du canton est non seulement de pouvoir bénéficier du fonds d'infrastructures de la Confédération, mais aussi de trouver les moyens de financer la part restant à leur charge. Récemment, en juin 2010, le CE a fondé la société TransRUN SA. Cette société privée a pour objectif principal de mener à bien les études du TransRUN, mais elle vise également à assurer la levée de financement<sup>12</sup>. Elle permettrait en effet d'intégrer des partenaires dans la conduite et la prise en charge des risques liés au projet. Pour l'instant, le canton est l'unique actionnaire de la société, mais il se peut que les CFF en fassent partie à l'avenir<sup>13</sup> (RCNa 2010).

## 2. Le projet H20

Le projet H20 est un projet d'évitement autoroutier du Locle et de La Chaux-de-Fonds, élaboré par le canton de Neuchâtel dans le contexte d'un futur reclassement de la route principale H20, entre la frontière française et Neuchâtel, en route nationale N20. Il s'agit d'un projet ayant pour buts principaux, d'une part, d'améliorer l'axe de transit transfrontalier des Microtechniques, qui relie Besançon à Neuchâtel et Berne ; et, d'autre part, à travers notamment la mise en place de mesures dans les centres-villes, de désengorger les centres urbains des deux villes du haut du canton et d'y améliorer les conditions de vie. L'idée est également de permettre de desservir les deux pôles de développement des Montagnes neuchâteloises (Le Crêt-du-Loclc et Le Col des Roches) (DGT 2010 ; biol conseil SA & sd ingénierie 2009).

De façon plus concrète, le projet H20 consiste principalement<sup>14</sup> en la réalisation de deux infrastructures autoroutières entre l'ouest du Locle et le sud de La Chaux-de-Fonds (Bas-du-Reymond) :

- un évitement du Locle par un tunnel bidirectionnel équipé d'une galerie de sécurité ;
- un évitement de La Chaux-de-Fonds par un tunnel monodirectionnel à deux tubes de deux voies chacun (voir figure 3) ;

Ce projet fait suite à la réalisation d'un tronçon autoroutier reliant les deux villes (première étape de l'évitement de La Chaux-de-Fonds, mis en service en 2007) et à la construction de l'autoroute qui relie La Chaux-de-Fonds à Neuchâtel (mise en service entre 1975 et 2000). L'intégration d'évitements à ces tronçons d'autoroute permettrait ainsi de « compléter » le caractère autoroutier de l'axe H20. Il est estimé que la réalisation complète du projet, du début des travaux à la mise en service des deux contournements, prendrait au moins dix ans (biol conseil SA & sd ingénierie 2009 ; OPAN concept SA et al. 2009a).

---

<sup>12</sup> Source : Schaffter, H. août 2010. *Le PPP n'est pas une solution*. Sur le site officiel du SEV : [http://www.sev-online.ch/fr/aktuell/kontakt.sev/2010/ausgabe15/kontakt\\_10\\_15\\_2.php](http://www.sev-online.ch/fr/aktuell/kontakt.sev/2010/ausgabe15/kontakt_10_15_2.php) (consulté en septembre 2010).

<sup>13</sup> Source : Ibid.

<sup>14</sup> Ce travail ne prend pas en compte les aménagements routiers prévus au Col des Roches et se limite à l'étude des projets d'évitement du Locle et de La Chaux-de-Fonds tels que présentés dans le dossier du projet préalable H20 (2009).

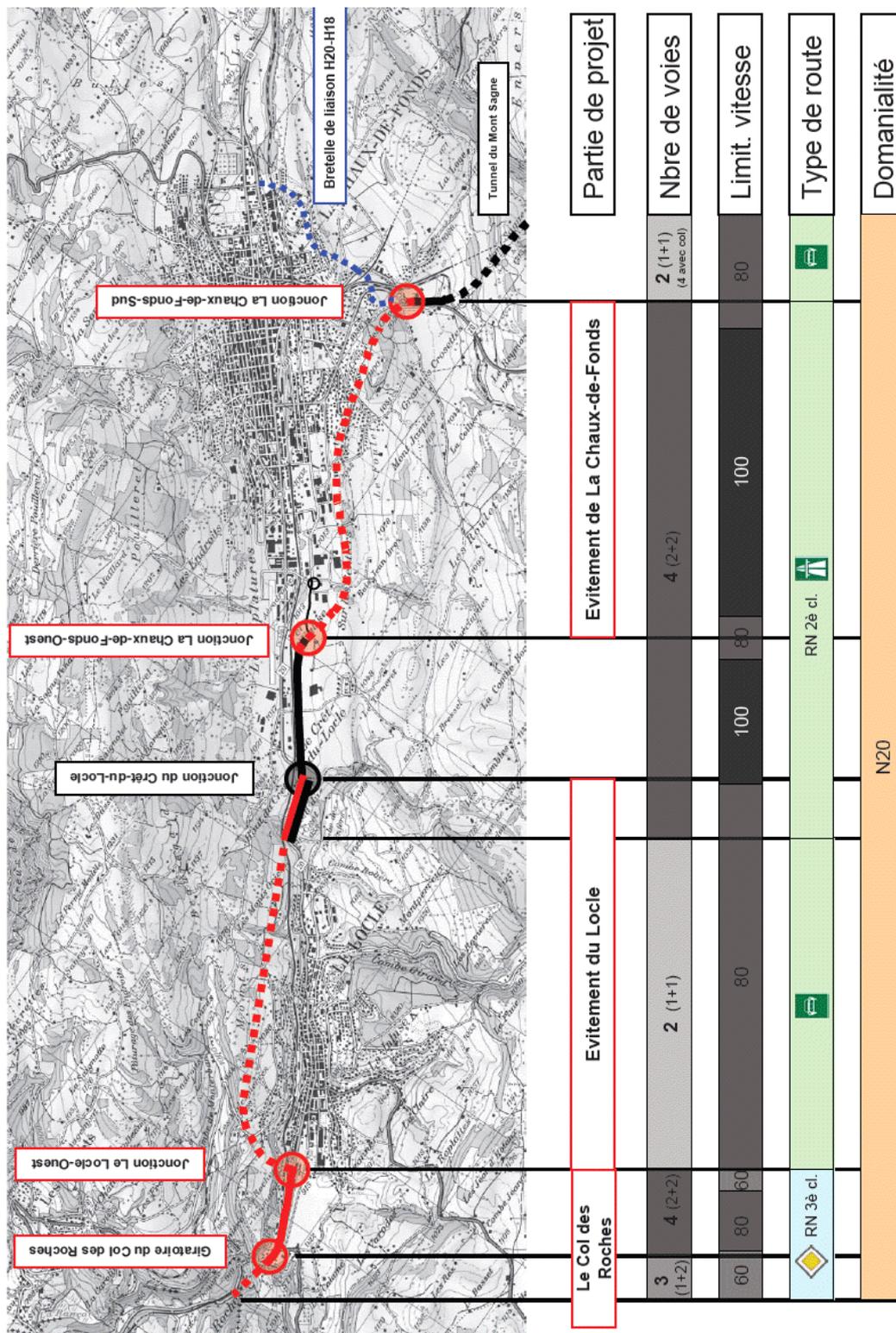


Figure 3 : Concept de tracé du projet H20<sup>15</sup>  
 Source : OPAN concept SA et al. (2009a : 28).

<sup>15</sup> Précisons que la bretelle de liaison H20-18 qui apparaît sur l'illustration représente le contournement Est de La Chaux-de-Fonds. Ce projet vise à délester l'Est de la ville de La Chaux-de-Fonds du trafic de transit et à relier les Franches Montagnes et le Jura Bernois à la H20 sans devoir passer par le centre-ville. Il est à l'heure actuelle en cours d'étude, avec la participation des cantons du Jura et de Berne.

## 2.1 La genèse du projet

Les évitements du Locle et de La Chaux-de-Fonds font l'objet d'études dès 1996, dans le cadre de la dixième étape de restauration et d'aménagement des routes cantonales, pour laquelle un crédit de 47,8 millions de francs a été accordé par le GC et le peuple neuchâtelois en 1995. Depuis 1948, des crédits d'investissement sont régulièrement accordés par le canton et le peuple pour la construction routière. Ce dixième crédit concerne alors plusieurs projets routiers dont notamment l'aménagement du tronçon de la route principale H20 entre Le Locle et La Chaux-de-Fonds. Les premières études de variantes de la traversée du Locle sont ainsi réalisées et l'évitement de La Chaux-de-Fonds aboutit à l'établissement d'un avant-projet. En outre, les études relatives à la première étape de cet évitement, qui prévoit la construction d'un tronçon autoroutier à quatre voies entre le Crêt-du-Locle et l'entrée de la ville de La Chaux-de-Fonds, sont achevées et ce projet est mis à l'enquête publique en 1999. (CE 2000)

Début 2001, le peuple neuchâtelois accepte un nouveau crédit de 72,5 millions de francs pour la onzième étape de restauration et d'aménagement des routes cantonales. Celui-ci est en grande partie destiné à la poursuite des travaux d'aménagement de la H20. Le rapport publié par le CE à l'appui de ce nouveau crédit mentionne la nécessité d'améliorer les conditions de circulation en ville de La Chaux-de-Fonds et en ville du Locle : « l'axe Besançon – Morteau – Le Locle – La Chaux-de-Fonds – Neuchâtel, appelé dès 1987 la route des Microtechniques, est l'une des cinq traversées jurassiennes d'importance nationale. Sur le plan cantonal, il constitue l'axe transversal le plus fréquenté du réseau routier. Le flux de véhicules transitant entre La Chaux-de-Fonds et Le Locle est de 18'500 vhc/j. en 1998 » (CE 2000 : 28). Dans l'optique de développer une politique régionale transfrontalière, il s'agit pour le canton d'adapter la H20, tout en préservant d'un engorgement le centre-ville des localités traversées. Le rapport souligne également que du côté français, des travaux d'aménagement de la route Morteau – Besançon se poursuivent, étape par étape, avec la mise au gabarit de la route (à deux fois deux voies) et l'évitement des localités. Le crédit alors demandé vise à compléter les études concernant la traversée du Locle, mais surtout à réaliser l'évitement de La Chaux-de-Fonds (deuxième étape) qui en constitue « la pièce maîtresse » (CE 2000 : 22). En effet, environ 40 millions de francs lui sont destinés.

Ces études visant à réaménager le tronçon H20 s'inscrivent alors dans le cadre de la politique fédérale en matière de routes principales suisses. La Confédération subventionne les projets de construction des routes principales à un taux pouvant varier entre 15 et 80%, en fonction notamment de la capacité financière des cantons. Dans ce contexte, le canton de Neuchâtel entreprend les études nécessaires dans l'optique de bénéficier des contributions fédérales pour le réaménagement de la route principale H20. Cependant, dès la fin des années 1990, les mesures d'assainissement des finances fédérales amènent la Confédération à conduire une politique de plus en plus restrictive en matière de financement des routes principales. Ainsi, la part fédérale de la première étape de l'évitement de La Chaux-de-Fonds passe de 78%, au moment où les études ont été menées, à 63% en 2003, alors que les oppositions ont été retirées et les travaux sont prêts à débiter (CE 2004 ; Le Temps 03 avril 2003).

En réaction à cela, le CE publie un rapport en août 2004 portant principalement sur l'octroi d'un crédit complémentaire d'environ 11 millions de francs pour la réalisation de la première étape de l'évitement, où il invoque la nécessité d'augmenter la part cantonale de financement. De plus, ce rapport mentionne l'arrivée de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), qui sera soumise à votation fédérale fin 2004, et les conséquences profondes qu'elle aura sur la politique cantonale routière : avec cette réforme, la Confédération prévoit de mettre essentiellement l'accent sur

les routes nationales et de se retirer de tout engagement en matière de routes principales. Pour le canton, cela signifie que plusieurs projets routiers, dont les projets d'évitement de La Chaux-de-Fonds (deuxième étape) et du Locle, se retrouveront sans financement fédéral (CE 2004).

En novembre 2004, suite à l'adoption de la RPT par le peuple et les cantons, la Confédération n'a en effet plus été en mesure de subventionner la deuxième étape de l'évitement de La Chaux-de-Fonds (CE 2007b). Désormais, les subventions fédérales attribuées aux routes principales sont limitées et affectées par le biais d'une contribution globale, et non plus par projets. Faute de moyens financiers, la situation des projets d'évitement des villes du haut restera bloquée pendant quelques années. En revanche, le tronçon autoroutier à quatre voies entre le Crêt-du-Locle et l'entrée de la ville de La Chaux-de-Fonds (première étape) sera réalisé et mis en service en septembre 2007. Son coût final s'élèvera à 42 millions, dont au moins 18 millions pris en charge par la Confédération (RCN 2007).

## **2.2 La politique fédérale en matière de routes nationales et la reprise du projet**

Avec la RPT, entrant en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2008, la politique fédérale en matière de routes nationales se redéfinit également, de sorte que, pendant les années 2000, les autorités neuchâteloises vont intensifier leurs efforts pour que la route H20, entre Le Col des Roches et Neuchâtel, soit reconnue comme route nationale. Avec la nouvelle réforme, le développement, l'entretien et l'exploitation du réseau de ce type de route relève de la compétence exclusive de la Confédération, qui en assume l'entier du financement. Néanmoins, l'achèvement de ce réseau, tel que décidé en 1960, demeure une tâche commune de la Confédération et des cantons. Comme la route H20 n'avait pas été incluse dans le réseau national en 1960, déjà en 1979, une initiative du GC avait été déposée aux chambres fédérales demandant son reclassement en route nationale, mais sans succès (CE 2004). C'est surtout pendant les années 2000, alors que les contributions fédérales aux routes principales diminuent, que plusieurs interventions en ce sens sont à nouveau déposées au parlement fédéral : une nouvelle initiative du GC en 2000 et trois motions du conseiller national Didier Berberat en 2000, 2003 et 2005. Toutes ces demandes sont rejetées, mais le Conseil fédéral répond plus d'une fois qu'il est disposé à examiner la question dans le cadre du nouveau plan sectoriel fédéral des transports<sup>16</sup>, qui concerne notamment l'avenir du réseau des routes nationales. Ce sera le cas. En avril 2006, le Conseil fédéral approuve ce plan qui propose d'intégrer la H20 dans l'extension du réseau national. Elle est considérée comme un élément de base de ce réseau ayant la fonction de relier la Suisse à l'étranger (grandes agglomérations), c'est-à-dire, de garantir la liaison de la N1 Berne – Zürich aux grandes régions de Besançon/Nancy/Dijon et Belfort, avec notamment l'intégration des liaisons Morat – Ins et Berne/Schönbühl – Bienne (OFROU 2008). Néanmoins, ce changement doit encore faire l'objet d'un vote au parlement fédéral, dans le cadre de la révision de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales datant de 1960.

Au niveau du canton de Neuchâtel, la possibilité que la H20 soit reclassée route nationale va amener les autorités à reprendre les études liées à ce tronçon routier. En décembre 2007, le GC accorde un crédit de 4 millions de francs pour l'élaboration d'un projet de réaménagement

---

<sup>16</sup> Pour précision, le plan sectoriel des transports est un instrument de planification de la Confédération dans le domaine des transports. Le Conseil fédéral y fixe les objectifs, principes et priorités en matière de développement des infrastructures routières, ferroviaires, fluviales et aéronautiques. (Source : site officiel de l'ARE : <http://www.aren.admin.ch/dokumentation/00121/00224/index.html?lang=fr&msg-id=4837>, consulté en septembre 2010).

de la H20<sup>17</sup> en vue de son reclassement ; une commission parlementaire est notamment créée afin d'assurer le suivi du projet. Le rapport du CE concernant la demande de ce crédit souligne la nécessité d'avancer les projets d'évitement, le vote fédéral étant alors attendu pour début 2009. En outre, il précise que « l'Office fédéral des routes (OFROU) a clairement laissé entendre que plus les projets seront mûris et prêts à être exécutés, plus les chances seront grandes qu'ils soient inscrits en priorité dans la planification de l'extension du réseau » (CE 2007b :4). Dès lors, face à la concurrence d'autres projets cantonaux, l'objectif des autorités du canton est que le projet d'évitement autoroutier du Locle et de La Chaux-de-Fonds soit prêt à la construction au moment de la reprise de cette route par la Confédération. Il s'agit donc d'avancer un projet d'évitement qui soit exécutoire : ceci implique que la mise à l'enquête publique soit terminée et que les éventuelles oppositions au projet soient réglées au moment où les chambres fédérales seront appelées à se prononcer sur le nouvel arrêté du réseau national.

En juillet 2008, le projet de révision de cet arrêté est mis en consultation par le Conseil fédéral. Celui-ci prévoit l'intégration de 400 kilomètres de routes existantes au réseau national, dont la route principale H20. Mais il est rejeté par les cantons en raison du mode de financement qu'il envisage. En effet, il propose que les coûts pris en charge par la Confédération pour l'aménagement, l'exploitation et l'entretien des tronçons concernés soient entièrement compensés par les cantons, au moyen d'une réduction de contributions fédérales au titre des routes principales et sans affectation obligatoire (OFROU 2008). En d'autres termes, la Confédération est d'accord de devenir propriétaire de l'extension du réseau national, mais propose aux cantons d'en assurer le financement, y compris pour ce qui est des projets d'aménagement. Dès lors, le mode de financement de l'extension du réseau national n'est pas encore déterminé et un consensus entre la Confédération et les cantons doit encore être trouvé pour que le nouvel arrêté concernant ce réseau puisse être soumis aux chambres fédérales.

### 2.3 La mise en place du projet

Malgré le conflit entre les cantons et la Confédération retardant le vote fédéral sur l'extension du réseau national, plusieurs démarches sont menées par le Service cantonal des ponts et chaussées (SPCH), chargé d'établir le projet H20, dans le cadre du crédit accordé par le GC. Tout d'abord, un concept de tracé autoroutier est développé par un groupe technique, aboutissant à la variante de tracé retenue jusqu'à aujourd'hui. Puis, une étude approfondie (2008) sur la circulation routière au Locle et à La Chaux-de-Fonds est réalisée sur mandat par Transitec, un bureau d'ingénieurs. Cette étude met en avant plusieurs chiffres clés :

- A propos des *flux de trafic actuels (2008)* : au Locle, le seul axe permettant la traversée de la ville présente une charge de trafic allant de 7'600 uv/j<sup>18</sup> au Col des Roches à 21'000 uv/j au Crêt-du-Locle. A La Chaux-de-Fonds, les deux axes principaux qui permettent de traverser la ville (la RC 1320 – Av. Léopold-Robert et la H20 – Blvd de la Liberté) ont une charge de trafic qui varie entre 7'000 uv/j côté Ouest et 23'000 uv/j côté Est.
- Concernant la *structure du trafic sur le périmètre communal (2008)* : au Locle, le trafic de transit représente 20% du volume global et est constitué de 10 à 11'000 uv/j.

---

<sup>17</sup> Précisons que le projet H20 est notamment intégré dans le Plan directeur cantonal des transports (2007) et le Plan directeur cantonal (révision 2007 et celui mis en consultation en 2010).

<sup>18</sup> uv/j : unité-véhicule par jour (1 voiture = 1 uv, PL = 2 uv, 1 deux-roues = 0.5 uv).

A La Chaux-de-Fonds, celui-ci est de 10% avec 12 à 13'000 uv/j<sup>19</sup>. Dans les deux villes, les flux internes et d'échange représentent donc l'essentiel des déplacements automobiles<sup>20</sup>. L'étude met en évidence qu'aux heures de pointe, il y a un fort trafic pendulaire et qu'au Locle, la part du trafic de transit atteint 30 à 40% et a lieu principalement entre Morteau (France) et La Chaux-de-Fonds. A La Chaux-de-Fonds, ce phénomène d'hyperpointe est moins marqué avec un trafic de transit atteignant 20 à 25% aux heures de pointe.

- Sur la base des charges de trafic actuelles (2008), il est estimé que le tunnel de contournement du Locle reprendrait chaque jour entre 11'000 et 13'000 véhicules, alors que celui de La Chaux-de-Fonds serait sollicité par 11'000 à 15'000 véhicules par jour (voir annexe 4). Ceux-ci capteraient non seulement du trafic de transit, mais aussi une partie du trafic interne et d'échange, allant de l'ordre de 5 à 10%<sup>21</sup>.
- De plus, sur la base d'hypothèses relatives à des projets de développement<sup>22</sup> et à l'augmentation générale du trafic (+0,7% par an), l'étude montre qu'aux horizons 2020/2030, les projets routiers permettraient une diminution des charges de trafic de -50 à -60% au Locle et de -20% à -50% à La Chaux-de-Fonds. Ils permettraient ainsi d'éviter des augmentations de trafic qui atteindraient 25% à 65% aux horizons considérés et, en particulier, de soulager fortement la traversée du centre-ville du Locle (Transitec 2008).

En avril 2009, un projet préalable H20 est présenté à l'Office fédéral des routes (OFROU) et à l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Le coût global du projet est estimé à environ 900 millions de francs. A la demande des offices fédéraux, une étude d'opportunité (2009) est par la suite réalisée, dans le but de consolider les variantes étudiées. Celle-ci reprend des éléments du projet préalable et présente une *justification du projet*. Elle énumère les problèmes de circulation routière auxquels sont confrontées les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds, en particulier : la saturation du réseau routier aux heures de pointe, la difficulté des transports publics à circuler pendant ces heures, l'importance du trafic sur les axes de transit empêchant le développement de la mobilité douce et la requalification urbanistique des centres-villes, et la densité du trafic entraînant le dépassement des valeurs d'exposition dans les domaines du bruit et de l'air. Elle précise que la réalisation de l'évitement autoroutier des deux villes est nécessaire, non seulement pour améliorer la situation dans les villes et à la vue de l'augmentation régulière du trafic, mais aussi pour permettre de desservir les pôles de développement du Crêt-du-Locle et du Col des Roches. L'étude évalue ensuite quatorze variantes de tracé sur la base de critères relatifs aux objectifs fédéraux du transport durable, au trafic, à la faisabilité technique, à la protection de l'environnement et au rapport avantages/coût. L'étude conclut que les variantes d'évitement retenues dans le projet préalable et présentées plus haut (figure 3) sont les plus pertinentes car « [elles] sont celles qui drainent un maximum de trafic – ce qui permet de décharger les

---

<sup>19</sup> Ce chiffre est tiré d'un autre document : Transitec, 2009. *Etude de trafic et aménagements urbain*. Ville de La-Chaux-de-Fonds : Service d'urbanisme et de l'environnement.

<sup>20</sup> Avec respectivement 35% de trafic interne et 45% d'échange au Locle, 65% de trafic interne et 25% d'échange à La Chaux-de-Fonds.

<sup>21</sup> D'après une séance avec les auteurs de l'étude (juin 2010).

<sup>22</sup> Pour les projets de développement, des données *maximales* ont été considérées (fournies par les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds) :

- au Crêt-du-Locle, 6'500 nouveaux habitants+emplois à l'horizon 2020 + 2'500 nouveaux habitants+emplois à l'horizon 2030 ;
- au Locle, 5.5 ha disponibles pour du développement d'industries à l'horizon 2020 + 4 ha à l'horizon 2030 (Transitec 2008).

centres-villes – tout en ayant des impacts sur l’environnement compatibles avec la réglementation » (biol conseils SA & sd ingénierie 2009 : 1).

En parallèle, une étude d’impact sur l’environnement est engagée, avec la participation de biol conseils SA, un bureau d’ingénieurs de l’environnement, et le Service cantonal de la protection de l’environnement, chargé d’évaluer l’étude.

Enfin, toute une série de mesures devant être mises en œuvre au sein des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds sont élaborées dans le cadre du projet. La mise en place de ces mesures, dites « d’accompagnement », fait suite à la demande de l’OFEV, qui exige que des mesures soient prises au sein des deux villes, dans le cas où les projets de contournement seraient réalisés. En 2010, un *Plan directeur partiel des mobilités* (PDPM) est donc établi par le SPCH, en collaboration avec le bureau Transitec et les villes du haut. Ce plan contient une série d’objectifs devant être atteint par les villes à travers la mise en œuvre de multiples mesures, et il se présente comme un instrument des villes pour leur mise en place. Il intègre donc de nombreuses mesures, en particulier dans les domaines d’action suivants :

- réorganisation des circulations et requalification des axes délestés ;
- gestion du stationnement, en favorisant le stationnement des résidents et clients/visiteurs et réduisant fortement celui des pendulaires dans les centres-villes ;
- modération du trafic et promotion de la mobilité douce ;
- promotion des transports publics, à travers l’amélioration des conditions de circulation des transports publics urbains, l’encouragement à leur utilisation, et la création de P+R en particulier au niveau des gares CFF des deux villes (Transitec 2010).

Ces mesures doivent non seulement permettre de dissuader le trafic de transit et de réduire les nuisances environnementales en zone urbaine, mais aussi de reporter une part importante du trafic interne et d’échange sur l’évitement et de favoriser les modes de transport alternatifs à la voiture au sein des villes. Le PDPM doit encore faire l’objet d’une approbation par les autorités cantonales et communales, ainsi que d’une consultation publique au sein des deux villes. Il précise que, pour ce qui est des mesures ne pouvant être réalisées qu’après la mise en service des contournements, la mise à l’enquête et les demandes de crédits nécessaires doivent avoir lieu au minimum deux ans avant l’ouverture des évitements. Le financement de ces mesures reste à définir, mais il sera probablement réparti entre les communes, le canton et la Confédération<sup>23</sup>.

A l’heure actuelle, le projet H20 est achevé et il a été mis à l’enquête publique fin octobre 2010 (RCN 2010b). Face à la concurrence de plus de trente projets cantonaux, l’enjeu pour les autorités du canton est que le projet H20 devienne rapidement exécutoire afin qu’il soit repris tel quel par l’OFROU et qu’il fasse partie des priorités de réalisation de la Confédération dans le cadre de l’extension du réseau national. En outre, il est attendu que ce projet d’évitement, dont le coût total est estimé à 900 millions de francs, soit entièrement financé par la Confédération. Néanmoins, au niveau fédéral, le mode de financement relatif à l’extension du réseau national doit encore faire l’objet d’un consensus entre les cantons et la Confédération. Par conséquent, les modalités de financement, qui concernent ce projet d’évitement ainsi que l’entretien du tronçon H20 comme route nationale, ne sont pas arrêtées à ce jour. Les autorités du canton attendent le vote du parlement fédéral à ce sujet, qui confirme notamment le reclassement de la H20 en route nationale. D’après le chef du projet, ce vote pourrait avoir lieu en 2011. Précisons enfin que, si la H20 est reclassée en route nationale, le projet devra notamment faire l’objet d’une procédure et d’une approbation fédérale.

---

<sup>23</sup> D’après l’entretien réalisé avec le chef du projet H20 (août 2010).

### 3. Les coalitions d'acteurs

Les projets TransRUN et H20 rassemblent chacun une large coalition d'acteurs qui, bien qu'ayant des visées stratégiques et des intérêts différents, partagent la même croyance quant à un projet en particulier : alors que les acteurs de la « coalition TransRUN » insistent sur la nécessité de réaliser un transport public performant entre le haut et le bas du canton, ceux de la « coalition H20 » soulignent le besoin de construire des routes de contournement dans le haut du canton.

Les acteurs associatifs jouant un rôle secondaire dans la défense de ces projets, ceux-ci sont surtout portés par des acteurs provenant des milieux politiques et administratifs, qui depuis de nombreuses années les étudient et en débattent. Ainsi, que ce soit pour le projet TransRUN ou H20, nous avons clairement affaire à des coalitions de nature politico-administrative.

Au sein de chacune de ces coalitions, il existe une certaine hiérarchie entre les acteurs, et les rapports de force qui règnent entre eux ont un impact considérable sur l'évolution des projets. Il s'agit ici de fournir quelques explications sur les différents acteurs qui les constituent. Pour ce faire, nous allons spécifier la position de chacun d'entre eux en fonction de leur niveau d'autorité publique dans un ordre décroissant.

#### 3.1 Les acteurs de la coalition TransRUN

La coalition TransRUN est constituée par le CE, les groupes politiques du Parti socialiste (PS), PopVertsSol<sup>24</sup> (PVS) et du Parti libéral-radical (PLR) siégeant au GC, les services administratifs que sont l'Office cantonal des transports (OCTR), le Service cantonal de l'aménagement du territoire (SAT) et le Bureau des agglomérations et régions (BAR), et les communes des trois villes du canton.

##### *Le Conseil d'Etat<sup>25</sup>*

Le TransRUN continue à faire partie des priorités du CE : dans son nouveau programme de législature (2010-2013), le projet est considéré comme l'« épine dorsale » de la nouvelle agglomération et doit permettre à celle-ci d'atteindre l'« efficacité », en parallèle à la réorganisation des structures cantonales (CE 2009). Au vu du contexte financier délicat du canton, il semblerait que le gouvernement considère le TransRUN comme l'un des moyens qui permettront de mener à bien certaines réformes, en particulier celles visant à centraliser les institutions cantonales.

Cela étant, comme l'a souligné le conseiller d'Etat en charge du Département de la gestion du territoire (DGT) lors du vote sur le crédit d'études de 6,6 millions de francs, le projet « a pour mission de suppléer au doublement du tunnel sous la Vue-des-Alpes, lequel, au plan politique et surtout vis-à-vis de la Confédération, n'a aucune chance. [...] Nous attendons du TransRUN en particulier ce transfert modal de la route aux rails qui absorbe une lente augmentation du trafic entre le haut et le bas du canton » (GC 2009b : 61).

---

<sup>24</sup> Précisons que le groupe PopVertsSol est formé par les membres du Parti ouvrier et populaire (POP), du Parti Les Verts et du Parti SolidaritéS.

<sup>25</sup> Rappelons ici que le CE est composé de trois libéraux-radicaux et de deux socialistes. Claude Nicati (PLR) est le conseiller d'Etat en charge du Département de la gestion du territoire (DGT) dans le cadre duquel sont élaborés les projets TransRUN et H20.

### *Les partis politiques au Grand Conseil<sup>26</sup>*

Il semblerait que ce soient surtout les partis siégeant au GC qui ont joué un rôle moteur pour prioriser le projet sur le plan cantonal. En particulier, les partis de gauche se sont engagés pour sa défense : le TransRUN était d'ailleurs au cœur de leur campagne politique lors des élections cantonales d'avril 2009. Ainsi, le PS considère que sa réalisation est indispensable, non seulement car la ligne ferroviaire actuelle ne répond plus aux besoins de la population, mais surtout dans l'optique du projet d'agglomération qui vise à resserrer les mailles du tissu socio-économique neuchâtelois. Le PS est d'avis que ce projet constitue « la mesure la plus importante » du projet d'agglomération, notamment car il participe au développement d'une mobilité durable, soucieuse de l'environnement. Cette position est partagée par le groupe PVS, qui lui, estime que le TransRUN devient une réelle nécessité face au développement du transport automobile qui représente une véritable menace pour l'environnement ; d'autant plus, qu'à terme, celui-ci pourrait entraîner le percement d'un deuxième tube sous la Vue-des-Alpes (GC 2009b).

Ce rôle fédérateur attribué au projet, qui vise à dépasser les clivages régionaux, mobilise aussi les partis de droite, à savoir le PLR et l'UDC<sup>27</sup>, qui ont toujours approuvé les crédits pour son élaboration. Néanmoins, pour le PLR, ce projet a, et doit avoir, une portée stratégique, soit de permettre au canton de réformer ses structures et d'éliminer les doublons institutionnels qui existent aujourd'hui (GC 2009b). Quant à l'UDC, son soutien est relativement marginal, d'autant plus dans le contexte actuel où le canton vise un rétablissement de ses finances.

### *Les acteurs administratifs du DGT*

Au sein du DGT, deux organes administratifs sont particulièrement impliqués dans le projet TransRUN, à savoir l'OCTR et le SAT. En tant que gestionnaire de l'offre en transports publics sur le territoire cantonal, l'OCTR est le principal acteur chargé de l'élaboration du projet : il exprime régulièrement ses prises de position concernant le TransRUN et a, jusqu'à ce jour, assumé un nombre important de mandats liés à l'étude du projet<sup>28</sup>. Le SAT, quant à lui, a été amené à se positionner plusieurs fois sur le TransRUN et il joue un rôle important dans la coordination entre les transports et l'urbanisation. Tous deux soutiennent le TransRUN dans la perspective du projet d'agglomération RUN qui vise à mettre en réseau les villes et les régions du canton. Pour eux, la priorité en termes d'infrastructures de transport devrait être mise sur ce projet, d'autant plus qu'il permettrait d'améliorer les liaisons du canton avec l'extérieur<sup>29</sup>.

### *Le BAR (association RUN) et les acteurs des contrats d'agglomération*

En tant qu'organe opérationnel de l'association RUN, le BAR participe également à la défense du TransRUN qu'il considère comme le projet phare de la stratégie RUN. Bien que s'agissant de l'organe administratif d'une association de droit privé, comme celle-ci a été créé par les différents acteurs publics impliqués dans la stratégie RUN et les représente, nous

---

<sup>26</sup> Précisons que le GC est composé d'une majorité de gauche qui occupe 60 sièges (dont 36 pour le PS et 24 pour le groupe PVS). Quant à la droite, elle dispose de 55 sièges (dont 41 pour le PLR et 14 pour l'UDC).

<sup>27</sup> Union démocratique du centre.

<sup>28</sup> Soulignons que plusieurs bureaux d'études privés ont été mandatés pour fournir une expertise sur le TransRUN (tels que Metron Brugg, Boss & Partenaires, Rapp Trans AG, etc.). Les études effectuées par ces spécialistes ont eu un impact relativement important sur les choix effectués par les autorités neuchâteloises. Or comme ceux-ci ne sont pas directement impliqués dans la défense du projet TransRUN, nous ne les considérons pas comme faisant partie de cette coalition.

<sup>29</sup> D'après les entretiens réalisés avec le chef de l'OCTR, le chef du SAT et son adjointe (août, avril, mai 2010).

pouvons considérer que son rôle est proche de celui d'un « acteur administratif » au sens propre. Le BAR a donc étroitement collaboré avec l'OCTR et le SAT dans la mise en place du projet d'agglomération qui, outre le TransRUN, intègre de nombreuses mesures relatives au développement des transports publics et à l'urbanisation du territoire. De plus, dans le cadre de la stratégie RUN, il a œuvré pour l'élaboration de contrats d'agglomération, dans lesquels les communes et le canton se sont engagés à mettre en place des mesures visant à réaliser le TransRUN, à côté d'autres objectifs de développement. Ainsi, trois contrats d'agglomération ont vu le jour : le réseau des trois villes, la communauté urbaine du Littoral et la communauté urbaine Le Locle – La Chaux-de-Fonds<sup>30</sup>.

### *Les communes de Neuchâtel, de La Chaux-de-Fonds et du Locle*

Les trois villes du canton ont, jusqu'à présent, toujours affiché leur soutien au TransRUN. Elles se sont engagées à réaliser ce projet dans le cadre des contrats d'agglomération et défendent la vision du RUN. Pour les conseillers communaux en charge de l'urbanisme et de l'environnement à La Chaux-de-Fonds et à Neuchâtel, il est primordial que l'augmentation de la mobilité entre le haut et le bas du canton passe par les transports publics. Le TransRUN constitue avant tout une alternative à la saturation prévisible des capacités du tunnel routier sous la Vue-des-Alpes ; en outre, il doit permettre de faciliter les déplacements entre les deux pôles urbains du canton, surtout dans le contexte actuel où le canton vise à rationaliser ses infrastructures<sup>31</sup>. Les communes du Locle et de La Chaux-de-Fonds partagent l'idée que ce projet est capital pour rapprocher les Montagnes neuchâteloises du Plateau suisse (CG 2008). Néanmoins, selon le conseiller communal en charge de ces questions au Locle, si aucun train direct entre les villes du haut n'est maintenu, le projet risquerait de pénaliser la ville du Locle et de ne favoriser que la desserte entre La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel<sup>32</sup>.

## **3.2 Les acteurs de la coalition H20**

La coalition H20 rassemble le CE, les groupes politiques du PLR, de l'UDC et du PS siégeant au GC, le service administratif cantonal des ponts et chaussées (SPCH), et les communes des deux villes du haut du canton.

### *Le Conseil d'Etat*

Le projet H20 fait également partie des priorités du CE. Dans son nouveau programme de législature, le projet est considéré sur un pied d'égalité avec le TransRUN : il est considéré comme une « artère essentielle » de la nouvelle agglomération et doit également permettre à celle-ci d'atteindre l'« efficacité » (CE 2009). En séance au GC, le conseiller d'Etat en charge du DGT a clairement exprimé l'objectif majeur du projet : « la H20 vise à désengorger les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds du trafic pendulaire » (GC 2009c : 48). Il a en outre précisé que, suite au règlement des oppositions, « [...] le projet peut être repris par la Confédération, par l'intégration de la H20 dans le réseau des routes nationales et, à compter de ce moment, ce projet est payé entièrement par la Confédération » (GC 2009b : 60).

Il est évident que cette possibilité de financement fédéral explique, en grande partie, le soutien du CE à son élaboration. Puis, si la H20 devient une route nationale, la Confédération disposera d'un projet déjà prêt à la réalisation, ce qui augmente ses chances d'aboutir. Or le

---

<sup>30</sup> Source : site officiel du RUN : <http://www.lerun.ch/acteurs> (consulté en octobre 2010).

<sup>31</sup> Entretien, mars et juin 2010.

<sup>32</sup> Entretien, mai 2010.

fait que le CE défende ce projet peut surtout être interprété comme un moyen de s'assurer de l'appui des électeurs du haut du canton. En effet, rappelons que ceux-ci représentent près d'un tiers de l'électorat cantonal, la ville de La Chaux-de-Fonds comptant à elle seule plus de 37'000 habitants<sup>33</sup>.

### *Les partis politiques au Grand Conseil*

A nouveau, il semblerait que les partis du GC aient joué un rôle central pour que le projet H20 soit élaboré. Ce dernier est principalement soutenu par les partis de droite, à savoir le PLR et l'UDC. Lors du vote sur le crédit de 4 millions de francs accordé pour son élaboration, ces deux partis se sont même ralliés pour proposer un amendement demandant de porter ce montant à 7 millions de francs, afin de s'assurer que le dossier soit achevé quand le vote fédéral aura lieu sur le reclassement de la H20. En effet, tous deux s'accordent pour souligner l'urgence liée aux situations de trafic et d'engorgement à La Chaux-de-Fonds, et particulièrement en ville du Locle (GC 2007). Le PLR estime que, au Locle, la tension croît et un sentiment anti-frontalier se développe face à un nombre toujours plus important de pendulaires français empruntant le centre-ville pour se rendre à leur travail ; en outre, il soutient que même des mesures d'allègement du trafic routier, telles que les plans de mobilité ou l'amélioration des transports publics, ne suffiraient pas à compenser son augmentation, par rapport notamment au développement de la zone industrielle du Crêt-du-Loclc (GC 2007).

Néanmoins, bien que la droite semble davantage impliquée dans la défense du projet H20, le camp socialiste s'est aussi largement mobilisé en sa faveur. Déjà, lors du vote sur le crédit de 4 millions, celui-ci s'est prononcé pour sa réalisation, en insistant sur la nécessité de mettre en place des premières mesures au Locle pour favoriser les transports publics ou le covoiturage. Puis, en septembre 2009, lors d'un débat au GC concernant le projet H20, il a affirmé que celui-ci était bon, d'une part, car il « permettra le désenclavement définitif du territoire cantonal par un axe international nord-sud qui deviendra la principale route menant de la Suisse romande à la Franche-Comté » ; et d'autre part, car il « permettra un aménagement piétonnier et attractif des centres-villes des deux cités en levant les difficultés insurmontables liées au trafic » (GC 2009c : 48).

Or il est frappant de constater que la majorité des interventions, prononcées en faveur du projet H20 lors de ces débats au GC, provient d'élus du haut du canton. Il paraît manifeste que ce projet est le fruit de revendications des représentants des Montagnes neuchâteloises, d'autant plus que, dans le bas du canton, l'autoroute A5, qui comprend quatre voies, est sur le point d'être achevée. La question de l'« équilibre régional », plusieurs fois soulevée par les politiciens du haut<sup>34</sup>, en particulier face aux actions menées par le canton dans les domaines hospitalier et de la formation, semble également structurer le débat politique en matière de routes. Néanmoins, puisque les élus du bas ne se sont jamais formellement opposés au projet H20 et qu'ils ont probablement bénéficié du soutien de ceux des Montagnes pour la réalisation de l'autoroute A5, nous pouvons supposer l'existence d'une alliance politique tacite entre leurs représentants respectifs pour la réalisation des évitements H20.

---

<sup>33</sup> Source : *Statistiques 2009*, site officiel de la Ville de La Chaux-de-Fonds : <http://cdf-ch.ne.ch/default.asp/4-0-530-8005-230-207-0> (consulté en décembre 2010).

<sup>34</sup> Pour plus d'informations à ce sujet, voir Droz, D. 18 janvier 2007. *Union sacrée dans le Haut*. L'Express/L'Impartial. Sur le site de arcinfo.ch.

### *L'acteur administratif du DGT*

Au sein du DGT, l'organe administratif chargé de l'établissement du projet H20 est le SPCH. Il a mené les études nécessaires pour la mise en place du projet et a, pour cela, également confié des mandats externes à des bureaux d'ingénieurs, tels que Transitec, biol conseil SA et sd ingénierie. En outre, il a travaillé en étroite collaboration avec les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds afin d'établir un plan de mesures à mettre en œuvre en parallèle avec la mise en service des contournements routiers.

Pour le SPCH, les deux contournements routiers permettront de désengorger les villes du haut, mais aussi de capter une partie de l'augmentation du trafic futur générée par les pôles de développement des Montagnes. Puis, avec la mise en place des mesures au sein des villes, ce projet d'évitement pourra améliorer la qualité de vie des habitants, revaloriser les centres-urbains et favoriser le développement de modes de déplacement alternatifs à la voiture (DGT 2010). Le chef du projet H20 estime que le contournement du Locle constitue une réelle priorité car son centre-ville est fortement saturé pendant les heures de pointe<sup>35</sup>. En outre, il partage l'idée, avec le chef du SPCH et l'ancien chef du projet H20<sup>36</sup>, que même un développement fort des transports publics entre Morteau et Le Locle ne permettrait pas de solutionner la problématique du trafic dans cette région. Pour plusieurs raisons, augmenter les capacités routières constituerait, selon eux, le meilleur moyen d'y répondre.

### *Les communes du Locle et de La Chaux-de-Fonds*

Les villes du haut se sont particulièrement investies dans ce projet d'évitement. Leurs conseils communaux respectifs s'accordent sur le fait qu'il s'agit d'un projet primordial pour l'avenir des Montagnes (CG 2008). Pour le conseiller communal en charge de l'urbanisme et de l'environnement au Locle, cette route est attendue par l'ensemble de la population locloise, qui chaque jour subit les conséquences du fort trafic transitant par le centre-ville. De plus, le centre du Locle souffre à l'heure actuelle d'une forte augmentation de logements vacants liée à ce problème<sup>37</sup>. Le conseiller communal en charge de ces questions à La Chaux-de-Fonds soutient, quant à lui, que le contournement routier servira à la fois d'itinéraire de transit, connectant Neuchâtel à Besançon, et d'itinéraire de délestage du trafic urbain ; il s'inscrit donc, d'une part, dans la continuité du développement de l'axe international, appelé "route des Microtechniques", et d'autre part, dans une vision urbanistique visant à libérer les espaces de la ville en faveur de la qualité de vie, de la mobilité douce et du développement urbain<sup>38</sup>. Néanmoins, alors que pour la commune du Locle, l'aménagement d'une route d'évitement constitue une priorité absolue, pour la commune de La Chaux-de-Fonds, celui-ci ne l'est qu'en troisième lieu, après la réalisation du contournement Est de la ville (H20-H18) et du TransRUN.

Comme précisé plus haut, les communes du Locle et de La Chaux-de-Fonds ont étroitement collaboré avec le SPCH afin d'établir les mesures d'accompagnement à mettre en œuvre avec la mise en service des évitements. Nous pouvons affirmer qu'elles forment, avec ce service cantonal, le noyau de la coalition H20. En effet, non seulement ces trois acteurs partagent la croyance de la nécessité de routes d'évitement dans le haut du canton, mais ils ont été amenés à partager des liens étroits dans le but d'élaborer l'ensemble du projet et de le mettre en œuvre.

---

<sup>35</sup> Entretien, juin 2010.

<sup>36</sup> Entretiens, mai et avril 2010.

<sup>37</sup> Entretien, mai 2010.

<sup>38</sup> Entretien, mars 2010.

### 3.3 Deux coalitions de cause

De l'identification des acteurs impliqués et de l'analyse des raisons les amenant à défendre les projets TransRUN et H20 apparaissent clairement deux groupes d'acteurs qui partagent chacun un système de croyances et qui se coordonnent pour promouvoir celui-ci.

A l'aide des termes analytiques du *advocacy coalition framework*, il est possible de distinguer, dans le système de croyances porté par les coalitions TransRUN et H20, les trois niveaux du *deep core*, du *policy core*, et des *secondary aspects*. Le tableau ci-dessous illustre les principales caractéristiques des deux coalitions de cause :

**Tableau 1** : Résumé schématique des systèmes de croyances des coalitions TransRUN et H20

Coalition TransRUN	Coalition H20
<i>Acteurs</i>	
Le CE PS, PVS, PLR au GC L'OCTR et le SAT Le BAR (association RUN) Les communes des trois villes du canton	Le CE PLR, UDC, PS au GC Le SPCH Les communes des deux villes du haut du canton
<i>Deep core (valeur fondamentale)</i>	
Solidarité	Liberté individuelle
<i>Policy core (stratégie d'action)</i>	
Il est nécessaire de réaliser une liaison ferroviaire rapide entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds afin de rapprocher les trois villes neuchâteloises et de répondre à l'augmentation de la mobilité entre le haut et le bas du canton.	La réalisation de routes de contournement est le meilleur moyen pour régler les problèmes de congestion des centres-villes et pour répondre à l'augmentation de la mobilité dans le haut du canton.
<i>Secondary aspects (instruments secondaires)</i>	
<u>Accord</u> : sur le principe de réaliser les mesures prévues dans le cadre du projet d'agglomération pour valoriser les gares TransRUN et renforcer la coordination entre transport et urbanisation.	<u>Accord</u> : sur le principe de mettre en place des mesures d'accompagnement afin de désengorger et de revaloriser les centres urbains.

Le *advocacy coalition framework* nous permet d'identifier et de caractériser deux catégories d'acteurs, l'une se mobilisant pour le TransRUN et l'autre pour le projet H20. Mais aussi, il nous aide à retracer la structuration des systèmes de croyances qui orientent ces acteurs et qui motivent leur prise de position.

Nous pouvons ainsi mettre en évidence le « niveau plus profond » de ces systèmes de croyances, à savoir le *deep core* sur lequel se fondent les stratégies d'action TransRUN et H20 qui rassemblent les groupes d'acteurs en présence. D'une part, le projet TransRUN semble reposer sur l'idée centrale de renforcer la solidarité entre le Littoral et les Montagnes. Dans la perspective d'« unifier » le canton, il s'agit de rapprocher et de faire fonctionner ses

composantes urbaines comme une seule agglomération. Cela renvoie à la valeur fondamentale de la solidarité qui semble largement partagée par les acteurs de la coalition TransRUN. Quant au projet H20, il semblerait s'appuyer sur l'idée principale que les individus sont libres de choisir le mode de transport qui leur convient. Dans le contexte des Montagnes neuchâteloises, cette liberté est incarnée par l'automobile, alors que les transports publics sont plutôt perçus comme une contrainte. En effet, d'après les entretiens menés auprès des personnes défendant le projet H20, il est possible d'affirmer que ceux-ci partagent cette même opinion. Pour plusieurs raisons liées au contexte du haut du canton (habitat dispersé en région frontalière, faible offre et demande des transports publics, usage dominant de la voiture), l'automobile est vue comme un moyen de déplacement plus efficace. Il s'agit donc d'augmenter les capacités routières afin d'améliorer la liberté individuelle, laquelle semble constituer la valeur de base du système de croyances de la coalition H20.

Selon le *advocacy coalition framework*, la conduite des politiques publiques peut se concevoir comme une compétition entre différentes *advocacy coalitions* qui tentent d'imposer leur système de croyances. Dans notre cas d'étude, cette compétition entre les deux coalitions de cause identifiées n'est *a priori* pas manifeste. D'une part, elles réunissent parfois les mêmes acteurs, à savoir le CE, le PS et le PLR, ainsi que les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds, et d'autre part, elles ne se présentent pas en conflit ouvert l'une contre l'autre. Néanmoins, on constate qu'au niveau des partis politiques, qui jouent un rôle prépondérant, nous sommes en présence d'un clivage gauche-droite : les partis de gauche sont davantage impliqués pour défendre le TranRUN, alors que les partis de droite se mobilisent plutôt en faveur du projet H20. A cela s'ajoute le clivage « haut-bas », caractéristique du canton de Neuchâtel et particulièrement manifeste dans le cadre du projet H20, qui pour Le Locle constitue un projet prioritaire. De plus, l'analyse en termes de coalitions de cause nous permet de mettre en évidence deux visions radicalement différentes sur la façon la plus adéquate de gérer les problèmes de mobilité, ce qui laisse supposer la présence d'une tension entre celles-ci. Dès lors, on peut présumer qu'il existe une certaine rivalité entre la coalition TransRUN et la coalition H20, du moins si l'on considère uniquement les acteurs qui ne font pas partie des deux coalitions à la fois.

#### **4. En synthèse**

Dans cette partie, nous avons vu que les projets TransRUN et H20, qui se distinguent d'abord par leur nature et leurs objectifs, prennent forme dans des contextes institutionnels différents. Le TransRUN est un projet de transport public visant à rapprocher les trois villes neuchâteloises, qui s'inscrit à la fois dans le cadre de la stratégie de développement RUN et dans celui de la politique fédérale des agglomérations. Le projet H20, quant à lui, est un projet de contournement autoroutier des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds, élaboré en rapport avec la politique fédérale en matière de routes nationales. L'analyse du contexte de mise en place de ces projets nous a également permis de mettre en évidence les enjeux qu'ils soulèvent pour les autorités du canton de Neuchâtel, particulièrement en matière de financement, et le rôle central que joue la Confédération à ce propos.

Ensuite, à l'aide du cadre analytique des *advocacy coalitions*, nous avons montré que les projets TransRUN et H20 sont portés par deux groupes d'acteurs globalement distincts qui partagent chacun un système de croyances, si bien que ces projets renvoient en fait à deux visions radicalement différentes sur la façon la plus adéquate de gérer les problèmes de mobilité. Le TransRUN reflète la valeur fondamentale de la solidarité et implique avant tout

les partis politiques de gauche, les services administratifs que sont l'OCTR, le SAT et le BAR, et les communes des trois villes du canton ; tandis que le projet H20 renvoie à la valeur centrale de la liberté individuelle et mobilise surtout les partis de droite, les représentants du haut du canton, le SPCH, et les communes des deux villes du haut du canton. Ainsi, derrière les projets TransRUN et H20 se trouvent deux coalitions d'acteurs, avec deux systèmes de croyances différents, chaque coalition tentant d'imposer et de transcrire en politique publique sa « vision du monde ».

Enfin, cette partie permet de montrer que les projets TransRUN et H20 sont très différents l'un de l'autre, notamment par leur contexte de mise en place et par les acteurs et les systèmes de croyances qu'ils mobilisent.

## **Partie 3**

### **L'émergence d'une complémentarité « nécessaire »**

Cette partie vise à analyser et à expliquer l'émergence du discours sur la complémentarité entre les projets H20 et TransRUN. Tout d'abord, il s'agira de parler de l'événement clé ayant déclenché une dynamique de recherche de coordination entre les deux projets parmi les principaux acteurs qui y sont impliqués. Ensuite, nous présenterons les arguments évoqués par les coalitions H20 et TransRUN à propos de la complémentarité des projets. Nous verrons que la coalition H20 se mobilise tout particulièrement en sa faveur, alors que la coalition TransRUN apparaît partagée sur cette question. Enfin, nous montrerons comment les acteurs administratifs de ces deux coalitions parviennent à trouver un compromis sur la réalisation des projets, leur permettant ainsi de rapprocher leurs positions.

#### **1. La Confédération, déclencheur d'une recherche de coordination**

Alors que les projets TransRUN et H20 sont élaborés indépendamment l'un de l'autre, une séance avec les représentants de la Confédération va déclencher une recherche de coordination entre les deux projets. Le 23 avril 2009, un groupe de travail du SPCH rencontre des représentants de l'OFROU et de l'OFEV afin de présenter, à titre d'information, le projet préalable H20 (CR 2009). Bien que celui-ci soit jugé cohérent, les offices fédéraux demandent au groupe de travail neuchâtelois de mettre en évidence la coordination du projet avec celui du TransRUN et d'assurer que les deux soient réellement utiles afin d'éviter de créer un doublon. Cette demande de la Confédération marque le début d'une recherche de cohérence qui se traduira par une volonté des principaux acteurs impliqués dans les projets de démontrer leur complémentarité.

Au mois de juin de la même année, la commission parlementaire chargée d'assurer le suivi du projet H20, appelée la « commission Routes », publie un rapport intermédiaire faisant état des démarches entreprises pour l'élaboration du projet. Elle y rappelle son objectif, à savoir « développer un projet H20 cohérent, en complément de celui du TransRUN » (CR 2009 : 4). Puis, en réponse à la demande de la Confédération, elle précise qu'« il est nécessaire de démontrer la complémentarité des différents projets en présence », soit entre le TransRUN, les mesures d'accompagnement dans les villes et le projet H20. Et elle ajoute : « En d'autres termes, une collaboration est indispensable entre le BAR, l'office cantonal des transports et le groupe de travail des ponts et chaussées, afin de coordonner leurs actions réciproques et que chacun démontre, dans les documents qu'il établit, qu'il a tenu compte de l'ensemble des projets en présence d'une part, et de façon identique avec des bases objectives et cohérentes d'autre part » (CR 2009 : 6).

Cette question de coordination resurgit en début septembre 2009, lors de la séance du GC concernant l'octroi du crédit de 6,6 millions de francs pour les études d'avant-projet du TransRUN. Les membres de la commission dite « Avant-projet TransRUN » insistent sur la « nécessité d'une bonne coordination du projet TransRUN avec les dossiers RUN et H20 » (GC 2009a : 54). La plupart des partis politiques, à savoir le PS, le groupe PVS et l'UDC, réaffirment cette nécessité. En particulier, le PS demande au CE de se positionner sur les deux projets et de déterminer si il y a une collaboration étroite au sein des services concernés. A cela, le conseiller d'Etat en charge du DGT assure que « l'idée de manœuvre est, bien sûr, que

ces deux projets travaillent « la main dans la main » et qu' « il est important et souhaitable que ces projets soient coordonnés » (GC 2009b : 60). Ainsi, un certain consensus se crée entre les acteurs politiques pour que les projets se coordonnent.

Les services en charge des projets vont donc être amenés à collaborer davantage entre eux. En février 2010, des chefs du SPCH, de l'OCTR et du SAT se réunissent en séance afin d'établir une coordination des projets. En réponse à la commission Routes, qui demande plus d'information concernant la compatibilité entre les projets, ils décident d'élaborer un rapport, dit « rapport chapeau », ayant pour objectif explicite de démontrer la complémentarité entre les projets TransRUN et H20 : ce dernier devra expliquer les fonctions de chaque projet et intégrer les mesures d'accompagnement prévues dans le cadre des projets H20 et RUN, ceci dans l'optique de démontrer la cohérence de l'ensemble des projets ; puis, il sera transmis aux offices fédéraux. En effet, avec ce rapport, il s'agit en définitive de prouver à la Confédération que les deux infrastructures de transport projetées sont complémentaires et n'entrent pas en conflit.

### **1.1 Une nouvelle dynamique découlant d'un choix politique**

Dès lors, une nouvelle dynamique visant à promouvoir la complémentarité des projets TransRUN et H20 se met en place. Suite à une incitation externe de la Confédération, les principaux acteurs impliqués dans les projets décident de démontrer, sans demande d'expertise, qu'ils se complètent l'un l'autre. Or il faut souligner que cela découle avant tout d'un choix politique du CE, certes largement soutenu par les partis politiques au GC. Ainsi, lors d'une séance au GC en juin 2009, le conseiller d'Etat en charge du DGT précise : « TransRUN, RUN, H20, première précision, pour le Conseil d'Etat, tout est lié [...]. Nous souhaitons aller de l'avant avec tous les projets, H20, TransRUN pour ne parler que de trains. Pourquoi ? Parce que les deux projets sont complémentaires. La H20 est liée au TransRUN, le TransRUN est lié à la H20 ne fusse qu'en raison des gares » (GC 2009a : 65). De plus, en réponse à une question du groupe socialiste quant à la coordination des projets, en janvier 2010, il indique qu' « une politique d'information très claire va prochainement être mise en place par le comité de pilotage des deux projets, où nous expliquerons une fois encore qu'ils doivent être coordonnés, qu'ils sont complémentaires et qu'ils ont leur chance » (GC 2010a : 41). Le CE met en avant sa volonté de poursuivre les deux projets et de promouvoir leur complémentarité, alors qu'un autre choix politique aurait pu être de trancher, à savoir choisir l'un des deux projets.

En reprenant les termes du cadre théorique retenu, nous pouvons affirmer que nous sommes en présence d'un essai politique de former une seule coalition de cause pour un projet unique. Alors que les coalitions porteuses des projets évoluent indépendamment l'une de l'autre, face à la demande émise par la Confédération, le pouvoir politique décide de créer et de promouvoir un consensus basé sur la croyance que les projets sont complémentaires. L'enjeu est de s'assurer que la Confédération accepte de participer au financement des deux projets. Comme ceux-ci ont un coût élevé, il faut prouver qu'ils se complètent et que l'un et l'autre sont nécessaires afin d'éviter de mettre en péril la manne fédérale attendue. Il s'agit ainsi de faire converger les points de vue des deux coalitions d'acteurs en présence pour qu'elles ne défendent qu'une seule cause, ce qui implique que les services concernés par les projets se rapprochent et collaborent.

Comme nous le verrons par la suite, le discours de la complémentarité est d'abord mis en avant par les acteurs de la coalition H20. En effet, ce sont en particulier les acteurs défendant

le projet H20 qui se voit « contraints » par les offices fédéraux de prouver que celui-ci est coordonné au TransRUN pour qu'il puisse avoir une chance d'être financé par la Confédération. Rappelons qu'au moment où le groupe de travail du SPCH rencontre les représentants de Confédération, le projet TransRUN jouit déjà d'une certaine légitimité aux yeux de la Confédération : les offices fédéraux se sont déjà prononcés sur le TransRUN dans le cadre de projet d'agglomération RUN, où ils proposent un financement fédéral à hauteur de 35%, bien que ceci doive être confirmé par un vote au parlement fédéral. En revanche, le projet H20 doit encore faire l'objet d'un examen conjoint par l'ARE, l'OFROU et l'OFEV. L'enjeu est dès lors de prouver la complémentarité des projets afin, plus précisément, d'inscrire le projet H20 aux côtés du TransRUN sur l'agenda fédéral.

## **2. La coalition H20 et l'argumentaire de la complémentarité**

Face à l'exigence posée par la Confédération, toute une argumentation favorable à la complémentarité des projets H20 et TransRUN se développe. De la recherche empirique effectuée, il ressort que ce discours pro-complémentarité est avant tout soutenu par les acteurs qui défendent le projet H20. En particulier, le SPCH va se mobiliser et jouer un rôle déterminant afin de prouver que les projets sont coordonnés et complémentaires.

### **2.1 Le PLR, l'UDC et le PS se disent convaincus**

Les premiers arguments visant à démontrer cette complémentarité figurent dans le rapport intermédiaire de la commission Routes, publié en juin 2009, à savoir peu après la rencontre du groupe de travail du projet H20 avec les représentants de la Confédération. Dans ce rapport, la commission écrit qu'elle est convaincue que les projets H20 et TransRUN sont complémentaires et avance trois raisons à cela :

- « Le projet H20 ne concerne pas le tronçon La Chaux-de-Fonds – Neuchâtel, pour lequel “le métro” doit être réalisé en priorité, évitant ainsi la construction d'un deuxième tube au tunnel de la Vue-des-Alpes.
- Le tunnel d'évitement du Locle n'est prévu qu'à deux voies malgré les premières estimations de trafic 2030 qui inciteraient à prévoir quatre voies. C'est un choix délibéré que la commission soutient, comme un signe pour limiter le trafic des frontaliers en transports individuels et les inciter à utiliser les transports en commun ferroviaires et routiers, [...] un nœud d'échange pouvant se situer avantageusement à la gare du Col des Roches.
- Quant aux quatre voies pour l'évitement de La Chaux-de-Fonds, elles se justifient en fonction de la taille de la Ville dont le trafic est équivalent à celui de Neuchâtel, de même que pour faire fonctionner les deux jonctions Sud et Ouest (additions de voies en tunnel) en raison de l'exiguïté des lieux pour leur implantation » (CR 2009 : 6).

Fin septembre 2009, ce rapport est débattu en séance au GC par les divers représentants des partis, également membres de la commission Routes. Les représentants du PLR, de l'UDC et du PS, soit des partis de la coalition H20, affirment tous que leurs groupes politiques respectifs sont convaincus de la complémentarité des deux projets et non de leur concurrence (GC 2009c).

En outre, afin de souligner la complémentarité des projets, le PS ajoute : « [...] les moyens de transport sont différents et concernent des usagers différents. Les points d'accroche de la H20

sont extra-urbains, alors que les points d'accroche du TransRUN, les gares principalement, sont urbains. En d'autres termes, la H20 concernera un trafic extra-urbain et de transit, alors que le TransRUN concernera presque exclusivement un trafic urbain. Il est d'ores et déjà avéré que le TransRUN ne suffira pas à désengorger à lui-seul les centres des deux villes de leurs 22'000 véhicules par jour. Enfin, si le TransRUN a une vocation essentiellement cantonale, la H20 a une vocation internationale » (GC 2009c : 48).

Aux commentaires des représentants des partis, le CE répond qu'en effet les deux projets sont complémentaires. Puis, il précise : « [...] à eux deux, ils ne suffiront cependant pas pour réaliser un des buts visés, à savoir le désengorgement des Villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds. Pour désengorger les deux cités du haut du canton, il faudra en plus toute une série de mesures visant à favoriser la mobilité douce, à diminuer le trafic sur les grands axes de ces deux villes » (GC 2009c : 48).

Ainsi, deux idées centrales semblent structurer le consensus des acteurs politiques de la coalition H20 sur la complémentarité des projets. Premièrement, il apparaît admis que le TransRUN ne suffise pas à régler la problématique du trafic dans le haut du canton. Dès lors, le projet H20 le complète, dans le sens où les évitements routiers qu'il prévoit permettront de réellement désengorger les villes du haut, conjointement avec la mise en œuvre de mesures. Dans cette perspective, le PS soutient que ce sont des infrastructures qui « concernent des usagers différents » : l'une concerne le trafic interne et urbain, alors que l'autre le trafic de transit. Les deux projets, y compris les mesures qu'ils intègrent, se présentent donc comme un ensemble cohérent face aux problèmes de mobilité dans le haut du canton. En deuxième lieu, les acteurs politiques partagent l'idée que le projet H20 ne « concerne pas le tronçon La Chaux-de-Fonds – Neuchâtel ». Dès lors, comme il n'est pas envisagé d'augmenter les capacités routières sur ce tronçon et que les évitements routiers renvoient uniquement à la liaison entre Le Locle et La Chaux-de-Fonds, le projet H20 n'« empiète pas » sur l'élément central du TransRUN, soit sur le dit « barreau vertical ».

Depuis ce débat, le discours des partis de la coalition H20 sur la complémentarité des projets ne semble pas avoir évolué, ceux-ci n'ayant plus évoqué leur position à ce propos dans les séances du GC. Il est fort probable que ces acteurs attendent de voir les résultats de la coordination des services en charge des projets avant de prendre nouvellement position sur cette question. Néanmoins, la complémentarité entre les projets semble toujours faire l'objet d'un consensus parmi eux. Récemment, en avril 2010, le président de la commission Routes a affirmé en séance au GC : « Avec satisfaction, la commission a constaté que les rapports entre les responsables et les chefs de projet pour la H20 et le TransRUN s'étaient nettement améliorés grâce à ce que nous appelons un rapport chapeau. La mise en commun des forces, des documents, des statistiques ou d'éléments de langage permet d'être complémentaire pour défendre les projets auprès de la Berne fédérale » (GC 2010b : 7).

## **2.2 Le rôle central du SPCH**

Le SPCH est le principal acteur de la coalition H20 qui se mobilise afin d'avancer des arguments démontrant la complémentarité entre les deux projets. Dans l'optique de répondre aux attentes politiques et de prouver à la Confédération l'utilité du projet H20 en parallèle avec le TransRUN, ce service entreprend donc notamment les démarches nécessaires afin mettre en évidence cette complémentarité.

Tout d'abord, il semblerait que l'ancien chef du projet H20<sup>39</sup> ait joué un rôle déterminant dans la promotion de ce discours pro-complémentarité, influençant considérablement le CE et les partis politiques au GC. En effet, il participe aux séances de la commission Routes et contribue à définir la complémentarité des projets. Selon l'actuel chef du projet, les arguments figurant dans le rapport intermédiaire de cette commission, décrits auparavant, proviennent de cet ancien chef. En outre, en début septembre 2009, ce dernier fait une présentation au CE afin de lui permettre de définir une politique d'information sur les deux projets et de démontrer leur complémentarité. Voici quelques extraits d'entretien avec cet ancien chef qui montrent notamment les principaux arguments avancés lors de cette présentation :

[En me montrant une carte illustrant les projets H20 et TransRUN dans le haut du canton, voir figure 4] Là on a fait une superposition des projets et là c'est intéressant, on voit déjà le schéma de synergie ou de la complémentarité : on se rend compte que le TransRUN [= trait vert], lui, traverse les agglomérations, on est en plein milieu, tandis que l'autoroute les contourne. [...] Et puis on se rend compte que, au fond, la grande idée de complémentarité est la suivante : c'est que, pour que le trafic dans les villes fonctionne, ou plutôt pour que le TransRUN puisse fonctionner, il faut que les voyageurs du TransRUN puissent y accéder, que ça soit à pied, en vélo, en bus, mais si possible pas en voiture. Au fond, ce n'est pas nécessaire que les usagers du TransRUN utilisent la voiture, on veut prendre les gens qui utilisent les autres moyens de transport, mais pour ça il faut sortir les véhicules en excès du centre-ville et les mettre sur une autre route. En clair, pour que le système transports publics et transports privés marche, il faut sortir une partie du trafic des villes pour garantir des meilleures performances des transports des bus et faciliter l'accès aux piétons<sup>40</sup>.

Dans cette perspective, les mesures d'accompagnement prévues dans les villes apparaissent comme un élément de synergie entre les deux projets :

C'est-à-dire que ces mesures d'accompagnement, qui seraient en partie financées par le projet H20 et en partie par le projet d'agglomération, servent la même cause : sortir les voitures du centre-ville et le réorganiser de telle manière qu'on ait quelque chose de plus convivial, avec des aménagements piétons, des voies cyclables, tout ce qu'on veut<sup>41</sup>.

De plus, selon ce même acteur, une autre complémentarité réside dans les priorités politiques données au niveau des tracés :

[En me présentant le schéma de la figure 5] Maintenant la complémentarité je la vois là : c'est entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds. Là [sur la branche verticale], la priorité a politiquement été donnée au TransRUN, cela veut dire que volontairement on ne prévoit pas de deuxième tube pour la route. Donc, vous voyez, si on additionne la largeur des traits, bon c'est symbolique et schématique : ici priorité au rail et statu quo pour le tunnel, donc deux voies ici comme système performant. Ici [sur la branche horizontale en haut], c'est le contraire, c'est-à-dire qu'on ne va pas faire un vrai TransRUN, et la priorité est donnée à l'H20. J'ai plusieurs fois discuté avec X [le chef de l'Office des transports], ça ne sert à rien de mettre plein de navettes, il n'y aura personne dedans, il le sait déjà, même si on double. [...] Parce que l'électrification du Col des Roches jusqu'à Morteau c'est 40 millions, pour combien de voyageurs par jour ? Ça ne vaut pas la peine. Les français m'ont dit, on ne le fait pas<sup>42</sup>.

---

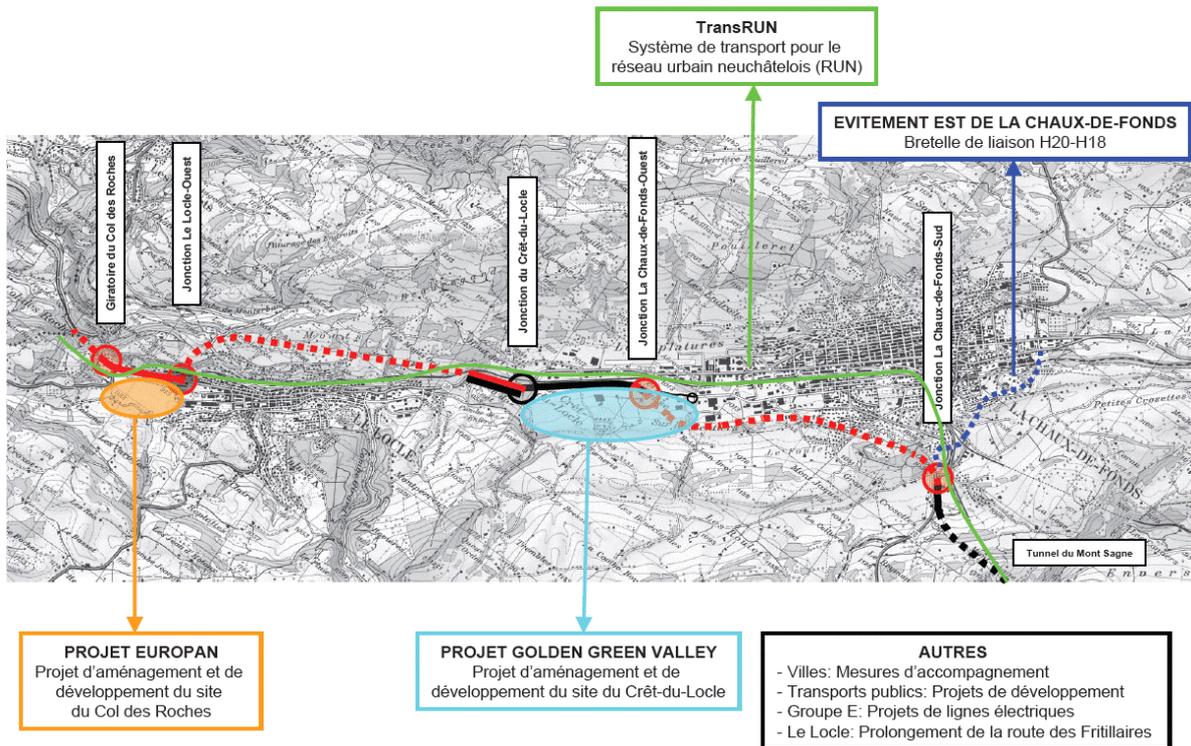
<sup>39</sup> Pour précision, ce chef a également été chef de l'Office de construction de la N5, avant d'être chargé de piloter le dossier H20 (de juin 2008 à fin août 2009). Comme il l'affirme, il a développé le projet H20 en s'appuyant sur l'exemple de l'autoroute A5 sur le Littoral neuchâtelois.

<sup>40</sup> Entretien, avril 2010.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Ibid.

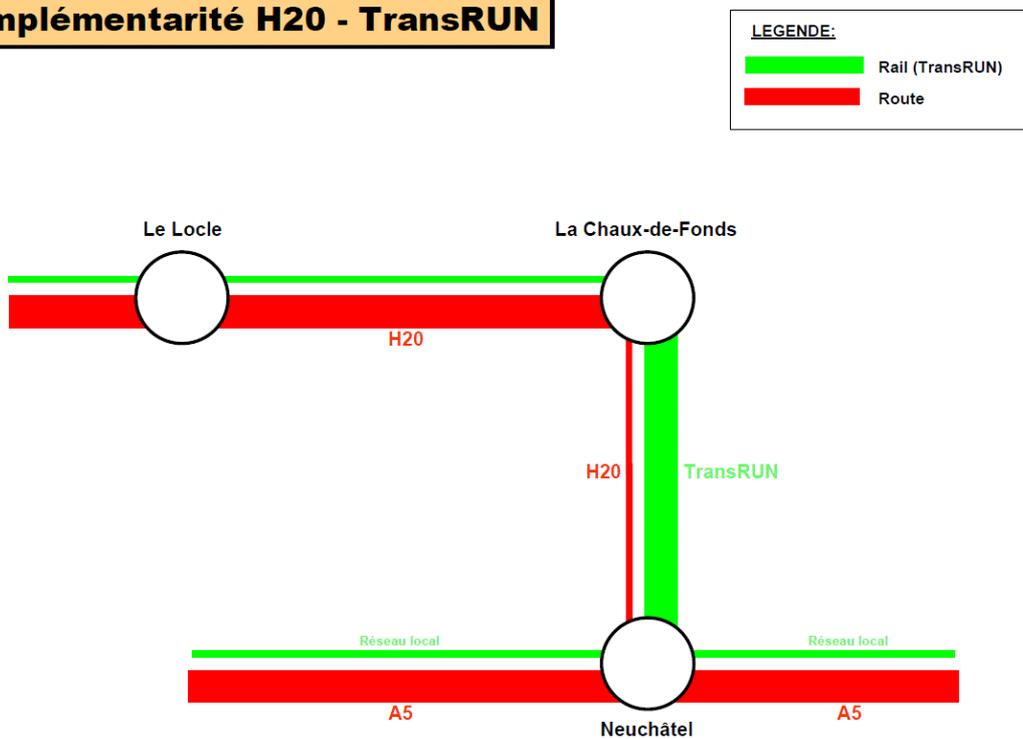
**Développements des tiers intégrés dans le projet H20**  
 Le projet tient compte et intègre le développement projeté sur le secteur d'étude



**Figure 4 :** Développement des tiers intégrés dans le projet H20

Source : OPAN concept SA (2009 : 9).

**Complémentarité H20 - TransRUN**



**Figure 5 :** Complémentarité H20 – TransRUN

Source : OPAN concept SA (2009 : 45).

Ce schéma, montrant la complémentarité des projets, évoluera par la suite. Il sera repris par l'actuel chef du projet H20 et le chef de l'Office des routes cantonales (ORCA) pour représenter l'importance des efforts financiers à réaliser selon le projet en question, c'est-à-dire que la grosseur des traits de la H20 et du TransRUN varie en fonction de l'importance de l'effort financier à fournir<sup>43</sup>. Or, une idée centrale exprimée par ce schéma, et qui semble être partagée par la plupart des acteurs de la coalition H20, est la suivante : les deux projets se complètent dans leurs capacités respectives à résoudre les problèmes de mobilité entre les trois villes du canton. En témoigne notamment l'extrait d'entretien suivant avec le chef du projet H20 :

*Q : Est-ce que vous pensez que ces projets sont complémentaires ou pas ?*

Je pense que les modes de transport sont toujours complémentaires et les gens trouvent dans l'un ou dans l'autre ce qu'il faut. Puis après c'est aussi une question d'efficacité. Il faut mettre le projet le plus efficace selon l'endroit et faire que l'un et l'autre se complètent<sup>44</sup>.

Ainsi, un des arguments clés du discours pro-complémentarité est d'affirmer que le TransRUN ne saurait, à lui seul, régler les problèmes d'engorgement et d'augmentation de la mobilité dans le haut du canton. Ceci est, de plus, prouvé par des chiffres dans l'étude d'opportunité du projet H20, dans laquelle le SPCH a intégré des données du TransRUN en vue d'établir une coordination des projets. Celle-ci indique : « Selon l'étude de trafic<sup>45</sup>, les réductions liées aux mesures du TransRUN [mise en service du TransRUN] ne permettent pas d'obtenir un délestage suffisant sur l'axe H20. Selon les projections de trafic pour 2030, en prenant en compte uniquement la mise en place des mesures du TransRUN, le trafic sur les axes existants diminuerait de 1.5% au Col des Roches, au Locle, et au Crêt-du-Locele, de 1% sur l'Avenue Léopold-Robert à La Chaux-de-Fonds, et de 10% sous la Vue-des-Alpes » (biol conseils SA & sd ingénierie 2009 : 11). Elle conclut ainsi : « Il a clairement pu être mis en évidence que, même en tenant compte de la réalisation du TransRUN, il n'était pas possible de réaménager les axes actuels traversant les localités et qu'il fallait donc réaliser deux évitements [...] » (biol conseil SA & sd ingénierie 2009 : 1). L'impossibilité de développer une offre de transports publics qui puisse réellement permettre une diminution des charges routières dans le haut du canton est donc souvent pointée du doigt. La plupart du temps, les membres du SPCH interviewés avancent les mêmes arguments pour expliquer cela : la dispersion de l'habitat, en particulier du côté français ; la coordination parfois défailante entre les transports publics et l'urbanisation<sup>46</sup> ; les difficultés à améliorer l'offre des transports publics dans une perspective transfrontalière ; enfin, l'usage dominant de la voiture dans les Montagnes neuchâteloises.

Comme éléments de synergie entre les projets, le chef du SPCH et le chef du projet H20 évoquent également l'amélioration de la qualité de vie des centres-villes, le réaménagement de l'espace urbain et le développement des transports publics, rendus possible par le délestage des centres urbains. Les extraits d'entretien suivants illustrent ces propos :

---

<sup>43</sup> Le nouveau schéma a été distribué par les chefs du projet H20 et de l'ORCA en mai 2010, lors d'une séance de coordination des projets réunissant notamment le Conseiller d'Etat en charge du DGT et le chef de l'OCTR.

<sup>44</sup> Entretien, juin 2010.

<sup>45</sup> Une coordination a été effectuée entre les chiffres du bureau Transitec (cf. le point 2.3 de la partie 2) et les chiffres d'une modélisation de la fréquentation du TransRUN réalisée par le bureau Modus. Pour plus de détails sur ces chiffres, voir annexe 4.

<sup>46</sup> Ceci est, par exemple, illustré par la localisation de la gare du Locle, située en surplomb et à l'écart du centre-ville.

*Q : Quelles sont les raisons premières qui, selon vous, justifient le projet H20 ?*

Je dirai que, ça peut être une question de politique d'agglomération, et puis c'est peut-être un des éléments qui fait que le TransRUN et la H20 sont complémentaires, c'est-à-dire, de rendre possible une vie à l'intérieur des localités sans étouffer sous une charge de trafic trop importante. [...] Il [le contournement routier] sert vraiment à rendre possible un meilleur aménagement au centre de la localité, donc encore le développement des transports publics, le développement des mobilités de tout genre et puis surtout rendre une qualité de vie à une ville<sup>47</sup>.

*Q : Quels sont les éléments de complémentarité entre les projets ?*

En fait, c'est au niveau de l'échange modal. [...] Les évitements routiers permettront de sortir le trafic des villes, ce qui donne la possibilité de mettre en place plus de bus par exemple, donc ça permet de favoriser les transports publics dans l'agglomération<sup>48</sup>.

Dans ce cadre, tous deux soulèvent l'importance des mesures d'accompagnement du projet H20 qui visent à rendre les centres-villes plus attractifs et à favoriser le développement des modes de transports alternatifs à la voiture.

Outre défendre la complémentarité entre les projets, le SPCH entreprend plusieurs démarches afin de les coordonner et de prouver qu'ils sont complémentaires. Tout d'abord, comme illustré auparavant, il tient compte des données du TransRUN dans ses études sur le projet H20, non seulement dans l'étude d'opportunité, mais aussi dans l'étude d'impact sur l'environnement. Concernant les mesures d'accompagnement du projet H20, il mandate un bureau d'ingénieurs afin de s'assurer de leur coordination avec les mesures du projet d'agglomération. Puis, sous son impulsion en particulier, il est décidé d'élaborer le rapport chapeau dans le cadre de séances de coordination des projets, réunissant notamment l'OCTR et le SAT. Comme le rappelle le chef du projet H20 dans une de ces séances en juin 2010, l'objectif majeur de ce rapport est de « prouver la complémentarité des infrastructures devant la Confédération<sup>49</sup> ». Nous allons revenir plus en détail sur le contenu de ce rapport au point 3.2.a) de cette partie. Enfin, toujours dans le cadre de ces séances et surtout sous l'impulsion du SPCH, il est établi de produire un concept global de communication liant les deux projets. Pour ce faire, une agence de communication a été mandatée afin notamment de mettre en avant la complémentarité des projets en termes de mobilité.

### **2.3 Les arguments des communes de La Chaux-de-Fonds et du Locle**

Les communes du Locle et de La Chaux-de-Fonds sont toutes deux d'avis que les projets H20 et TransRUN sont complémentaires et qu'il ne faut pas les opposer. Les entretiens menés auprès des conseillers communaux en charge de l'urbanisme et de l'environnement de ces villes montrent que, bien qu'ils partagent cette idée et un certain nombre de points de vue à ce sujet, ils se distinguent par leur manière de l'argumenter.

Le conseiller communal de La Chaux-de-Fonds insiste sur le fait que les deux projets s'inscrivent dans une perspective de gestion globale de la mobilité urbaine et de valorisation des espaces urbains :

Pour nous, tout est parfaitement cohérent. La mobilité entre ces deux pôles d'agglomération, c'est le TransRUN : ça veut dire moins de voitures qui arrivent de parts et d'autres. Néanmoins, [...] un problème subsisterait, même si on avait 10 à 20% de diminution du trafic, dans l'hypothèse où le

---

<sup>47</sup> Chef du SPCH (entretien, mai 2010).

<sup>48</sup> Chef du projet H20 (entrevue, février 2010).

<sup>49</sup> Séance de coordination H20-TransRUN, juin 2010.

TransRUN absorberait même une partie du trafic actuel. On a un problème dans l'agglomération et on a le même problème au Locle, où on n'a pas de solution alternative que la traversée du Locle que l'on coupe en deux. Ce qui veut dire que le contournement routier sert à la fois de route d'itinéraire de transit, itinéraire de connexion à Besançon que j'ai évoqué toute à l'heure, mais aussi d'itinéraire de délestage du centre-ville. Et là on est parfaitement conforme au projet d'agglomération puisque ce projet, qui comprend le TransRUN, vise à redonner de la qualité de vie en ville, libérer les espaces urbains en faveur de la mobilité douce, de la qualité de vie et du développement urbain. Donc on est sur des fonctions complètement différentes entre le TransRUN et la H20. Et c'est pour ça que, pour moi, [...] les deux sont parfaitement complémentaires et s'inscrivent dans une même philosophie<sup>50</sup>.

On retrouve l'idée selon laquelle le projet H20 a pour fonction de délester le trafic de transit ou d'agglomération, alors que le TransRUN a pour rôle de desservir les centres-villes. Puis, il souligne notamment l'importance des mesures à prendre au sein des villes (en particulier, des mesures de limitation de la circulation et du stationnement ainsi que la création de P+R) afin d'éviter que les évitements routiers n'induisent un trafic supplémentaire et de faire en sorte que « l'augmentation de la mobilité se fasse par le TransRUN et pas par la H20<sup>51</sup> ». Selon lui, ces mesures sont primordiales afin de permettre un fonctionnement cohérent entre les deux infrastructures.

Quant au conseiller communal du Locle, il affirme que les projets sont complémentaires en mettant l'accent sur le fait qu'ils sont tous deux nécessaires à la vue de l'augmentation du trafic routier, en particulier celui des frontaliers:

*Q : En quoi pensez-vous que le TransRUN et le projet H20 sont complémentaires ?*

Ils sont complémentaires parce qu'il nous faudra les deux. C'est notre priorité avant tout... .

*Q : Du fait des besoins en termes de mobilité ?*

Par l'augmentation du trafic. Parce que, tant bien même vous avez très justement dit que le potentiel de développement au niveau des habitants est relativement faible dans le canton de Neuchâtel, au niveau du trafic, celui-ci est particulièrement important. Ce qu'il faut savoir c'est que la ville du Locle, plus que les villes de La Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel, a un plan d'urbanisation mixte : c'est-à-dire qu'on a habitat, industries...ça c'est historique. [...] On a énormément d'entreprises au centre-ville. [...] A l'heure actuelle, le réseau routier est essentiel à mes yeux, en tout cas pour tout ce qui vient du côté français. Au niveau du rail, les français ont du retard, ils n'ont pas électrifié leur ligne de chemin de fer et autres. Je crois que le TransRUN est particulièrement pertinent pour la desserte côté Est, c'est-à-dire le lien entre Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds, Le Locle. Et puis les projets sont complémentaires dans le sens où c'est vrai que le TransRUN ne pourra pas permettre une desserte fine. C'est-à-dire que...c'est le problème des gares. A chaque fois qu'on s'arrête à une place, et bien on sera bloqué, pour relier tel ou tel site après...c'est quand même relativement pénalisant. [...] Je suis persuadé que la solution au problème de l'engorgement de la ville du Locle se situe sur les rails, sur le covoiturage, sur les navettes de bus et puis sur l'évitement du Locle<sup>52</sup>.

### **3. La coalition TransRUN, partagée sur la question de la complémentarité**

Les acteurs de la coalition TransRUN sont partagés sur la question de la complémentarité entre les deux projets. D'un part, comme nous l'avons montré auparavant, cette coalition intègre des acteurs qui soutiennent fermement le projet H20 ainsi que sa complémentarité avec le TransRUN, à savoir le CE, le PS, le PLR et les villes du Locle et de La Chaux-de-

---

<sup>50</sup> Entretien, mars 2010.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Entretien, mai 2010.

Fonds. D'autre part, parmi les acteurs défendant uniquement le projet TransRUN, cette question ne fait pas l'unanimité. En particulier, on remarque que les acteurs administratifs impliqués dans ce projet expriment un certain scepticisme à cet égard.

### **3.1 Les critiques du groupe PopVertsSol**

Fin septembre 2009, lorsque le rapport de la commission Routes est débattu en séance au GC par les divers représentants des partis, seul le groupe PVS n'émet aucun commentaire sur la complémentarité entre les projets. En revanche, il se dit partagé au sujet du projet d'évitement tel qu'il est envisagé et il formule quelques critiques à ce propos.

Ainsi, il affirme que, pour certains des députés du groupe, « ce projet est trop luxueux, notamment le tunnel d'évitement de La Chaux-de-Fonds avec quatre voies et c'est cette variante maximale qui a été choisie. Pour d'autres, le tunnel ne résoudra pas le trafic mais constituera au contraire un appel d'air et augmentera le trafic routier » (GC 2009c : 47). Puis, il pose la question suivante : « la Confédération, avec le TransRUN, va-t-elle financer deux grosses infrastructures dans le canton de Neuchâtel ? » (GC 2009c : 47). Par contre, il précise que, pour une partie des députés du groupe, « le rapport répond aux attentes de la population et de la région » (GC 2009c : 48).

Dès lors, il semblerait qu'une partie du groupe PVS soit peu convaincue par le discours sur la complémentarité des projets. La remarque selon laquelle le tunnel d'évitement contribuera à augmenter le trafic routier ne va, du moins, pas dans ce sens.

### **3.2 Le BAR, le SAT et l'OCTR: entre scepticisme et ajustement**

Les acteurs administratifs de la coalition TransRUN expriment un certain scepticisme face au discours sur la complémentarité entre les projets H20 et TransRUN. Ils considèrent plutôt ces derniers en concurrence.

L'ancien directeur du BAR<sup>53</sup> présente une position plus critique que les chefs de l'OCTR et du SAT au sujet du projet de contournement H20. Il considère que le canton de Neuchâtel n'a pas réellement besoin de ce projet, tout en précisant qu'il s'agit d'« un débat politique et non pas technique » :

Il faut comprendre que la H20 [le projet H20] est une infrastructure autoroutière qui débouche sur une autoroute limitée au niveau de la capacité et proche de la saturation [le tronçon autoroutier de la Vue-des-Alpes]. La question de base est « comment absorber la nouvelle mobilité ? » et, pour moi, il est clair que la nouvelle mobilité devrait s'absorber par le TransRUN. De la H20 on n'en a pas besoin. Puis c'est un débat politique et non pas technique. [...] Je peux vous dire pourquoi on n'en a pas besoin de la H20 : avant tout, parce que la poursuite de la route des Microtechniques ne se fera pas, il manque un bout entre la France et la Suisse<sup>54 55</sup>.

---

<sup>53</sup> A noter qu'il vient de démissionner de la direction du BAR. Il a dirigé le BAR depuis la constitution de l'association RUN en décembre 2006, puis il a quitté ce poste fin août 2010.

<sup>54</sup> Pour précision, en France, le Conseil général du Doubs avait pour projet la mise à deux fois deux voies du tronçon routier entre Étalans et la frontière Suisse du Col des Roches, soit de la dite « route des Microtechniques » qui assure la liaison Besançon – Morteau – Neuchâtel. Le tronçon a progressivement été aménagé jusqu'au Fuans (village situé à environ 15 km à l'ouest de Morteau), puis, pendant l'année 2009, les travaux ont été interrompus, principalement pour des raisons financières.

<sup>55</sup> Entretien, mai 2010.

De plus, il estime que le projet H20 entre en concurrence avec le TransRUN sous divers angles :

La H20 est un facteur d'atténuation de la mobilité en transports publics et du report modal, puis un facteur d'étalement urbain ; et l'autoroute n'est justifiée que pour le contournement du Locle. Mais ce problème de trafic des frontaliers, c'est du "peanuts"... [...] Pour moi, il est clair que si je fais les deux projets, j'affaiblis le TransRUN en termes de report modal et de rentabilité. [...] Puis le problème est que si on demande à la Confédération de mettre 2 milliards dans cette région, elle va dire non !<sup>56</sup>

Contrairement à l'ancien directeur du BAR, le chef du SAT est d'avis que, pour valoriser les centres-villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds, l'aménagement d'une nouvelle infrastructure routière est nécessaire. Néanmoins, il considère que les deux projets sont inévitablement en concurrence et qu'il serait pertinent de fixer une priorité sur le TransRUN :

*Q : Selon vous, les projets H20 et TransRUN sont-ils complémentaires ou concurrents ?*

On aura un accroissement du trafic qui probablement va se mettre en place. Pour pouvoir réellement prendre des mesures de valorisation urbaine pour les villes du haut, je pense qu'il y a une nécessité de trouver une infrastructure de transport en termes routiers qui soit autre que celle qu'on peut trouver aujourd'hui, dans la mesure où on peut se permettre de douter que le report modal sur les transports publics sera suffisant pour libérer correctement les centres des localités des flux de véhicules. Maintenant... on est dans une situation délicate parce qu'on se rend bien compte que si on offre une infrastructure de transport individuel plus efficace, le report modal en tant que tel sera plus faible. Par conséquent, si effectivement pour les traversées de ces deux localités ça peut être d'une influence moindre, c'est ailleurs qu'on va trouver le problème... pour les véhicules qui iraient plus loin. [...].

*Q : Donc ce serait l'aspect qui mettrait en concurrence le projet H20 avec le TransRUN ?*

Alors, ils sont nécessairement en concurrence, dans la mesure où la charge de trafic actuelle n'est peut-être pas suffisante pour pouvoir justifier les deux infrastructures. Néanmoins, je ne suis pas certain que la réalisation uniquement d'une infrastructure de transport collectif soit suffisante pour pouvoir trouver des solutions de valorisation urbaine aux centres-villes. Néanmoins, on devra prioriser ces deux projets. Il semblerait pertinent de fixer une priorité sur le TransRUN de manière à favoriser une nouvelle mobilité. Et puis, si éventuellement on se rend compte que ça ne suffit pas, la question de la H20 est toujours là<sup>57</sup>.

Pour le chef de l'OCTR, clairement, les deux projets ne sont pas complémentaires. L'ancien chef du projet H20 se serait rendu plusieurs fois auprès de lui pour le convaincre du contraire. Néanmoins, il n'est pas contre l'idée de réaliser un contournement au Locle :

*Q : Pensez-vous que le canton de Neuchâtel a besoin de ces deux projets ?*

Je pense que, dans le haut du canton, par rapport à l'aménagement du territoire qu'on a, par rapport à la desserte en transports publics qu'on peut organiser eu égard à la taille des localités et puis à la localisation de ces localités justement, il est difficile d'avoir une desserte en transports publics qui permette de se substituer complètement au transport individuel. Donc dans cette région, qui est très active au niveau de l'emploi, il est difficile, je dirai, d'avoir une politique "tout transport public" et rien du côté de la route. [...] Dans ce sens-là, je dis oui, on a besoin des deux projets, mais peut-être pas du projet H20 tel qu'il est dimensionné maintenant. On tombe dans cette problématique du fait que le projet est dicté par le financement et non pas par les besoins. Donc je pense que c'est là que le canton de Neuchâtel a vraiment un grand problème à résoudre, dans le sens où, à mon avis, il faut faire quelque chose pour Le Locle, mais après, on n'a pas forcément besoin d'aller au-delà avec le raccordement, le contournement de La Chaux-de-Fonds, etc. Au niveau des transports publics, j'estime qu'on peut encore développer dans le haut du canton, que le projet TransRUN a sa place, mais que le

---

<sup>56</sup> Op.cit.

<sup>57</sup> Entretien, avril 2010.

projet H20, tel qu'il est dimensionné maintenant, est un projet concurrent et qui est peut-être trop luxueux par rapport aux besoins<sup>58</sup>.

Le chef de l'OCTR estime que le projet H20 est en concurrence avec le TransRUN, dans la mesure où, cette infrastructure autoroutière incitera les gens, et en particulier les frontaliers, à prendre la voiture et à délaisser les transports publics. En outre, il évoque le risque que celui-ci remette en question le financement fédéral prévu pour le TransRUN. Il affirme que ce risque a également été signalé par le BAR et le SAT :

Nous, le BAR OCTR SAT, nous avons clairement mis en évidence le risque, eu égard au projet d'agglomération, de compromettre le financement du TransRUN avec la montée en puissance de la H20. Donc oui, il y a eu une mise en garde. Mais après, politiquement j'entends... la volonté est claire<sup>59</sup>.

Ainsi, nous constatons que les acteurs administratifs de la coalition TransRUN partagent l'idée que les projets H20 et TransRUN sont concurrents, et ceci pour deux raisons principales : d'une part, la mise en service des contournements routiers affaiblira le report modal vers le TransRUN et donc sa rentabilité ; d'autre part, le projet H20 risque de compromettre le financement fédéral du TransRUN.

Or ces arguments, mettant en évidence les incohérences entre les projets, ne sont pas pris en compte par le CE. Les propos tenus par le conseiller d'Etat en charge du DGT lors d'une séance de coordination des projets<sup>60</sup>, réunissant notamment les chefs du projet H20, de l'ORCA et de l'OCTR, illustrent ce fait :

Aujourd'hui on ne met pas en évidence les incompatibilités entre les projets. Je veux aller de l'avant avec ces deux projets. Je veux un discours montrant qu'ils sont compatibles les deux, pas forcément complémentaires, mais pas antagonistes<sup>61</sup>.

Au cours de cette séance, le chef de l'OCTR a explicitement évoqué le risque, avec le projet H20, de perdre les 100 millions de francs de la Confédération pour le TransRUN, lié au risque que le report modal vers le TransRUN soit faible. En fin de compte, ces remarques ne figureront pas dans le procès-verbal de cette même séance.

#### ***a) La coordination rail-route et le compromis trouvé***

Les acteurs administratifs de la coalition TransRUN sont peu convaincus par le discours sur la complémentarité entre les projets. Cependant, face à la volonté politique « d'aller de l'avant avec les deux projets », ils sont tenus de collaborer avec le SPCH afin d'établir une coordination entre les projets. En réalité, une collaboration rail-route empreinte de tensions et n'intégrant pas le BAR se met en place. Celle-ci débouche sur un compromis que nous allons ici décrire.

En vue de répondre à la volonté politique d'établir une cohérence entre les projets, des séances de coordination H20-TransRUN sont mises en place sous l'impulsion du SPCH. Elles réunissent en particulier les chefs du projet TransRUN et de l'OCTR ainsi que les chefs du

---

<sup>58</sup> Entretien, août 2010.

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> Cette séance a eu lieu le 17 mai 2010.

<sup>61</sup> Séance de coordination H20-TransRUN, mai 2010.

projet H20 et de l'ORCA. Les membres du SAT y participent occasionnellement. En revanche, les représentants du BAR n'y sont pas du tout intégrés<sup>62</sup>.

En fait, comme l'ont fait remarquer plusieurs personnes interviewées, les relations entre les différents acteurs administratifs s'avèrent tendues, et ceci semble principalement résulter de leurs divergences de points de vue sur les projets à réaliser. Ces tensions seraient surtout présentes entre le BAR et le SPCH. Comme nous l'avons vu plus haut, le BAR défend une position plus radicale que l'OCTR et le SAT concernant le projet autoroutier : il estime qu'il n'est pas nécessaire et que peu de raisons le justifient. Ceci expliquerait, dans une certaine mesure, sa non-intégration aux séances de coordination. En revanche, l'OCTR et le SAT apparaissent plus enclins à collaborer avec le SPCH. Néanmoins, leurs divergences de points de vue les amènent à trouver un compromis sur les priorités à donner aux projets.

C'est donc suite à plusieurs séances de coordination que l'OCTR, le SPCH et le SAT trouvent un compromis. En juin 2010, ces différents acteurs administratifs se rencontrent pour discuter du contenu du rapport chapeau, soit du rapport qui avait été décidé d'élaborer quelques mois plus tôt afin de démontrer que les projets H20 et TransRUN sont complémentaires. Ils parviennent à se mettre d'accord sur l'idée que ce rapport doit intégrer une hiérarchisation des projets en fonction des besoins et des priorités en termes de mobilité. Ainsi, les priorités suivantes sont définies :

- 1<sup>ère</sup> priorité : le TransRUN entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds et le contournement H20 du Locle ;
- 2<sup>ème</sup> priorité : contournement H18 de La Chaux-de-Fonds<sup>63</sup> ;
- 3<sup>ème</sup> priorité : contournement H20 de La Chaux-de-Fonds ;

Il est donc admis que pour montrer la cohérence entre ces projets, il faut hiérarchiser leur mise en place. De cette manière, les acteurs administratifs ont réussi à rapprocher leurs points de vue. D'une part, comme il est prévu que le contournement H20 de La Chaux-de-Fonds soit réalisé dans un horizon plus lointain, le risque de perdre les 100 millions de francs de la Confédération pour le TransRUN est minimisé. De même, le risque que le report modal vers le TransRUN soit faible est, du moins dans un premier temps, réduit. D'autre part, les acteurs partagent l'idée que le contournement du Locle constitue une urgence et qu'il ne va pas tant compromettre l'utilisation du TransRUN, car ce sont avant tout les frontaliers qui en feront usage. Il est en effet admis que les transports publics ne permettent pas, à eux seuls, de solutionner le problème du trafic en ville du Locle<sup>64</sup>.

Le bureau d'ingénieurs Transitec a été mandaté pour élaborer ce rapport chapeau. Ce dernier intégrera non seulement cette hiérarchisation des projets ici décrite, mais également les mesures d'accompagnement prévues, ainsi que des éléments d'argumentation afin de prouver que les projets H20 et TransRUN sont cohérents entre eux, complémentaires et nécessaires.

Nous pouvons affirmer que ce compromis illustre l'ajustement des acteurs administratifs des deux coalitions en présence pour parvenir à un accord sur la réalisation des deux projets. Ainsi, leurs divergences se sont atténuées et leurs positions se sont rapprochées.

---

<sup>62</sup> C'est du moins le cas en ce qui concerne les séances de coordination ayant eu lieu entre février et août 2010.

<sup>63</sup> Comme ce projet est parallèlement en cours d'élaboration, il a également été pris en compte dans la hiérarchisation.

<sup>64</sup> D'après les éléments recueillis au cours de ces séances.

### 3.3 La commune de Neuchâtel, plutôt en faveur

Parmi les acteurs défendant uniquement le projet TransRUN, la commune de Neuchâtel est la seule qui soutient la complémentarité entre les projets H20 et TransRUN. En témoignent l'extrait d'entretien suivant avec le conseiller communal en charge de l'urbanisme, de l'environnement et des transports à Neuchâtel :

Il est fondamental que le canton de Neuchâtel, notamment de par son urbanité, puisse être reconnu comme un pôle d'agglomération de poids d'une certaine taille dans le paysage helvétique. C'est l'enjeu principal. Pour que ceci soit possible, il faut que les réseaux de transport qui permettent la mobilité soient adéquats et efficaces. Ensuite, c'est une analyse de l'évolution de la mobilité. D'un côté, on voit très bien que la mobilité routière est saturée. Par exemple, le tunnel sous la Vue-des-Alpes est déjà à saturation avec une utilisation plus forte même qu'au Gothard [...]. Donc il faut que l'augmentation de la mobilité, si on veut rationaliser les infrastructures, passe en transfert modal sur du transport public, donc TransRUN. [...] La question H20 est, je dirais, fondamentale si on prend la réalité plus régionale du haut du canton, tout ce qui est notamment les contournements des grands centres urbains, tout ce qui est aussi la gestion des pendulaires. Donc, de ce côté-là, je pense que c'est complémentaire en termes de logique et de problématique<sup>65</sup>.

En outre, il affirme que le projet H20 est fondamental pour le développement des Montagnes neuchâteloises, en lien notamment avec la région française de la Franche-Comté :

Il y a l'idée du développement. Je pense que La Chaux-de-Fonds et Le Locle sont des villes qui ont un immense potentiel. [...] Il s'agit d'une région qui peut se développer grandement dans le futur. Et pour ça, la H20 est fondamentale, à mon avis. Ce sont des régions qui sont amenées à voir notamment la mobilité se développer de manière plus conséquente. [...] Puis, de l'autre côté, il y a toute l'ouverture sur la France et un pôle Chaux-de-Fonds – Besançon qui, à terme, est intéressant à travailler<sup>66</sup>.

En particulier, il semble considérer que ces projets se complètent dans une vision politique de développement du canton, comme il le dit lui-même :

C'est un petit canton qui être très gourmand en infrastructures de mobilité et, légitimement, on peut se poser la question si il est vraiment pertinent qu'il y ait les deux projets. Je crois que oui. C'est oui avec une vision politique du développement de notre canton. Dans un horizon de 10 à 15 ans, on comprendra clairement qu'on a eu raison de défendre les deux. [...] Je milite vraiment pour que le canton de Neuchâtel et les villes, ensemble à l'unisson, plaident de manière très convaincante et pertinente la complémentarité<sup>67</sup>.

En outre, il souligne l'importance de la manière dont cette complémentarité sera présentée afin de « vendre » les deux projets à Berne :

Maintenant la communication crée la réalité, de plus en plus. Donc la manière dont on va vendre, dont on va présenter cette complémentarité pour le canton entre ces deux “mesures” sera fondamental pour le moment venu, le cas échéant, convaincre les financements à Berne. Dans les deux cas, ce n'est pas le canton de Neuchâtel qui tient son destin pleinement entre les mains. Donc ça demande un travail de lobbying, de persuasion, de conviction, c'est fondamental<sup>68</sup>.

Enfin, signalons que, au cours des entretiens menés, l'argument selon lequel de nouvelles infrastructures de transport vont permettre « le développement » est souvent invoqué par les acteurs politiques. Ceci est surtout le cas concernant le projet de contournement H20, où les

---

<sup>65</sup> Entretien, juin 2010.

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Ibid.

acteurs politiques qui le défendent sont généralement d'avis que celui-ci est primordial pour le développement régional et économique des Montagnes neuchâtelaises. A l'inverse, les acteurs administratifs ont plutôt tendance à argumenter les projets sur la base de chiffres et de constats liés à la situation de la mobilité. Nous pouvons supposer que cette différence entre le « discours politique » et le « discours administratif » explique en partie la position de la commune de Neuchâtel en faveur de la complémentarité entre les projets. En effet, rappelons que, dans le canton de Neuchâtel, les deux projets bénéficient d'un fort soutien politique. En ce sens, il n'est pas étonnant que la commune de Neuchâtel adhère au discours de la complémentarité entre les projets, contrairement aux acteurs administratifs de la coalition TransRUN.

#### **4. En synthèse**

Dans cette partie, nous avons analysé l'émergence du discours sur la complémentarité entre les projets TransRUN et H20, en montrant que celui-ci a fait son apparition suite à une incitation externe de la Confédération : face à sa demande de coordination des projets, le pouvoir politique décide de créer et de promouvoir un consensus autour de l'idée que ceux-ci sont complémentaires, sans même engager une expertise à ce sujet. On se trouve dès lors en présence d'un essai politique de former une seule coalition de cause pour un projet unique, alors que les deux coalitions évoluent indépendamment l'une de l'autre et que les deux projets sont élaborés séparément. L'enjeu est donc de prouver que les projets se complètent et que l'un et l'autre sont nécessaires afin d'inscrire le projet H20 aux côtés du TransRUN sur l'agenda fédéral.

Comme nous l'avons vu, le discours pro-complémentarité est d'abord mis en avant par la coalition H20 et, en particulier, par le SPCH qui entreprend notamment les démarches nécessaires afin de prouver que ces projets sont coordonnés et complémentaires. Alors que, devant ce discours, la coalition TransRUN se trouve partagée : seuls les acteurs administratifs qui la constituent affichent leur scepticisme à cet égard, en soulevant les incohérences entre ceux-ci. Mais, face à la volonté politique « d'aller de l'avant avec les deux projets » et d'établir une cohérence entre ceux-ci, leurs arguments sont minimisés et ne sont pas pris en considération, de sorte que toute voix dissonante, allant à l'encontre de cette volonté, semble systématiquement marginalisée. Les acteurs administratifs impliqués dans le projet TransRUN sont ainsi tenus de collaborer avec le SPCH : une collaboration rail-route empreinte de tensions se met alors en place. Celle-ci débouche finalement sur un compromis hiérarchisant la réalisation des projets et permettant, ainsi, un rapprochement des positions entre les acteurs administratifs des deux coalitions en présence.

D'un point de vue théorique, l'analyse présentée dans cette partie tend à confirmer l'hypothèse formulée par Sabatier et Jenkins-Smith, selon laquelle une « perturbation extérieure » au sous-système politique considéré peut conduire à des changements au niveau du *policy core* d'un programme gouvernemental. Dans notre cas précis, les deux *policy cores* de l'agenda politique restent inchangés. Néanmoins, la demande de la Confédération apparaît comme une forme de perturbation externe au domaine des politiques de transport du canton de Neuchâtel, jusqu'ici élaborées l'une indépendamment de l'autre, conduisant le pouvoir politique à vouloir faire converger les deux *policy cores* de son agenda. En fin de compte, il en résulte un ajustement qui concerne des aspects secondaires des deux systèmes de croyances, illustré par le compromis sur la priorisation des projets établi entre les acteurs administratifs des coalitions TransRUN et H20.

## **Partie 4**

### **Les incohérences et critiques**

L'objectif de cette partie consiste à montrer les incohérences entre les projets TransRUN et H20 ainsi que les critiques soulevées à leur égard par les acteurs associatifs des secteurs concernés et par des experts en matière de mobilité, qui ne sont pas directement impliqués dans les processus de décision et d'élaboration de ceux-ci. En premier lieu, nous présenterons le point de vue des associations des secteurs des transports, de l'environnement et de l'économie sur ces projets et l'idée de complémentarité entre les deux. Nous verrons que, bien qu'elles défendent des points de vue différents sur ces projets, la plupart d'entre elles soulignent leur incompatibilité. Enfin, nous examinerons les arguments et réflexions d'experts interrogés à ce propos, en nous appuyant également sur des travaux concernant la mobilité et les transports.

#### **1. Acteurs associatifs, arguments à la marge**

D'une manière générale, les associations pouvant exercer une certaine influence sur les décisions que prennent les autorités publiques en matière d'infrastructures de transport, soit au travers de prises de positions publiques ou de réponses à des consultations, sont les associations des secteurs des transports, de l'environnement et de l'économie. Nous pouvons, en ce sens, les qualifier d'« acteurs » dans la mesure où elles participent également à la constitution et à la structuration de l'espace des politiques publiques qui les concernent. Dans notre cas d'étude, ce sont en particulier les sections cantonales de l'Association Transports et Environnement (ATE), du Touring Club Suisse (TCS) ainsi que la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie (CNCI) qui s'expriment et prennent régulièrement position sur les projets d'infrastructures et d'aménagement menés par les autorités neuchâteloises. C'est pourquoi nous les avons interrogées pour notre étude, y compris la section cantonale de l'Automobile Club de Suisse (ACS), bien qu'elle semble moins influente en la matière. Cependant, lorsque nous avons effectué notre enquête, la plupart de ces associations n'avaient pas encore formulé de position officielle au sujet des projets TransRUN et H20. Ainsi, les personnes interrogées exprimaient le plus souvent leur opinion personnelle. Leurs arguments, en particulier ceux concernant la complémentarité ou non entre ces projets, s'inscrivent donc essentiellement, du moins lors de notre enquête, à la marge de l'espace politico-administratif dans lequel les deux projets évoluent.

##### **1.1 Leur point de vue sur les projets**

La section neuchâteloise de l'ATE, association engagée pour la mobilité durable, soutient le projet TransRUN. En 2005 déjà, elle avait recommandé au parlement cantonal d'accepter le crédit de 1'300'000 CHF pour la poursuite des études le concernant. Puis, elle avait écrit sur son site Internet qu'un tel « projet d'envergure pourrait enfin permettre d'inverser la tendance actuelle de répartition du trafic modal entre les deux villes du canton d'ici une dizaine

d'années<sup>69</sup>». Pour l'ATE, le TransRUN prend également son importance dans une perspective d'agglomération, comme l'affirme l'ancien président<sup>70</sup> de la section :

Vu la dimension du canton de Neuchâtel et la grandeur des villes de Neuchâtel, Le Locle, La Chaux-de-Fonds, leur distance et les moyens de transports en commun qui peuvent être mis sur pied, le concept d'agglomération neuchâteloise est pour nous cohérent et se défend tout à fait. Et d'avoir une possibilité de liaison au quart d'heure entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds rend cette idée d'agglomération intéressante et viable, dans la mesure où il serait performant de présenter une alternative normalement attrayante pour ces fameux pendulaires que l'on croise dans les tunnels de la Vue-des-Alpes entre 7h30 et 8h30 puis entre 16h30 et 18h00<sup>71</sup>.

En revanche, l'ATE est réticente face projet H20. D'ailleurs, elle avait fait opposition au projet de la première étape de l'évitement de La Chaux-de-Fonds, lors de sa mise à l'enquête publique en 1999<sup>72</sup>. Mais surtout, en juillet 2009, elle avait fait part des ses critiques au SPCH concernant le projet H20. En effet, en réponse à une consultation du SPCH à ce sujet, elle avait pris position avec la section neuchâteloise du WWF<sup>73</sup> dans une lettre adressée à l'ancien chef du projet H20 où elles écrivaient : « d'une manière générale, les associations signataires ne sont pas favorables au projet tel qu'il est présenté, étant donné qu'il empiète considérablement sur des zones naturelles protégées, qu'il y manque une réflexion sur la mobilité douce et une intégration avec le TransRUN » (ATE & WWF 2009). Rappelons que, à ce moment là, le projet H20 ne comportait pas de mesures d'accompagnement. Puis, dans leur lettre, l'ATE et le WWF insistent sur l'idée que ce projet est « surdimensionné » par rapport aux besoins réels. Elles se disent aussi quelque peu sceptiques quant à l'« utilité réelle » de ces évitements en précisant : « sachant que le trafic de transit ne constitue que 15% de la circulation au Locle et que tout projet d'évitement routier prendra minimum une à deux décennies, le bénéfice en termes de diminution du trafic à l'intérieur des cités nous paraît très aléatoire. De plus, divers exemples [...] prouvent qu'une nouvelle infrastructure routière, si elle allège dans un premier temps les voies de circulation existantes, engendre une augmentation du trafic à moyen terme » (ATE & WWF 2009). Ces critiques sont également développées par l'ancien président et les membres du comité de l'ATE interrogés. En témoignent les extraits d'entretien suivants :

Concernant la circulation dans les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds, il y a les heures de pointe, d'accord, mais si on prend les chiffres globaux, la circulation de transit est faible. Par rapport à ça, on peut considérer que la H20 [le projet H20] va drainer un certain nombre de véhicules, mais en soi, elle aura peu d'impact sur la circulation au sein des agglomérations. Donc elle n'aura pas un grand effet sur les pollutions de l'air et sonore, si ce n'est à l'entrée des tunnels respectifs, où il risque d'y avoir une augmentation de la pollution de l'air plus significative... [...] Nous trouvons que les dépenses de millions qui sont consacrés aux contournements de La Chaux-de-Fonds et du Locle, avec les tunnels, ne valent pas la chandelle. [...] L'impact du projet H20 en tant que tel apparaît disproportionné par rapport à l'usage, le bien qu'il peut apporter et le coût qu'il représente<sup>74</sup>.

---

<sup>69</sup> Source : site officiel de l'ATE-NE : <http://www.ate-ne.ch/fr/regional/transports-publics/transrun.html> (consulté en novembre 2010).

<sup>70</sup> Le président de l'ATE-NE vient de remettre sa démission (le 30 mars 2010). Comme l'association se retrouve provisoirement sans président, nous avons, pour notre enquête, également interrogés deux membres appartenant au comité de l'association.

<sup>71</sup> Ancien président de l'ATE-NE (entretien, mai 2010).

<sup>72</sup> Elle s'était opposée à ce projet en demandant, en particulier, que des études plus approfondies concernant les impacts sur la qualité de l'air et sur le bruit soient effectuées et que diverses mesures favorisant les modes de transport alternatifs à la voiture soient parallèlement envisagées (ATE 2001).

<sup>73</sup> World Wide Fund for Nature.

<sup>74</sup> Ancien président de l'ATE-NE (entretien, mai 2010).

Je pense qu'il s'agit vraiment d'une autoroute qui est prévue pour le trafic de transit et pour les frontaliers, et cela représente peu de trafic. Comment Le Locle va-t-il être déchargé ? Ce ne sera pas grand-chose. Alors, effectivement, cela aura une incidence aux heures de pointe, mais à mon avis tout le reste du trafic ne va pas être résolu. [...] Pour moi c'est un argument politique de dire « mais ça va désengorger les centres-villes », je n'y crois pas<sup>75</sup>.

Contrairement à l'ATE, la CNCI, qui représente les intérêts de 782 entreprises commerciales, industrielles et de service dans le canton de Neuchâtel (2009)<sup>76</sup>, soutient le projet H20 et ne cache pas son scepticisme à l'égard du projet TransRUN. Selon son directeur, de nouvelles routes de contournement se justifient, en particulier pour Le Locle, en raison des problèmes de congestion routière et du nombre important de pendulaires frontaliers qui se rendent quotidiennement à La Chaux-de-Fonds ou à Neuchâtel. Il estime que des aménagements routiers plus performants sont nécessaires pour « supprimer les bouchons » et « désengorger » le trafic routier des deux villes. Surtout, il est d'avis qu'améliorer l'infrastructure routière existante présente moins de risques que la réalisation du TransRUN, projet qui, pour lui, comporte un double risque :

Ce que le TransRUN a... pour moi et pour nous en tant que représentants de l'économie, il s'agit sûrement du côté le plus négatif : c'est le risque d'abord technique et ensuite politique. C'est-à-dire que, quand on innove, on prend beaucoup plus de risques que quand on reproduit le passé. [Avec le TransRUN], on veut imposer aux gens une nouvelle façon de se déplacer, mais on ne sait pas si, dans le fond, ils vont l'utiliser ou bien s'ils préféreront continuer de prendre la voiture. C'est un pari. [...] Ensuite, il y a un risque politique qui, à mon avis, est très grand...c'est-à-dire : les autorités sont-elles capables d'aller jusqu'au bout du projet ? Si on commence, à la suisse, on fait déjà le premier bout et on ne fait que Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds [= le barreau vertical], alors c'est sûr que ça ne va pas marcher, puisque je continuerais de prendre la voiture et la plupart des gens feront comme moi. [...] Il y a beaucoup de gens qui descendent depuis La Chaux-de-Fonds pour venir travailler à Neuchâtel, mais ils travaillent rarement au centre de la ville parce que toute la partie, en tout cas, de l'industrie est à l'extérieur. A La Chaux-de-Fonds, l'industrie est plus située en ville, mais quand même pas tout et de loin. Il faut amener les pendulaires vers la périphérie, donc la seule réalisation du barreau vertical ne suffira pas<sup>77</sup>.

D'ailleurs, le 10 juillet 2010, en réponse à la consultation sur le nouveau plan directeur cantonal de l'aménagement du territoire, la CNCI a fait part de son scepticisme sur le TransRUN avec l'UNAM<sup>78</sup> dans une lettre adressée au SAT. Elles y écrivent : « [...] nous regrettons non seulement que l'entier de l'aménagement cantonal dépende de la seule réalisation du TransRUN, mais surtout l'absence d'alternative. Si le peuple, qui devra probablement se prononcer sur sa réalisation, venait à le refuser, le Conseil d'Etat se trouverait désemparé devant une situation pour laquelle il a lui-même reconnu qu'il n'avait “pas de plan B” » (CNCI & UNAM 2010). Puis, elles témoignent leur soutien au projet H20, en précisant que, selon elles, « le contournement des villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle ne doit pas être négligé, d'autant plus si la H20 passe en route nationale » (CNCI & UNAM 2010).

Quant aux associations qui représentent les intérêts des automobilistes, elles ne partagent pas forcément le même point de vue sur les projets TransRUN et H20. Les deux sections cantonales du TCS, à savoir la section Jura neuchâtelois et la section neuchâteloise, se disent plutôt favorables aux deux projets. Selon leurs représentants, tous deux sont centraux pour l'avenir du canton :

---

<sup>75</sup> Membre du comité de l'ATE-NE (entretien avril 2010).

<sup>76</sup> Source : site officiel de la CNCI : <http://www.cnci.ch/CMS/default.asp?ID=88> (consulté en novembre 2010).

<sup>77</sup> Entretien, mai 2010.

<sup>78</sup> Union cantonale neuchâteloise des arts et métiers.

Si l'on fait abstraction des coûts, il est clair que ma position personnelle sera aussi celle de notre section [= section Jura neuchâtelois] concernant le projet H20 et le TransRUN, parce qu'il faut les deux si l'on veut vraiment avoir une région qui se développe et qui soit attractive ; puis, parce que, souvent, le haut du canton n'est pas forcément très attractif pour les gens de l'extérieur, et Le Locle encore moins<sup>79</sup>.

D'une manière générale, nous sommes très favorables à ces projets. La voiture représente la majorité des déplacements, surtout dans le canton de Neuchâtel où il faut reconnaître que les transports publics, souvent, ne sont pas attractifs par rapport à d'autres régions. Bon, c'est une question de moyens et de fréquentation disons... [...] donc on est favorable. [...] Là [concernant le projet H20] on tombe aussi sur tout le problème du trafic des frontaliers, surtout du Locle [...] aux heures de pointe, c'est les allers-retours et il y a quelque chose à faire. [...] Pour moi, pour l'avenir du canton de Neuchâtel, à 20-30 ans, il faut que les deux choses se fassent<sup>80</sup>.

En revanche, la section neuchâteloise de l'ACS soutient le projet H20, mais semble plutôt contre le projet TransRUN. Le président de la section considère que les villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle sont « des catastrophes à traverser » et qu'au Locle, en particulier, les infrastructures routières ne sont « plus adaptées » aux flux de véhicules traversant la ville. Il est d'avis que les routes d'évitement permettront de soulager les centres-villes du trafic routier et d'offrir une meilleure qualité de vie aux habitants du haut. Par contre, il affiche un fort scepticisme quant au TransRUN et, surtout, quant à l'idée qu'il puisse fonctionner comme un projet de transport public d'agglomération :

Si vous voulez, dans le projet TransRUN, on met quelque chose comme ça [= une liaison ferroviaire rapide entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds] et puis on dit qu'on va développer des agglomérations. [...] Pour moi, on doit déjà [...] créer une base solide, comme dans tout développement. [...] Je ne suis pas dans le concept d'agglomération, parce que j'ai un peu de la peine à comprendre que Le Locle, La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel forment une agglomération [...] C'est qu'ici on est que 170'000, allez à Bâle ! A Bâle, on est dans une autre réalité, une réalité urbaine, mais pas à Neuchâtel. C'est aussi une question financière [...] Ce projet est séduisant, mais il coûte des milliards, alors commençons par faire des choses simples... A Neuchâtel, on n'a même pas une gare qui est accessible d'une manière ou d'une autre, parce que pour aller s'y parquer il faut avoir du courage. [...] Si on veut développer les transports publics, il faut le faire par petites étapes [...] et déjà commencer par améliorer les liaisons en périphérie. [...] Comme le TransRUN est présenté maintenant, il ne passera jamais. Il n'a aucune attractivité pour une personne qui vient de Boudry ou pour une personne qui habite à Colombier. [...] Puis, on ne peut pas dire aux gens « vous allez passer de la voiture aux transports en commun » comme ça du jour au lendemain<sup>81</sup>.

## 1.2 Leur point de vue sur la complémentarité des projets

Bien que les acteurs associatifs aient des opinions différentes sur les projets TransRUN et H20, la plupart d'entre eux soulignent leur incompatibilité. Le plus souvent, ils considèrent que ces projets ne sont pas complémentaires, mais concurrents.

Pour les membres du comité de l'ATE interrogés, la concurrence entre ces deux projets est évidente. D'abord, ils considèrent qu'un choix s'impose : soit on décide de favoriser et d'inciter à l'utilisation des transports publics, soit au contraire, on décide de privilégier le transport individuel. Ensuite, pour eux, il est clair que de nouvelles routes de contournement vont empêcher le report modal, souhaité par les autorités publiques, de la voiture vers les transports collectifs. Celles-ci vont plutôt créer un « appel d'air » pour les voitures :

---

<sup>79</sup> Président du TCS-JN (entretien, juin 2010).

<sup>80</sup> Vice-président du TCS-NE (entretien, juin 2010).

<sup>81</sup> Entretien, mai 2010.

Je vois mal les synergies qui peuvent se créer autour de ces projets. Je les vois plutôt comme deux projets concurrents [...] parce que, est-ce qu'on met le poids sur les transports public ou sur le transport individuel ? Les deux choses sont pour moi antagonistes. [...] Si on accélère les échanges entre les villes au niveau routier, le report modal [vers les transports publics] sera quasi nul. [...] Si on avait un bon TransRUN et qu'on laissait les routes comme ça, peut-être que j'y croirais au report modal. Mais avec les deux choses en parallèle, je n'y crois pas. [...] Si on fait un appel d'air aux voitures, je ne vois pas pourquoi les gens songeraient à prendre le train [...] Une route c'est un appel d'air au trafic, il n'y a pas de miracle ! Je ne peux pas voir de complémentarité entre deux projets comme ça, ça me paraît tellement évident<sup>82</sup>.

Je pense qu'indéniablement il y a rivalité entre ces projets, parce que si on encourage la route, forcément qu'on aura moins de gens sur le rail. [...] Dans tous les documents cantonaux et même communaux, il y a toujours cette volonté d'obtenir un report modal, donc d'obtenir que les gens renoncent à leur voiture et passent à un autre mode de déplacement, en particulier, aux transports publics. Mais si on veut ça, il faut devenir plus restrictif à l'égard de la voiture, avoir des politiques de stationnement plus restrictives... Il est très difficile à obtenir ce changement des habitudes. Mais si on développe les routes, il est évident que ce sera contreproductif. [...] Si on fait les deux projets, c'est sûr qu'on porte un grave préjudice au TransRUN<sup>83</sup>.

Cependant, comme le relève l'un d'eux, il est politiquement difficile d'admettre que ces projets sont concurrents en raison du fort soutien politique, voire populaire, dont bénéficie le projet routier:

Le discours de la complémentarité est très répandu. On entend toujours : « ah non, mais c'est complémentaire, les deux doivent avancer ». [...] Dire que ce n'est pas complémentaire est un discours qui ne passe pas, parce que les gens ne peuvent pas imaginer renoncer à la route. [...] Je crois qu'à la limite, si les gens devaient choisir entre les deux en votation, ils diraient : « nous voulons la route ». [...] Je crois que tel est le problème : ils [les acteurs qui soutiennent la complémentarité] sont tenus politiquement d'avoir ce discours<sup>84</sup>.

En outre, les membres du comité de l'ATE soulèvent la contradiction qu'il y a entre, d'une part, la volonté de réduire le trafic automobile dans les villes au travers de mesures d'accompagnement, et d'autre part, celle de construire de nouvelles routes. A propos de ces mesures d'accompagnement, l'un d'eux insiste aussi sur le fait que, pour des raisons politiques et financières, leur mise en place est loin d'être garantie :

A présent, les autorités prennent des mesures [...] mais pour moi, il y a quelque chose de très contradictoire, parce qu'on doit prendre des mesures qui limitent la circulation et le trafic de transit. Donc il faut prendre des mesures au niveau du stationnement et tout, pour sortir les voitures des villes. Mais en même temps, on va construire des routes qui vont quelque part encourager les voitures, parce qu'on ne construit pas des routes pour ne pas les utiliser. Je comprendrais qu'on fasse tout cet effort si c'était pour dire : « mais maintenant il y a des problèmes environnementaux, notre ville est quand même pas mal engorgée, on doit développer la mobilité douce, on doit se déplacer aussi autrement ». Et tout cet effort serait pour le RUN et la mobilité douce, mais pas dans la perspective de construire des nouvelles routes<sup>85</sup>.

J'attends de les voir ces mesures d'accompagnement. [...] Comme l'UDC a gagné les trois ou quatre derniers référendums qu'il y a eu sur l'aménagement de La Chaux-de-Fonds, personne ne va s'y frotter. Donc c'est bien joli de dire « on va faire des mesures d'accompagnement », mais si, comme l'UDC, quelqu'un dit : « non, nous on ne les veut pas, on ne veut pas rendre le parcage payant, on ne veut pas de zones bleues à La Chaux-de-Fonds » et que le peuple se prononce là-dessus et donne raison

---

<sup>82</sup> Membre du comité de l'ATE-NE (entretien, avril 2010).

<sup>83</sup> Membre du comité de l'ATE-NE (entretien, mai 2010).

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> Ibid.

à l'UDC, que va-t-il se passer ? Il n'y aura pas de mesures d'accompagnement. [...] Et les millions ça va très vite en aménagement. Donc les mesures d'aménagement coûteront des centaines de millions et je ne sais pas où le canton et les communes vont trouver les budgets. Même pour les quelques millions qu'il fallait aligner pour la rénovation de l'Avenue Charles-Naine [à La Chaux-de-Fonds] l'année passée, il y a eu un référendum parce que soi-disant la commune n'avait pas d'argent<sup>86</sup>.

Le directeur de la CNCI et le président de la section cantonale de l'ACS sont aussi d'avis que ces projets sont nécessairement en concurrence. Pour le premier, si tous deux sont réalisés, l'autoroute aura sans doute un effet négatif sur la rentabilité du TransRUN ; un choix s'impose, surtout au regard de la situation financière du canton. Le second estime que, comme les infrastructures de transport actuelles ne sont pas complètement saturées et que l'une ne va jamais soulager l'autre, ces projets sont forcément en concurrence :

Si vous faites un TransRUN qui est capable de transporter les gens qui vont du haut en bas et du bas en haut dans le canton de Neuchâtel et qu'en plus vous construisez une autoroute, il est clair que le seuil de rentabilité du TransRUN, si il en a un, ne sera jamais atteint. Tandis que, si vous mettez plutôt des entraves sur la route pour forcer celui-là [le TransRUN], ce qui est un peu la tendance du côté des Verts, vous avez des chances de le rentabiliser. [...] Finalement, c'est aussi une question de financement. Le canton de Neuchâtel est un peu le dernier de tous les cantons suisses et il s'aperçoit que ses ressources sont limitées. Je veux dire, le choix doit se faire ; pour moi c'est l'un ou l'autre<sup>87</sup>.

*Q : Selon vous, peut-on dire que ce projet routier est complémentaire au projet ferroviaire, ou plutôt concurrent ?*

Il est concurrent. On ne peut pas dire qu'il est complémentaire. Il serait complémentaire si tout était complètement saturé. Il y a une complémentarité qui se créera quand l'un et l'autre seront saturés. [...] Là il n'y a jamais l'un qui va soulager l'autre. Ce sont deux projets qui sont complètement concurrents<sup>88</sup>.

En fait, parmi les acteurs associatifs rencontrés, seul le TCS considère ces projets complémentaires et non pas concurrents. C'est du moins l'avis des représentants des deux sections cantonales, qui, en dehors de l'aspect financier, conçoivent leur complémentarité au niveau de la mobilité générale des personnes, en fonction de leurs besoins en déplacements et en termes d'attractivité pour le canton :

Ils sont concurrents au niveau financier, mais complémentaires au niveau de la mobilité générale des gens. Après, a-t-on les moyens d'avoir les deux ? Il s'agit d'une autre question. Je ne vous parle pas du niveau financier.

*Q : Mais, comme ces projets sont superposés sur des mêmes axes, n'y a-t-il pas quand même un risque qu'ils soient en concurrence ?*

Je ne l'appellerais pas concurrence, il y aura un choix et il y a diverses catégories de personnes... la plupart des étudiants vont prendre le train. [...] Mais l'automobiliste pur et dur va toujours le rester. Donc une partie des automobilistes vont prendre le train, mais ce sont justement ceux qui vont en centre-ville et ceux qui, avec une bonne desserte, peuvent aller plus loin<sup>89</sup>.

Je pense que ces projets sont complémentaires en fonction des besoins des gens [...] Peut-être qu'il n'y a pas besoin de faire tout d'un même coup. On peut donner une priorité plus forte à l'un ou à l'autre. [...] Mais je crois qu'il est faux, sur le fond, de repousser une partie en disant « on ne s'en occupe pas parce que c'est concurrentiel ». Ce n'est pas une vue à long terme. [...] Je pense que le canton de Neuchâtel serait content d'avoir quelques grosses entreprises qui y viennent, s'il veut s'en sortir

---

<sup>86</sup> Membre du comité de l'ATE-NE (entretien, avril 2010)

<sup>87</sup> Directeur de la CNCI (entretien, mai 2010).

<sup>88</sup> Président de l'ACS-NE (entretien, mai 2010).

<sup>89</sup> Président du TCS-JN (entretien, juin 2010).

financièrement. Donc il y a aussi un aspect d'attractivité [lié aux projets]. C'est pour ça que je dis qu'il ne faut pas les mettre en concurrence, les deux sont complémentaires<sup>90</sup>.

En fin de compte, le TCS est le seul acteur associatif qui soit pour les deux projets et qui défende leur complémentarité, tout comme l'ensemble des acteurs politiques qui se positionnent en faveur des deux projets (le CE, le PS et le PLR, ainsi que les villes du Locle, de La Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel). Ceci tend à confirmer le fait que le discours pro-complémentarité est le simple reflet d'une forte volonté de voir les deux projets se réaliser conduisant à en occulter les incohérences.

## 2. Qu'en disent les experts ?

Etant donné l'absence de littérature scientifique sur le thème précis de la complémentarité, réelle ou potentielle, entre un projet autoroutier et un projet de transport public, nous avons interrogé deux experts en matière de mobilité, à savoir : un ancien collaborateur scientifique du Laboratoire de sociologie urbaine (LaSUR) de l'EPFL<sup>91</sup>, géographe de formation, et une collaboratrice scientifique du Laboratoire Chôros de l'EPFL, architecte-urbaniste. Précisons que ces experts n'ont aucun lien avec les acteurs impliqués ou concernés par les projets TransRUN et H20 ; ils n'ont pas été sollicités ou entendus par ces derniers. Leurs avis sont totalement externes et indépendants de l'espace politico-administratif dans lequel les deux projets évoluent.

### 2.1 Des projets non complémentaires

Selon les experts interrogés, il semble évident que les projets TransRUN et H20 ne sont pas complémentaires. Pour l'ancien chercheur du LaSUR, il est illogique de réaliser de telles infrastructures en même temps si l'objectif politique est de favoriser un report modal vers les transports publics ou les mobilités douces. A ses yeux, le discours de la complémentarité relève d'un enjeu purement politique :

Si la politique est de dire qu'on veut rééquilibrer les parts modales, il est illogique de faire en même temps une infrastructure de transport public et une infrastructure routière. [...] En général, c'est mauvais signe quand on doit à tout prix lier un projet routier avec un projet ferroviaire. Il y a un problème, parce que cela veut dire, en gros, qu'on ne veut mécontenter personne et qu'on ne veut pas trancher. On dit « Ah vous voyez, on en fait autant pour la route que pour le rail » et on espère que ça va passer. [...] Donc, en général, quand on les lie les deux, c'est qu'on a une idée derrière la tête qui n'a rien à voir avec les transports, mais qui a tout à voir avec comment est-ce que politiquement on va faire passer le paquet commun<sup>92</sup>.

Surtout, il met en évidence les postulats, selon lui erronés, sur lesquels se fonde le discours de la complémentarité. Tout d'abord, le schéma visant montrer la complémentarité des projets, élaboré par le SPCH et présenté auparavant (figure 5 au point 2.2 de la partie 3, p. 35), est loin d'être viable. Il illustre davantage l'incompatibilité entre les projets que leur complémentarité :

---

<sup>90</sup> Vice-président du TCS-NE (entretien, juin 2010).

<sup>91</sup> Précisons qu'il a travaillé pendant 13 ans dans la recherche sur le thème des transports et de la mobilité à Lausanne, Genève et Paris.

<sup>92</sup> Entretien, avril 2010.

Ce schéma ne tient pas. C'est-à-dire, soit on fait les contournements et le trait rouge de la H20 sera aussi large entre Le Locle – La Chaux-de-Fonds qu'entre La Chaux-de-Fonds – Neuchâtel, car il n'y a aucune raison que les voitures de la H20 s'arrêtent à La Chaux-de-Fonds pour prendre le TransRUN... à moins que vous fassiez un immense parking d'échange de 6'000 places sur 5 étages à l'entrée de La Chaux-de-Fonds... Ou alors, si c'est le TransRUN qu'on veut faire, il n'y a aucune raison de faire les contournements. En fait la complémentarité, telle que montrée ici, elle est complètement de façade et ne tient pas la route en matière de comportements. C'est-à-dire qu'on postule que les gens seraient automatiquement attirés par le TransRUN et qu'en le faisant, tout va bien se passer entre La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel. Puis, pourquoi est-ce que le trait vert du TransRUN ne serait pas plus large entre La Chaux-de-Fonds et Le Locle ? Pourquoi la H20 devrait tout prendre, alors que la ligne ferroviaire existe et qu'on a des possibilités de développement de pôles ?<sup>93</sup>

Ensuite, l'idée selon laquelle le TransRUN concernerait uniquement les déplacements « internes et urbains », alors que le projet H20 concernerait les déplacements « en transit » est loin d'être viable à son tour. Comme le relève l'ancien chercheur du LaSUR, d'une part, il n'y a aucune complémentarité entre deux infrastructures de transport juxtaposées sur des mêmes axes, et d'autre part, si les deux projets sont réalisés, le report modal vers le TransRUN sera probablement nul :

*Q : Que pensez-vous de l'idée que le TransRUN « amènerait le trafic » dans les villes et le projet H20 « sortirait » le trafic de transit en dehors des villes ?*

De nouveau, c'est de la magie. Il n'y a pas de politique qui permettrait d'asseoir de tels changements de comportement. [...]

Ce schéma [= celui de la figure 5] est juste magnifique, parce qu'il juxtapose deux infrastructures sur des mêmes axes et il n'y a justement pas de priorisations qui sont faites [...] mais de simplement juxtaposer deux infrastructures en disant "il y aura complémentarité", et bien non, il y aura zéro complémentarité. [...] Si on fait les deux, on récoltera ce que l'on a semé. C'est-à-dire, par exemple, il ne fallait pas faire le tunnel de la Vue-des-Alpes pour ensuite se lamenter qu'il n'y ait personne dans le train. Même avant, le train n'était pas terrible, mais la mise en service de ce tunnel a tué la liaison ferroviaire. Donc il y a soit l'autoroute soit le train, mais on ne peut pas dire que c'est complémentaire. Et là, c'est du pur fantasme de croire qu'il suffit d'un nouveau train [le TransRUN] pour que les gens n'utilisent plus le tunnel de la Vue-des-Alpes<sup>94</sup>.

En effet, comme le soulignent les études menées par Kaufmann (2000a ; 2000b ; 2008) sur la mobilité et les politiques publiques en matière de transport urbain, il ne suffit pas d'accroître l'offre de transports en commun pour susciter un report modal de l'automobile vers les transports publics. Cela s'explique surtout par l'ancrage des pratiques modales dans les modes de vie : celles-ci sont donc très difficiles à changer et leur remise en cause dépasse largement le seul domaine des transports. Comme le précise Kaufmann : « l'inscription des pratiques modales dans les modes de vie fait que celles-ci ne sont pas interchangeable, car chaque moyen de transport définit des opportunités spécifiques de combinaison d'activités dans l'espace et dans le temps » (Kaufmann 2000a :10). « Dans la mesure où l'automobile et les transports publics offrent des accessibilités à des territoires différents, changer de moyen de transport nécessite de repenser l'agencement des activités de la vie quotidienne » (Kaufmann 2008 : 83). Dès lors, favoriser l'utilisation d'autres moyens de transport que l'automobile exige, outre une offre de transports publics performants, un certain nombre de mesures complémentaires : il s'agit en particulier de décourager l'utilisation urbaine de l'automobile à l'aide de mesures de circulation et de stationnement, mais surtout d'articuler l'urbanisation avec les transports publics. Il existe un large consensus parmi les experts sur la nécessité de coordonner ces mesures (Kaufmann 2008).

---

<sup>93</sup> Entretien, avril 2010.

<sup>94</sup> Ibid.

Par conséquent, même si des mesures favorisant les transports publics sont mises en place au sein des villes, suite à la mise en service des contournements H20, le report modal de l'automobile vers ceux-ci n'augmentera pas nécessairement. Comme l'affirme l'ancien chercheur du LaSUR, si le report modal vers les transports publics urbains augmente, ce sera d'abord au détriment de la marche :

C'est de la logique d'ingénieur et de robinet de penser que, si on améliore le temps de circulation sur un axe, il sera plus attractif et il y aura plus de gens qui vont l'utiliser. Ça ne marche pas du tout comme ça. [...] Ici à Lausanne, nous avons régulièrement amélioré par petites touches, où l'on a eu un peu près 2-3% d'augmentation de la fréquentation par année. [...] On a fait de nouvelles lignes, mis en place de nouveaux bus, desservis de nouveaux endroits [...], mais c'est un effet qui est mineur, parce que ces améliorations ne touchent que les gens qui ont déjà l'habitude d'utiliser les transports publics. Donc, si vous gagnez 2km/h de vitesse commerciale sur les bus à La Chaux-de-Fonds, ça ne va rien changer question attractivité. Les automobilistes n'ont aucune idée du réseau de transports publics de La Chaux-de-Fonds, ni des temps de parcours en bus ou en trolley [...]. Si vous augmentez la performance de quelque chose dont ils n'ont aucune idée à la base, ça ne va rien changer du tout. [...] Ce que cela risque de provoquer est une augmentation du nombre de piétons qui prennent les bus, parce que les bus seront plus rapides que la marche à pieds, mais ce sera zéro recette supplémentaire pour les transports publics<sup>95</sup>.

Cet avis semble partagé par la collaboratrice scientifique du Laboratoire Chôros qui estime que, bien qu'il puisse y avoir une synergie entre les mesures d'accompagnement, le projet H20 et le TransRUN au sein des villes, la mise en service de routes d'évitement risque, en fin de compte, de favoriser l'usage de l'automobile. En outre, elle précise que le coût de réalisation d'une nouvelle route compromet forcément les investissements pouvant être destinés au réaménagement des voiries existantes :

*Q : Certains sont d'avis que le projet H20 et les mesures d'accompagnement qu'il prévoit sont en synergie avec le TransRUN, car ils permettent d'améliorer la qualité de vie, de revaloriser les espaces urbains et de développer les transports alternatifs à la voiture. Qu'en pensez-vous ?*

Je ne suis pas sûre qu'il y ait vraiment synergie, ou alors elle risque d'être faible. On dit au fond qu'il faut réaliser une route de contournement pour pouvoir atteindre les objectifs du projet d'agglomération et du TransRUN, favoriser l'usage des transports publics et le transfert modal. Mais si l'on facilite l'usage de la voiture, on risque d'aller à effet contraire. De plus le coût de réalisation d'une nouvelle route pénalise forcément les investissements possibles pour le réaménagement des voiries existantes<sup>96</sup>.

Il semble en effet désormais admis que toute nouvelle route génère un trafic nouveau. Une étude de l'EPF de Zurich (Meier 1989) avait confirmé cette hypothèse, en prouvant que tout nouvel investissement dans le système de déplacement (donc routier) engendre un trafic nouveau variant entre 5 et 20%. Celui-ci peut même atteindre 30% dans les cas extrêmes. L'importance de ce trafic dépend en particulier de l'offre antérieure en transports, de l'importance et du type d'aménagement réalisé (Bonanomi 1993). Or, en principe, on distingue trois sortes de trafic nouveau : *le trafic reporté*, qui est le résultat du changement de mode de déplacement (usagers de la route qui passent de la mobilité douce et des transports publics au trafic individuel motorisé) ; *le trafic induit*, causé par l'attrait du trafic individuel motorisé (qui permet de raccourcir les trajets et de gagner du temps) ; et *le trafic d'attractivité*, généré par l'effet nouveauté (ce phénomène peut être de courte durée ou persistant) (Bonanomi 1993 ; ATE 2003). De nouvelles routes sont donc susceptibles de générer un trafic nouveau, et ceci notamment au détriment des modes de transports alternatifs à la voiture. Concernant les routes d'évitement, une étude réalisée en 2003 par l'ATE, portant sur neuf cas de routes de contournement, montre qu'en effet, dans la majorité des cas, ce type

---

<sup>95</sup> Op.cit.

<sup>96</sup> Entretien, juin 2010.

d'aménagement engendre un trafic nouveau. Par ailleurs, l'étude constate que, lorsque le contournement correspond en même temps à une autoroute faisant partie du réseau routier national (ce qui est le cas du projet H20), il engendre un trafic nouveau important. Selon l'ATE, « cela s'explique par le fait qu'une extension du réseau routier national présente un gain de temps considérable pour les automobilistes. Ainsi, le route devient plus attractive que les transports publics » (ATE 2003 : 27).

Enfin, une autre incohérence entre les projets TransRUN et H20, mise en avant par l'un des experts interrogés, concerne plus spécifiquement la relation entre les infrastructures de transport et l'aménagement du territoire. Comme le rappelle l'ancien chercheur du LaSUR, dans le cadre des projets d'agglomération, il est primordial de présenter une stratégie visant à concentrer le développement urbain autour des nœuds de transports publics, et en particulier des gares. Or, selon ce dernier, la construction de contournements risque de provoquer l'inverse, c'est-à-dire de favoriser l'essor de nouvelles implantations à proximité des nœuds routiers et, ainsi, de dynamiser les entrées des villes au détriment des centres-villes :

S'ils veulent que le projet [le TransRUN] se fasse subventionner par la Confédération, il faudra qu'ils prouvent qu'ils ont un souci de densifier l'urbanisation le long de l'axe du TransRUN ; parce que la Confédération ne donne pas de l'argent juste pour améliorer le train, elle donne de l'argent si on fait un nouveau projet urbain. Donc il est totalement contradictoire de dire, d'un côté, « le TransRUN va nous servir d'axe pour urbaniser », et de l'autre, « de toute façon tout le monde va continuer à prendre la voiture donc il faut répondre à cette demande » [...] En fait, ce qui va se passer [si le projet H20 est réalisé], c'est que vous allez avoir, autour de votre giratoire de contournement et à l'entrée des villes, une nouvelle poche de centres commerciaux qui va se développer. Donc vous aurez une magnifique ceinture et les gens n'auront aucune raison d'aller au centre-ville [...] il n'y aura plus un rat qui passera par le centre-ville de ceux qui faisaient le transit. Le centre-ville vivra encore des gens qui vont à destination si il y a une amélioration des rues etc., mais tout ce que le trafic de transit pouvait amener en matière de commerce, d'animation et de fréquentation du centre-ville va disparaître. Et vous aurez de grosses excroissances de centres commerciaux aux entrées des villes qui vont petit à petit tuer les centres commerciaux des centres-villes<sup>97</sup>.

Comme le note Kaufmann (2000b), « la prédisposition à l'utilisation de l'automobile a considérablement marqué l'action publique en matière d'urbanisme dès la généralisation de l'automobile dans les années 1950-1960 et elle continue à l'influencer. Les accessibilités géographiques aux nouveaux quartiers d'habitation, aux zones industrielles et commerciales et aux services sont généralement planifiées en fonction de l'automobile principalement » (Kaufmann 2000b : 228). Un tel urbanisme tendrait ainsi à favoriser l'usage de l'automobile, contrairement à une planification urbaine visant à diriger l'urbanisation le long des axes de transports publics, telle que développée à Berne depuis les années 1960. Certes, tout développement en matière d'urbanisme dépend des stratégies et des choix des acteurs locaux. Néanmoins, considérant l'influence de l'automobile sur l'urbanisme, on peut se poser la question si de nouvelles routes de contournement ne seraient pas susceptibles de renforcer une dynamique urbaine entrant en contradiction avec une planification urbaine centrée sur les nœuds des transports publics. Pour l'ancien chercheur du LaSUR, s'il existe encore des zones à bâtir le long des contournements, il est très probable que de nouvelles zones d'activités se développeront le long de ceux-ci, et non pas le long du TransRUN ; et ce, au détriment de l'attractivité des centres-villes sur le plan commercial. A ce propos, Chenal et Kaufmann (2008) ont réalisé une étude illustrant le déclin du commerce en centre-ville d'Estavayer-le-Lac suite à la mise en service du tronçon autoroutier Yverdon – Payerne au tournant des années 2000.

---

<sup>97</sup> Entretien, avril 2010.

## 2.2 Critiques et réflexions

Au-delà des incohérences, les experts interrogés ont également formulés quelques critiques et réflexions sur les projets qu'il convient d'examiner de plus près.

Ceux-ci se montrent surtout très critiques à l'égard du projet H20 et se questionnent sur les alternatives qui pourraient être développées et qui semblent avoir été reléguées au second plan par les défenseurs du projet. Tout d'abord, tout deux sont d'avis que la part de trafic de transit dans les villes du haut est faible par rapport à l'ensemble du trafic. Rappelons que celle-ci représente 10% du volume global à La Chaux-de-Fonds et 20% au Locle, ce qui signifie que l'essentiel des déplacements automobiles dans ces villes est constitué de flux internes et d'échange, allant de l'ordre de 80 à 90%. Or, comme le relève la collaboratrice scientifique du Laboratoire Chôros, il existe aujourd'hui des solutions alternatives à une route de contournement pour réduire la pression automobile en ville :

Aujourd'hui, de nombreux exemples réalisés montrent qu'on peut faire autre chose qu'une route d'évitement. Même lorsqu'il s'agit de routes importantes, avec des volumes de trafic jusqu'à 20'000 véhicules/jour voire plus, on peut trouver des solutions à caractère urbain. Rien n'empêcherait dans ce sens de mettre en place des mesures en ville avant de chercher à réaliser une route d'évitement. [...] Köniz est l'exemple avec un grand "E" où a été aménagée une zone 30 km/h sur une route cantonale à fort trafic. [...] Ce qui est intéressant à Köniz, c'est le fait qu'à 30 km/h, sachant qu'on ne roule pas très vite, les automobilistes laissent plus volontiers les piétons traverser, et la cohabitation est facilitée avec tous les usagers<sup>98</sup>.

En effet, dans le canton de Berne, plusieurs localités, à l'instar de Köniz, ont opté pour un réaménagement global de leur centre afin de réduire la pression automobile liée à l'existence d'importants volumes de trafic (allant jusqu'à 22'000 véhicules par jour). Elles ont fait appel aux principes et instruments du dit *modèle bernois* qui se fonde sur l'idée de la « cohabitation » des divers modes de transports plutôt que la domination de l'un d'eux. Les éléments les plus importants en sont les suivants : les signaux lumineux sont remplacés par des giratoires, des bandes polyvalentes pour le trafic mixte sont aménagées, et surtout, la vitesse des véhicules est réduite. Ces mesures - qui sont nettement moins onéreuses qu'une route d'évitement - ont permis de fluidifier le trafic au bénéfice de tous les usagers de la route ainsi que d'améliorer la qualité de vie dans ces localités (OPC 2008).

De même, comme l'indiquent Boillat et Pini (2005), depuis une vingtaine d'années, les autorités de nombreuses villes prennent des mesures dans le souci de favoriser la réalisation d'une mobilité plus durable. Ces mesures ont précisément pour objectifs la maîtrise du transport automobile et la promotion d'un report modal de la voiture vers les transports publics et la mobilité douce. Il en résulte un vaste éventail d'outils à la disposition des autorités pour atteindre ces objectifs, et les expériences effectuées sont nombreuses. Parmi ces outils, les auteurs mentionnent la promotion des transports publics et de la mobilité douce, la gestion du stationnement et les plans de mobilité d'entreprise. Cependant, force est de constater qu'une route d'évitement est loin d'être considérée comme une mesure favorisant la réalisation d'une mobilité durable. A propos des rocadés routières ou autoroutières délestent la ville du trafic de transit, Boillat et Pini affirment : « Cette nouvelle offre a pour effet une augmentation des trajets et des distances effectuées en voiture, et par conséquent des externalités négatives encore plus importantes (plus de carburant utilisé, plus d'émissions de CO2 et de particules nocives) » (Boillat & Pini 2005 : 85). C'est aussi ce que soutient la collaboratrice scientifique du Laboratoire Chôros qui considère que, du fait qu'une nouvelle

---

<sup>98</sup> Entretien, juin 2010.

route d'évitement entraîne nécessairement une augmentation du trafic automobile, elle ne constitue pas une mesure favorisant la mobilité durable, et ce, surtout dans un contexte où le trafic de transit est globalement peu important.

Ainsi, le renforcement de l'offre ferroviaire entre Morteau et La Chaux-de-Fonds, couplé à d'autres mesures telles que la gestion du stationnement et la mise en place de lignes de bus, pourrait constituer une alternative face au problème du fort trafic frontalier dans le haut du canton, souvent invoqué par les tenants du projet H20. Comme le souligne l'ancien chercheur du LaSUR, bien souvent la croyance en l'inefficacité des transports publics transfrontaliers s'accompagne d'une vision stigmatisante du Français « attaché à sa voiture », alors qu'il s'agit avant tout d'un problème d'offre :

*Q : Pensez-vous qu'il serait possible de renforcer l'offre ferroviaire entre la Franche-Comté (F) et le canton de Neuchâtel ?*

Je pense qu'on ne peut pas stigmatiser les frontaliers en disant « de toute façon, ce sont des Français et ils ne prendront jamais le train » et mettre sur un pied d'estale les Chaux-de-Fonniers en disant « si on leur construit le TransRUN, ils vont tous le prendre ». Tel est le problème que je vois. On a une vision stigmatisante du frontalier qui est attaché à sa voiture et il faut bien reconnaître qu'il y reste attaché si on ne lui propose rien. C'est la même chose sur Genève : la part modale des transports publics est entre 1 et 2% pour les frontaliers qui viennent travailler à Genève, parce que l'offre est juste nullissime. Donc les frontaliers ne sont pas plus stupides, plus méchants ou moins écolos que les Suisses. Simplement, ils ont la même réactivité, d'une part si on améliore l'offre et, d'autre part, si les solutions sont exploitables et valables. En outre, il faut qu'il y ait quelques contraintes, parce que si vous avez votre place de parc gratuite au centre-ville de La Chaux-de-Fonds, même si vous mettez un train gratuit toutes les 5 minutes depuis Morteau jusqu'à La Chaux-de-Fonds, ils continueront de prendre la voiture<sup>99</sup>.

Concernant plus spécifiquement le projet TransRUN, les deux experts soulignent l'importance d'articuler le développement urbain à cette infrastructure de transports publics. Selon l'ancien chercheur du LaSUR, si la croissance urbaine se fait en périphérie des villes et autour des roclades routières, cette nouvelle offre de transport ne suscitera pas forcément un report modal de l'automobile vers les transports publics :

Le projet TransRUN n'est une bonne chose que si on le lie à l'urbanisation et à l'emploi. Tout seul, c'est de l'argent qui va être gaspillé. [...] Cela va aussi dépendre de la politique de parcage qui va être menée en ville de Neuchâtel, si elle sert vraiment la ville et s'il y a beaucoup de contrôles. Mais si le tissu économique de Neuchâtel continue à se développer en périphérie comme par exemple à Marin, et ils n'arrivent pas à garder un tissu économique en ville, le TransRUN va servir à améliorer la mobilité entre Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds mais pas forcément à prendre des gens à la voiture. Donc, pour ça, il faut vraiment qu'il y ait des poches d'emplois et d'habitations qui soient construites le long du TransRUN. D'ailleurs, c'est le seul moyen pour que la Confédération entre en matière pour un financement<sup>100</sup>.

A ce propos, nous pouvons à nouveau citer Kaufmann qui affirme : « Il ne sert à rien d'avoir un système de transports publics très performant si la croissance urbaine se développe en dehors des périmètres qu'elle dessert » (Kaufmann 2008 : 78). Amarrer le développement urbain aux infrastructures de transports publics constitue en effet un enjeu central, car cela permet à la fois de lutter contre le mitage du sol, de contenir la croissance du trafic privé et d'accroître la rentabilité des transports publics (Kaufmann 2008 ; Kaufmann et Sager 2009).

---

<sup>99</sup> Entretien, avril 2010.

<sup>100</sup> Ibid.

Enfin, un dernier point que nous pouvons soulever ici concerne la relation entre une infrastructure de transport et le développement économique. Souvent, le discours politique invoque l'argument du développement économique pour justifier la nécessité d'une infrastructure de transport. Ceci est en particulier le cas concernant le projet H20. En effet, les acteurs politiques qui se positionnent en sa faveur sont généralement d'avis que cette infrastructure autoroutière créera de nombreux effets positifs pour l'économie locale : désenclavement des Montagnes, dynamisme économique, arrivée de nouvelles entreprises, développement du tourisme, etc. Mais ces attentes ne sont pas toujours fondées. Comme le relève l'ancien chercheur du LaSUR : « C'est un mythe de croire qu'il suffit de construire une autoroute pour générer le développement économique »<sup>101</sup>. En effet, les travaux académiques ont depuis longtemps montré qu'il n'existe aucune causalité linéaire entre une nouvelle offre de transport (autoroutière ou ferroviaire) et des transformations spatiales, sociales ou économiques : aucun effet systématique en termes de développement économique ne résulte de la seule présence d'une infrastructure de transport (Offner 1993 ; Plassard 2003 ; Di Méo 2001). C'est ce que Offner (1993) appelle « le mythe des effets structurants du transport » pour souligner que cette croyance, selon laquelle les infrastructures de transport entraîneraient un développement économique, relève plus d'un mythe entretenu par l'usage qu'en fait le politique que d'une réalité avérée. Comme l'évoque Plassard à propos des autoroutes, « la vision simpliste de mécanismes de cause à effet ne peut être conservée dès qu'on étudie les relations entre autoroute et développement régional [...] Il faut affirmer clairement que de telles déclarations sur les bienfaits des autoroutes, nombreuses chez les hommes politiques, ne reposent sur aucun fondement scientifique » (cité in Offner 1993 : 2). Cependant, les chercheurs semblent s'accorder sur le fait que les infrastructures de transport ont un rôle amplificateur des tendances existantes. D'après Plassard (2003), « on constate une accélération aussi bien du déclin que de la croissance lorsqu'une nouvelle infrastructure est mise en service dans une région : le mouvement migratoire, positif ou négatif, s'accélère, la vitalité ou le déclin industriel également » (Plassard 2003 : 110). En définitive, les chercheurs soulignent que l'importance des effets d'une infrastructure va en grande partie dépendre des stratégies qui seront mises en place par les divers acteurs économiques et institutionnels.

### 3. En synthèse

Cette partie nous permet de constater que, en dehors de l'espace politico-administratif dans lequel les deux projets évoluent, ceux-ci sont généralement considérés comme étant nécessairement non complémentaires. En effet, mis à part le TCS, qui par ailleurs est le seul acteur associatif favorable aux deux projets, tous les acteurs associatifs et les experts interrogés mettent en avant les incohérences entre ceux-ci, de même qu'ils se montrent en principe très critiques à l'égard de l'un d'eux. Nous avons d'ailleurs examiné les arguments des experts en nous appuyant sur des travaux concernant la mobilité et les transports, ce qui nous a permis de mieux comprendre, notamment, l'incompatibilité intrinsèque entre ces projets.

Cependant, comme nous l'avons vu précédemment, l'ensemble de ces arguments et connaissances, qui tendent à montrer les incohérences, n'est pas connu ou reconnu par les acteurs politiques et administratifs prônant leur complémentarité. En fin de compte, malgré le compromis établi par les acteurs administratifs impliqués dans les projets, nous pouvons dire que les incohérences entre ceux-ci persistent et, par conséquent, les arguments qui les soulèvent risquent de resurgir ultérieurement.

---

<sup>101</sup> Op.cit.

## Conclusion

L'objectif de ce travail était de comprendre comment les projets TransRUN et H20 ont été amenés à être définis comme complémentaires, en partant de l'hypothèse que cette complémentarité relève d'une construction de type politico-administrative.

Tout d'abord, nous avons vu que ces deux projets sont très différents l'un de l'autre : ils se distinguent non seulement par leur nature, leurs objectifs et leur contexte de mise en place, mais aussi par les acteurs et les systèmes de croyances qu'ils mobilisent. Ensuite, nous avons montré que le discours de la complémentarité émerge suite à une incitation externe de la Confédération : face à sa demande de coordination des projets, le pouvoir politique décide de créer un consensus autour de l'idée que ceux-ci sont complémentaires, en l'absence même d'une expertise à ce sujet. L'enjeu étant principalement de légitimer l'inscription du projet H20 sur l'agenda fédéral, ce sont ainsi avant tout les acteurs politiques et administratifs défendant ce dernier qui prônent cette complémentarité, si bien que tout argument contraire à cette idée est sous-évalué. Enfin, nous avons constaté que, en dehors de l'espace politico-administratif dans lequel les deux projets évoluent, ceux-ci sont généralement considérés comme étant nécessairement non complémentaires : la plupart des acteurs associatifs et les experts interrogés soulignent les incohérences entre ces projets. Un regard sur les travaux concernant la mobilité et les transports nous a d'ailleurs permis de mieux comprendre l'incompatibilité intrinsèque entre ceux-ci.

L'ensemble de ces éléments permet de confirmer notre hypothèse de départ, à savoir que la complémentarité entre les projets TransRUN et H20 est le fruit d'une construction opérée par des acteurs politico-administratifs qui, afin de mettre le projet H20 sur l'agenda politique fédéral aux côtés du projet TransRUN, visent à créer une convergence des points de vue et tendent à sous-estimer les incohérences. Comme toute représentation sociale, cette construction est « une forme de connaissance socialement élaborée et partagée, ayant une visée pratique et concourant à la construction d'une réalité commune à un ensemble social » (Jodelet 1989). Elle illustre la rationalité « limitée » du processus politique en œuvre, davantage guidé par des enjeux et intérêts politiques, par opposition à une rationalité d'expertise. Le discours pro-complémentarité apparaît ainsi comme le simple reflet d'une forte volonté, avant tout politique, de réaliser les deux projets, ce qui conduit à en sous-évaluer les incohérences.

En conclusion, nous pouvons avancer que ce discours pro-complémentarité tend, plus fondamentalement, à occulter le fait que, derrière les projets TransRUN et H20, se trouve une réalité administrative fragmentée, où la planification cantonale en matière de transports et d'aménagement du territoire relève de la tâche de trois services administratifs distincts : l'OCTR, le SPCH et le SAT. Considérant ces particularités institutionnelles, il apparaît difficile d'envisager une coordination poussée entre deux projets qui, à la base, s'inscrivent dans des logiques sectorielles fortes, même si des efforts de concertation et de collaboration sont entrepris. Finalement, ces considérations conduisent à penser qu'il serait bénéfique pour le canton de Neuchâtel de créer un service de la mobilité pour, du moins, permettre une planification plus cohérente en matière d'offre de transport.

# Bibliographie

## 1. Ouvrages et articles

Association Transports et Environnement (ATE), 2003. *Routes de contournement. Contourner le problème ne suffit pas ! Exemples concrets et critères d'évaluation*. Berne : Association Transports et Environnement.

Barton, T.; Borrini-Feyerabend G., Scherbini A. & Warren P. 1998. *Nous et nos ressources. Recherche-action participative sur la dynamique démographique et l'environnement local*. Gland : UICN.

Bergeron, H.; Surel, Y. & Valluy, J. 1998. *L'advocacy coalition framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ?* *Politix* 11(41):195-223.

Blanchet, A. & Gotman, A. 2007. *L'enquête et ses méthodes: l'entretien*. Paris : Armand Collin.

Boillat, P. & Pini, G. 2005. De la mobilité à la mobilité durable : politiques de transport en milieu urbain. In : A. Da Cunha, P. Knoepfel, J.-P. Leresche & S. Nahrath (Eds.) *Enjeux du développement urbain durable: Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.

Bonanomi, L. 1993. Lorsqu'on nourrit les pigeons, il en vient toujours plus. *Echo de la 9<sup>e</sup> journée "Rue de l'Avenir"*. *Rue de l'Avenir* 4:5-6.

Chenal, J. & Kaufmann, V. 2008. Le déclin du commerce local, les pendulaires et l'autoroute. *Géo-Regards* 1:41-51.

Di Méo, G. 2001. Autoroutes, constructions géographiques et nouveaux rapports à l'espace : des effets d'annonce à la réalité des impacts. *Sud-Ouest Européen* 12:1-8.

Jemelin, C. 2008. *Transports publics dans les villes*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.

Jodelet, D. 1989. *Les représentations sociales*. Paris : PUF.

Kaufmann, V. 2000a. *Pratiques modales : des rationalités d'usage à la cohérence de l'action publique*. Colloque "L'aménagement face au défi automobile : réponses de chercheurs". Paris : Université de Nanterre.

Kaufmann, V. 2000b. *Mobilité quotidienne et dynamiques urbaines. La question du report modal*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.

Kaufmann, V. 2008. *Les paradoxes de la mobilité : bouger, s'enraciner*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.

Kaufmann, V. & Sager, F. 2009. Amarrer le développement urbain aux infrastructures de transports publics. Examen comparatif des politiques locales de quatre agglomérations suisses. *Environnement Urbain/ Urban Environment* 3:10-27.

Meier, E. 1989. *Neuverkehr infolge Ausbau und Veränderung des Verkehrssystems*. Schriftenreihe des IVT Nr. 81. Zurich.

Mucchielli, A. 1994. *Les méthodes qualitatives*. Paris : PUF (QSJ ? n°2591).

Muller, P. 2005. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique* 55(1):155-187.

Office des ponts et chaussées (OPC) du canton de Berne, 2008. Les traversées de localités. *OPC dimension* n°11. Berne.

Offner, J.-M. 1993. Les "effets structurants" du transport : mythe politique, mystification scientifique. *L'espace géographique* 3:233-242.

Plassard, F. 2003. Transport et aménagement du territoire (Ch.7:107-120). In : F. Plassard, *Introduction à l'analyse des transports*. Université Jean Moulin Lyon 3. En ligne sur Internet : <http://site-plassard.pagesperso-orange.fr/transport.htm>.

Quincerot, R. & Woeffray, B. 2005. Le Réseau urbain neuchâtelois (RUN). *Die stadt – les villes* 2:21-23.

Quivy, R. & Van Campenhoudt, L. 1995. *Manuel de recherche en sciences sociales*. Paris : Dunod.

Sabatier, P.A. & Schlager, E. 2000. Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines. *Revue française de science politique* 50(2):209-234.

Simon, H.A. & March, J.G. 1958. *Organizations*. New York: John Wiley.

Yin, R. 1994. *Case Study Research*. London : Sage.

## **2. Documents administratifs**

biol conseil SA & sd ingénierie, 2009. *Route principale H20 (NE). Le Col des Roches – Bas du-Reymond. Etude d'opportunité : I. Texte*. Neuchâtel : Service cantonal des ponts et chaussées.

Commission Routes (CR), 2009. *Evitement du Locle et de La Chaux-de-Fonds. Rapport intermédiaire 09.030 de la commission "Routes" au Grand Conseil*. République et Canton de Neuchâtel.

Conseil d'Etat (CE), 2000. *Routes cantonales. Rapport 00.034 du Conseil d'Etat au Grand Conseil*. République et Canton de Neuchâtel.

Conseil d'Etat, 2002a. *Programme de législature 2002-2005*. République et Canton de Neuchâtel.

Conseil d'Etat, 2002b. *Rapprocher les villes. Rapport 02.027 du Conseil d'Etat au Grand Conseil*. République et Canton de Neuchâtel.

Conseil d'Etat, 2004. *Routes cantonales. Rapport 04.037 du Conseil d'Etat au Grand Conseil*. République et Canton de Neuchâtel.

Conseil d'Etat, 2005. *Programme de législature 2006-2009*. République et Canton de Neuchâtel

Conseil d'Etat, 2007a. *Un canton, une vision. Rapport 07.049 du Conseil d'Etat au Grand Conseil*. République et Canton de Neuchâtel.

Conseil d'Etat, 2007b. *Evitement du Locle et tunnel de Serrières. Rapport 07.057 du Conseil d'Etat au Grand Conseil*. République et Canton de Neuchâtel.

Conseil d'Etat, 2009. *Programme de législature 2010-2013*. République et Canton de Neuchâtel.

Conseil fédéral (CF), 2001. *Politique des agglomérations de la Confédération*. Rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001. Berne : Office fédéral du développement territorial, Secrétariat d'Etat à l'économie.

Conseil général (CG) de la Ville du Locle, 2008. *Procès-verbal officiel du Conseil général. Séance du mardi 4 mars 2008 (commune avec le Conseil général de La Chaux-de-Fonds)*. Ville du Locle.

Département de la gestion du territoire (DGT), 2007. *Projet d'agglomération RUN : volet "transports et urbanisation"*. République et Canton de Neuchâtel.

Département de la gestion du territoire, 2010. *Plan directeur cantonal. Fiches de coordination*. République et Canton de Neuchâtel.

Grand Conseil (GC), 2007. *Procès-verbaux. Séance du 4 décembre 2007 : Evitement du Locle et tunnel de Serrière 07.057*. République et Canton de Neuchâtel.

Grand Conseil, 2009a. *Procès-verbaux. Séance du 23 juin 2009, à 13h30 : Projet d'agglomération 09.026*. République et Canton de Neuchâtel.

Grand Conseil, 2009b. *Procès-verbaux. Séance du 1<sup>er</sup> septembre 2009 : Avant-projet TransRUN 09.029*. République et Canton de Neuchâtel.

Grand Conseil, 2009c. *Procès-verbaux. Séance du 29 septembre 2009 : Evitement du Locle et de La Chaux-de-Fonds 09.030*. République et Canton de Neuchâtel.

Grand Conseil, 2010a. *Procès-verbaux. Séance du 27 janvier 2010 : Question du groupe socialiste 09.406*. République et Canton de Neuchâtel.

Grand Conseil, 2010b. *Procès-verbaux. Séance du 28 avril 2010 : Rapport de la commission "Routes"*. République et Canton de Neuchâtel.

Grandjean, N. & OPAN concept SA, 2009. *TransRUN. Modification du tracé Neuchâtel - La Chaux-de-Fonds. Synthèse des études préliminaires. Rapport final.* Neuchâtel : Office cantonal des transports.

Metron planification en transports SA & Ecoplan, 2007. *TransRUN : étude d'opportunité.* Brugg.

Office fédéral des routes (OFROU), 2008. *Adaptation de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales (RS 725.113.11) : Rapport mis en consultation.* Berne : Office fédéral des routes.

Office fédéral du développement territorial (ARE), 2003. *Le projet d'agglomération : les buts, les caractéristiques et les éléments de contenu en bref.* Berne : Office fédéral du développement territorial.

Office fédéral du développement territorial, 2009. *Projet d'agglomération Réseau urbain neuchâtelois RUN : Rapport d'examen de la Confédération.* Berne : Office fédéral du développement territorial.

OPAN concept SA, 2009. *H20 : Le Col des Roches – Bas-du-Reymond. Présentation au Conseil d'Etat.* Neuchâtel : Service cantonal des ponts et chaussées.

OPAN concept SA, sd ingénierie, biol conseil SA, Transitec & HydroGEOS, 2009a. *Route principale H20 (NE). Le Col des Roches – Bas-du-Reymond : dossier du projet préalable.* Neuchâtel : Service cantonal des ponts et chaussées.

OPAN concept SA, sd ingénierie, biol conseil SA & Transitec, 2009b. *Route principale H20 (NE). Le Col des Roches – Bas-du-Reymond. Etude d'opportunité : II. Annexes.* Neuchâtel : Service cantonal des ponts et chaussées.

République et Canton de Neuchâtel (RCN), 2007. *Inauguration officielle de la route principale H20 : première étape de l'évitement de La Chaux-de-Fonds.* Neuchâtel : Chancellerie d'Etat, bureau de la communication.

République et Canton de Neuchâtel, 2010a. *Séances du Conseil d'Etat du 23 juin 2010 : Informations brèves.* Neuchâtel : Chancellerie d'Etat, bureau de la communication.

République et Canton de Neuchâtel, 2010b. *Evitement du Locle et de La Chaux-de-Fonds : le tracé le plus favorable.* Neuchâtel : Chancellerie d'Etat, bureau de la communication.

Transitec, 2008. *Route principale H20 (NE). Le Col des Roches – Bas-du-Reymond. Etats existant et projeté : enquêtes de circulation et étude de trafic.* Neuchâtel : Service cantonal des ponts et chaussées.

Transitec, 2009. *Etude de trafic et aménagements urbains.* Ville de La Chaux-de-Fonds : Service d'urbanisme et de l'environnement.

Transitec, 2010. *Plan directeur partiel des mobilités pour les projets de contournement des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds par la H20.* Ville du Locle : Urbanisme et environnement ; Ville de La Chaux-de-Fonds : Service d'urbanisme et de l'environnement.

Vianin, P. 2010. *TransRUN – Argumentaire*. Neuchâtel : Office cantonal des transports.

### **3. Autres documents utilisés**

Association Transports et Environnement (section Neuchâtel), 2001. *H20 Première étape de l'évitement de La Chaux-de-Fonds. Point de la situation et démarche en vue d'un retrait de l'opposition de l'ATE*. Lettre du 22 mai 2001 adressée au Service cantonal des ponts et chaussées.

Association Transports et Environnement & World Wide Fund for Nature (sections Neuchâtel), 2009. *Position de l'ATE-Neuchâtel et du WWF-Neuchâtel concernant le projet d'évitement autoroutier du Locle et de La Chaux-de-Fonds*. Lettre du 3 juillet 2009 adressée au Service cantonal des ponts et chaussées.

Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie & Union cantonale neuchâteloise des arts et métiers, 2010. *Consultation officielle du le PDC*. Lettre du 5 juillet 2010 adressée au Service cantonal de l'aménagement du territoire.

### **4. Articles de presse**

Le Temps, 03 avril 2003. *La Chaux-de-Fonds bientôt contournée*.

Le Temps, 03 octobre 2007. *Le Conseil d'Etat neuchâtelois fait front commun derrière le TransRUN*.

Le Temps, 08 novembre 2007. *Coup de pouce du Conseil fédéral à l'agglomération*.

### **5. Sites Internet**

Schaffter, H. août 2010. *Le PPP n'est pas une solution*. Sur le site officiel du Syndicat du personnel des transports (SEV). Consulté en septembre 2010 : [http://www.sev-online.ch/fr/aktuell/kontakt.sev/2010/ausgabe15/kontakt\\_10\\_15\\_2.php](http://www.sev-online.ch/fr/aktuell/kontakt.sev/2010/ausgabe15/kontakt_10_15_2.php)

Site officiel de la République et Canton de Neuchâtel : <http://www.ne.ch>

Site officiel de l'Association transports et environnement – section Neuchâtel (ATE-NE): <http://www.ate-ne.ch>

Site officiel de la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie (CNCI) : <http://www.cnci.ch>

Site officiel de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) : <http://www.are.admin.ch>

Site officiel du Réseau urbain neuchâtelois (RUN) : <http://www.lerun.ch>

# Annexes

## Annexe 1 : Liste des interlocuteurs

Les entretiens ont été réalisés entre fin mars et début août 2010, lors du stage effectué au sein de l'Office des transports du canton de Neuchâtel, avec les interlocuteurs suivants :

- Chef de l'Office cantonal des transports.
- Ingénieur, directeur du projet TransRUN à l'Office cantonal des transports.
- Chef du Service cantonal des ponts et chaussées.
- Ingénieur, ancien chef du projet H20 au Service cantonal des ponts et chaussées.
- Ingénieur, chef du projet H20 au Service cantonal des ponts et chaussées.
- Ingénieure à sd ingénierie Neuchâtel SA.
- Directeur du Bureau des agglomérations et des régions du Réseau urbain neuchâtelois (jusqu'en août 2010).
- Chef du Service cantonal de l'aménagement du territoire.
- Adjointe au chef du Service cantonal de l'aménagement du territoire.
- Chef du Service cantonal de l'économie.
- Directeur de l'urbanisme et de l'environnement de la Ville de La Chaux-de-Fonds (membre de l'exécutif).
- Directeur de l'urbanisme et de l'environnement de la Ville du Locle (membre de l'exécutif).
- Directeur de l'urbanisme, de l'environnement et des transports de la Ville de Neuchâtel (membre de l'exécutif).
- Président de l'Association Transports et Environnement – section Neuchâtel.
- Deux membres du comité de l'Association Transport et Environnement – section Neuchâtel.
- Président de la section Jura-neuchâtelois du Touring Club Suisse.
- Vice-président de la section neuchâteloise du Touring Club Suisse.
- Président de l'Automobile Club de Suisse – section Neuchâtel.
- Directeur de la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie et Secrétaire de l'Union des arts et métiers.
- Ancien collaborateur scientifique au Laboratoire de sociologie urbaine de l'EPFL, géographe et expert en mobilité.
- Collaboratrice scientifique au Laboratoire Chôros de l'EPFL, architecte-urbaniste, experte en mobilité et développement urbain.
- Maire de la Ville de Morteau (Doubs - France).
- Frontalier, employé à La Chaux-de-Fonds et usager des transports publics.

## **Annexe 2 : Le guide d'entretien**

Le guide utilisé pour les entretiens semi-directifs était structuré autour de deux thèmes principaux. Il s'agissait, d'une part, de comprendre le positionnement et les perceptions des acteurs par rapport aux projets TransRUN et H20 et, d'autre part, de saisir leur point de vue sur la relation entre ces projets (en complémentarité ou en concurrence). Avant chaque entretien, l'interlocuteur était informé du contexte et du but de l'étude. Plus précisément, nous avons évoqué que cette étude s'inscrivait dans le cadre d'un stage de fin de Master effectué au sein de l'Office des transports du canton de Neuchâtel, et qu'elle avait pour but de comprendre dans quelle mesure les projets TransRUN et H20 sont complémentaires ou, au contraire, concurrents. Parfois, nous avons également fourni quelques informations supplémentaires concernant les deux projets afin de s'assurer que l'interlocuteur s'exprime en connaissance de cause.

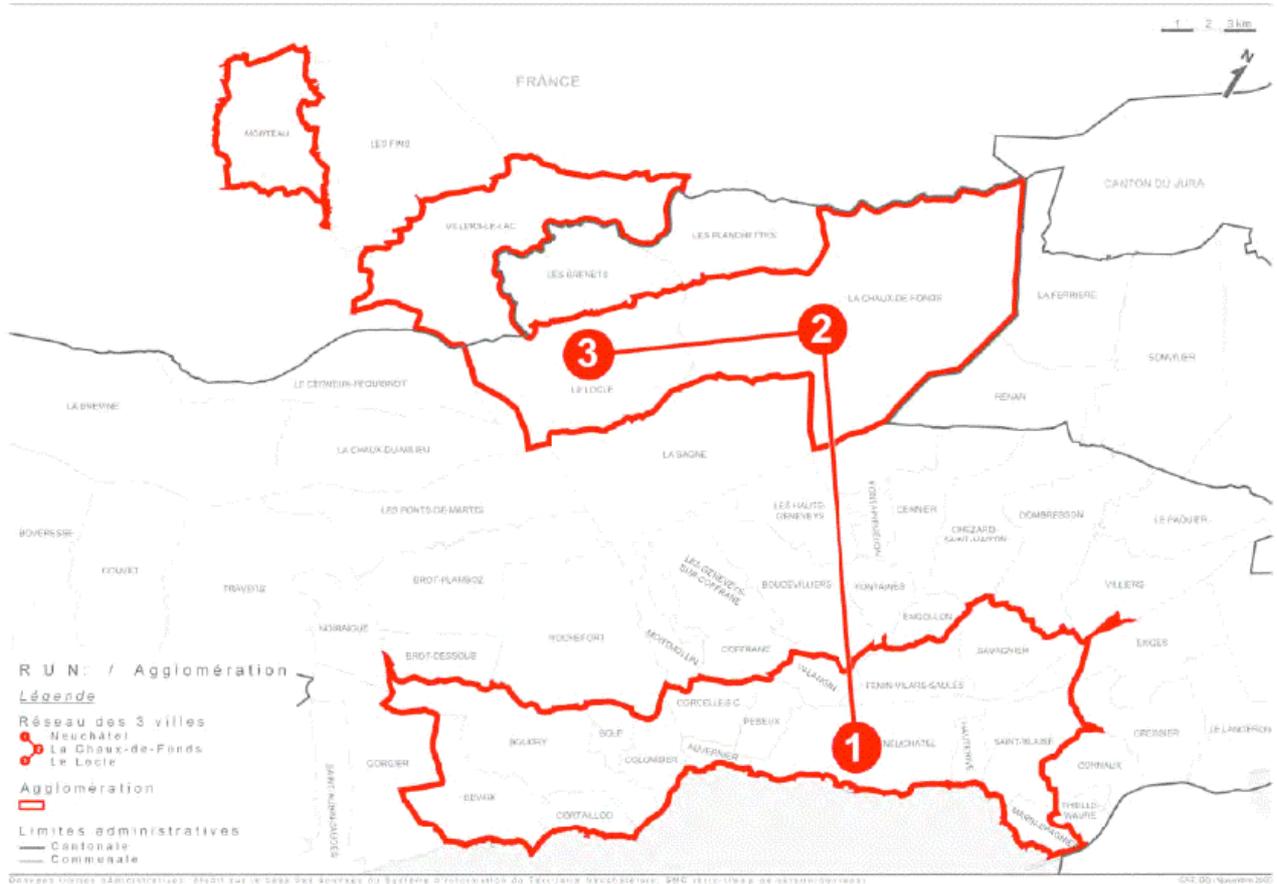
### ❖ Questions sur les projets :

- Que pensez-vous à propos des projets TransRUN et H20 ? Pensez-vous que le canton de Neuchâtel ait effectivement besoin des deux projets ? Êtes-vous pour ou contre et pourquoi ?
- Concernant chaque projet : pensez-vous qu'il se présente comme une solution adéquate pour résoudre le(s) problème(s) de mobilité ? Selon vous, quels avantages/désavantages/risques présente-t-il ? Pour vous, existe-t-il, des solutions alternatives ?

### ❖ Questions sur la relation entre les projets :

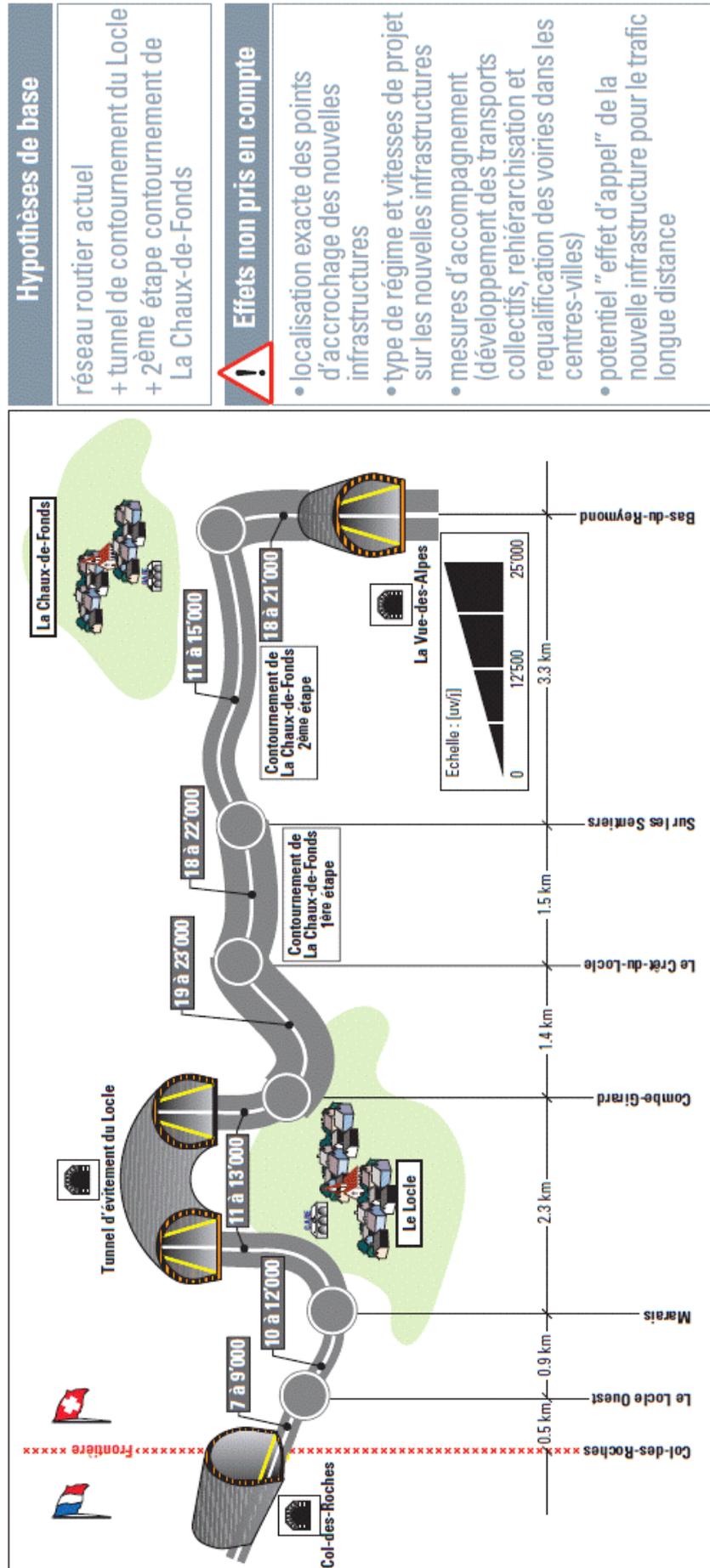
- D'après vous, les projets TransRUN et H20 sont-ils complémentaires ou concurrents ? Pour quelles raisons ?
- Si vous deviez prendre parti, donneriez-vous la priorité au projet TransRUN ou au projet H20 ?

### Annexe 3 : Le périmètre de l'agglomération RUN



## Annexe 4 : Potentiel de trafic reporté vers les projets de contournement

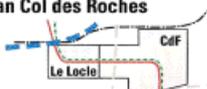
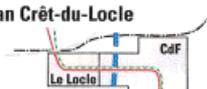
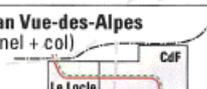
### Trafic potentiel futur sur l'axe Col-des-Roches - Bas-du-Reymond (TJM 2008)



Source : Transitec (2008 : 26).

## Annexe 5 : Coordination des modélisations de trafic des projets TransRUN et H20

### Flux de trafic estimés par le bureau Modus pour extrapolation à la variante "TransRUN + H20"

Horizon 2020, jours ouvrables (TJOM)						
Modèle	MODUS				TRANSITEC	
Scénario considéré	"Basis Referenz"		"Basis Cernier"		E1	E1' (extrapolation)
 = TransRUN  = H20	 		 		 	 
Flux (unité)	TC (pers/jour)	VP (uv/jour)	TC (pers/jour)	VP (uv/jour)	VP (uv/jour)	VP (uv/jour)
<b>Ecran Col des Roches</b> 	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	12'900	12'700
<b>Ecran Crêt-du-Loche</b> 	2'500 (6%*)	26'200	3'100 (8%*)	25'800	33'000	32'500
<b>Ecran Vue-des-Alpes (tunnel + col)</b> 	4'900 <sup>1)</sup> (14%*)	21'900 <sup>1)</sup>	9'100 <sup>1)</sup> (25%*)	19'700 <sup>1)</sup>	30'800	27'700

Notes : • n.c. = non communiqué  
 • plans Transitec en TJM  
 => extrapolation TJOM = 1,1 x TJM

• évaluation de la part modale TC pour les variantes "Modus" :

$$\text{Part modale TC} = \frac{\# \text{ TC (personnes/jour)}}{\# \text{ TC (personnes/jour)} + 1,4 \times \# \text{ VP (uv/jour)}}$$

↳ Taux d'occupation (personnes/uv) selon hypothèse Modus

<sup>1)</sup> La nouvelle infrastructure TransRUN génère un trafic induit

### Analyse / commentaires des estimations de trafic fournies par le bureau Modus

• Pour les états de référence 2020 (Modus : "Basis Referenz", Transitec : "E1"), les évaluations par Transitec des flux automobiles sont supérieures de 25% (Crêt-du-Loche) à 40% (Vue-des-Alpes) à celles de Modus, en raison d'hypothèses de développement plus élevées (à noter que les hypothèses de Modus semblent nettement sous-estimées, puisque équivalentes au trafic actuel).

• Selon les analyses Modus, la mise en service du TransRUN ("Basis Referenz" → "Basis Cernier") permet d'augmenter la part modale des TC :

- de 2 points à l'écran "Crêt-du-Loche" (6% → 8%, soit +600 personnes/jour)
- de 11 points à l'écran "Vue-des-Alpes" (14% → 25%, soit +4'200 personnes/jour)

Ainsi, l'effet du TransRUN sera avant tout concentré sur le couloir Neuchâtel - La Chaux-de-Fonds. L'effet entre La Chaux-de-Fonds et Le Locle est moindre, bien que non négligeable (à noter cependant que les estimations du modèle Modus se basent sur un découpage du territoire grossier et sont donc à considérer avec prudence).

• Toujours selon Modus, la diminution du trafic sur le réseau routier ne sera que faible à modérée avec l'arrivée du TransRUN ("Basis Referenz" → "Basis Cernier") :

- Crêt-du-Loche : diminution de -400 uv/jour, soit -1,5%
- Vue-des-Alpes : diminution de -2'200 uv/jour, soit -10%

Ces diminutions ont été considérées comme référence pour l'évaluation de la variante "Transitec avec H20 et TransRUN" (E1<sub>T</sub>), à partir de la variante "Transitec avec H20 sans TransRUN" (E1').

• Enfin, il faut remarquer qu'au niveau des écrans considérés, les charges automobiles sont quasiment inchangées pour les variantes Transitec de référence (E1) et avec H20 (E1'), car les écrans ne sont en général pas considérés au droit des nouveaux ouvrages.

Source : OPAN concept SA et al. (2009b).