

Zeitschrift: Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (2007)

Heft: 4

Artikel: Le run : le retour du temps des pionniers

Autor: Woeffray, Bernard

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-957958>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 30.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Le run: – le retour du temps des pionniers

Aux origines du run: l'idée du réseau urbain neuchâtelois (run:) trouve son origine avant que ne soient produites les politiques fédérales des agglomérations – en 2001- et régionale dans sa nouvelle teneur – en 2006-. Ces politiques ont été des opportunités de mise en œuvre plutôt que des raisons de sa création. En conférant au run: le statut de projet-modèle, elles lui ont conféré une légitimité qui l'a renforcé à l'interne du canton et lui ont permis de constituer le cœur du programme de législature de 2002 – premier du genre en pays neuchâtelois.

D'abord le réseau urbain neuchâtelois se veut une stratégie au sens où l'exprime E. Morin¹.» *Le mot stratégie ne désigne pas un programme prédéterminé qu'il suffit d'appliquer ne variatur dans le temps. La stratégie permet, à partir d'une décision initiale, d'envisager un certain nombre de scénarios selon les informations qui vont arriver en cours d'action et selon les aléas qui vont survenir et perturber l'action.* Cette approche se distancie volontairement de l'approche planificatrice telle que l'aménagement du territoire classique l'a envisagée. Le run: explore de nouvelles pistes pour l'action publique, en particulier dans celle qui a trait à l'organisation et au développement territorial.

A quoi correspond cette stratégie? Elle est une des réponses possibles à une analyse du canton de Neuchâtel qui permet de poser un constat en trois principaux points. Tout d'abord, une difficulté de positionnement du canton en Suisse et à l'étranger – ce canton a perdu son rayonnement grâce auquel il s'était construit. Ensuite un problème de cohésion interne dont le signe le plus évident est l'antagonisme Haut-Bas, fort dispendieux pour les collectivités concernées. S'y ajoute une insuffisance de moyens consécutive à une crise économique sans pareil en Suisse et à une «sclérose» des institutions dimensionnée pour un Etat riche.

Le rôle du politique

Le run:, dans son développement s'appuie sur le concept de pensée faible proposé par Yves Chalas²: *«La pensée faible est une pensée qui compte sur la pratique, c'est à dire sur la confrontation au concret et non sur des plans, des prévi-*

sions ou même des scénarios préétablis pour non seulement trouver des solutions, mais également comprendre et poser les problèmes. La pensée faible est une pensée pratique en ce qu'elle se laisse d'abord travailler par le réel avant que de travailler sur le réel.» Et plus loin: *«La pensée faible est une pensée éminemment politique. Elle n'est en aucun cas l'expression du dépérissement de la politique. Il faut insister: la pensée de l'action publique contemporaine est pensée faible parce qu'elle est devenue politique ou pour le moins plus politique que technocratique, idéologique ou réglementaire en ne se soumettant pas au règne de l'expertise ou à celui des idées et en ne se contentant plus d'édicter des règles et des normes»*

En référence à cette approche, que permet la «pensée faible», la stratégie run: impose que l'on se donne les moyens d'être plus fort ensemble. Il faut, pour exister demain, se réunir autour d'un projet partagé, valorisant les forces de chacun des territoires, atténuant leurs faiblesses, sachant que l'on doit combattre les nouveaux cloisonnements. Cette approche a pour conséquence, non prévisible à l'origine, de générer une réflexion de fond sur le rôle, la taille et la nature des institutions qui ont construit le canton de Neuchâtel et la Suisse moderne. Le débat n'est encore qu'embryonnaire. Il pourrait conduire, certains l'estiment, à une refonte des institutions, en les modifiant au profit des territoires de projet. Cela est de la musique d'avenir.

Le bricolage au service du projet

En tant que tel le run: poursuit au moins cinq objectifs qui trouvent leur expression dans la conception directrice de l'aménagement du territoire et qui se déclinent en cinq actions – rayonner, inciter, relier, valoriser, renforcer. Ces objectifs s'expriment par la stratégie d'un développement cantonal qui se construit sur deux axes: la mise en réseau des villes et de leurs agglomérations pour n'en faire plus qu'une, ainsi que l'alliance des villes et des régions. Cette stratégie couvre l'entier du territoire cantonal en valorisant autant qu'en combinant les territoires et les réseaux. On constate ici que la limitation du run: aux seules questions de transports et d'urbanisation ne correspond pas aux exigences du projet. Celui-ci peut être appelé à traiter des questions culturel-

► Bernard Woeffray, aménagiste cantonal, directeur bureau des agglomérations et des régions au service du run:, bernard.woeffray@ne.ch

les, sanitaires, de sécurité, de formation ou institutionnelles.

On privilégie dans ce cadre l'action par projet plutôt que le renforcement de l'instrumentarium à disposition. On invoque pour cela le bricolage cher à Claude Lévi-Strauss³ et qui sera repris par Bernard Crettaz⁴. « *A la différence de l'ingénieur qui se donne des matières premières et des outils proportionnés à son projet, le bricoleur possède un univers instrumental clos avec une règle du jeu qui est de s'arranger avec les moyens du bord... Dans leur origine, ces éléments composés sont des restes ou des résidus de constructions ou de destructions antérieures.* » Le run: est un bricolage. Il n'a pas pour objectif de proposer de nouveaux outils pour se développer mais préfère se concentrer sur son projet en invoquant les instruments existants. Il trouve dans la boîte à outil à sa disposition tout ce qu'il faut pour exister. Tel est le cas du contrat.

Le contrat au service de l'action partenariale

Pourquoi le contrat? Parce que dans un système qui se revendique de la «pensée faible», un des enjeux majeurs est celui de la création de la confiance⁵ entre les partenaires. Il n'est plus possible de fonder les relations entre collectivités – locales ou cantonales – sur une conception autoritaire. C'est l'un des seuls moyens qui permet aux différentes collectivités concernées auxquelles peuvent être associés des privés de mettre en œuvre des projets dans la durée hors des rapports de subordination qui est l'ordinaire de l'organisation du monde politique. Ceci ne signifie pas l'abandon de l'autorité mais suppose que l'on envisage son organisation et son exercice différemment. De surcroît, ceci n'exclut pas l'usage du droit public ordinaire pour ancrer l'action.

Le contrat demeure l'instrument privilégié de l'action publique dans le cadre de la mise en œuvre du run:. Pour l'heure tout ce qui est discuté, tout ce qui est projeté, tout ce qui est négocié trouve son expression dans le cadre des contrats signés ou en cours d'élaboration. Ce mode de faire semble correspondre au mode de fonctionnement actuel des collectivités concernées. Elle leur permet de fonctionner dans un nouvel environnement qui privilégie l'approche régionale et leur donne accès à une autonomie accrue dans un environnement où la confiance doit prédominer sur la coercition. L'équilibre est fragile. Il impose une grande prudence et un grand respect des partenaires en présence. L'impression qui se dégage actuellement semble exprimer une conscience marquée des enjeux en présence.

La solution demeure expérimentale. On veut croire que le modèle français développé depuis de nombreuses années déjà, peut trouver en Suisse

Zusammenfassung

run: – die Rückkehr der Pionierzeiten

Die Idee des Neuenburger Städtennetzes – oder Réseau urbain neuchâtelois (RUN) – stammt noch aus der Zeit vor der Agglomerationspolitik von 2001 und der neuen Regionalpolitik des Bundes von 2006. Sie erst haben die Voraussetzungen geschaffen, dieses Projekt ins Leben zu rufen.

Die Strategie eines kantonalen Entwicklungsprogramms – des RUN – ist auf zwei Achsen aufgebaut: auf der Vernetzung der drei Städte und ihrer Agglomerationen, um ihnen als Ganzes mehr Gewicht zu verleihen, sowie auf der Verbindung der Städte und Regionen. Sie deckt also das gesamte Territorium ab.

Das Projekt ist vor allem politischer und weniger technischer Natur. Es geht darum, gemeinsam stark zu sein, und das lässt sich nicht verordnen, sondern baut sich langsam auf. Einzig die Partnerschaft zwischen den öffentlichen Organen lässt dies zu. Und der Vertrag bringt diese Partnerschaft zum Ausdruck, weil er ja den Akteuren gegenseitiges Vertrauen abverlangt.

Wenn es darum geht, das Verhältnis der Akteure des Entwicklungsvorhabens zu überdenken, gilt es sich vornehmlich auf das Projekt selbst und weniger auf die Instrumente seiner Ausführung zu konzentrieren. Die Betroffenen wollen Resultate sehen. Die Instrumentierung des Projekts geschieht folglich nach dem Grundsatz der Bricolage. Das bedeutet, dass man sich, zumindest in einer ersten Zeit, dessen bedient, was vorhanden ist, denn dies genügt bereits, um das Projekt zum Funktionieren zu bringen...

...Damit fühlen wir uns in die Pionierzeiten zurückversetzt.

Apropos run: – was ist das?

Zuallererst ist es **eine kantonale Strategie** zur Wirtschafts- und Raumentwicklung. Sie hat zwei Stossrichtungen: die Bildung einer Agglomeration von 120000 Einwohnern, welche die drei Städte Neuchâtel, la Chaux-de-Fonds und Le Locle sowie 11 Vorortsgemeinden umfasst, sowie die Allianz der Städte und Regionen des gesamten Kantonsgebietes.

Es ist ein Planungsraum. In acht Regionen oder Agglomerationen unterteilt, unterstützt der Kanton Neuenburg ein partnerschaftliches Vorgehen, das auf einer Aufwertung des Potenzials dieser Räume beruht und deren Schwachstellen zu korrigieren versucht. Bei den Planungsräumen handelt es sich um die drei Städte, die Seeufer-Gemeinden, die Agglomeration Le Locle/Chaux-de-Fonds/Morteau sowie die Regionen Val-de-Travers, Centre-Jura, Entre-deux-Lacs, Béroche, Val-de-Ruz.

Es ist ein Verständigungsraum. Die Partnerschaft kommt zwischen den verschiedenen politischen Autoritäten des Kantons zum Tragen. Der Staatsrat verhandelt mit den kommunalen Exekutiven. Je nach Projekt werden Private ins Vorhaben eingebunden; sie werden zu Mitunterzeichnern der Verträge, die mit den öffentlichen Akteuren abgeschlossen werden.

Es ist ein Handlungsraum. Der Vertrag, der sowohl den Willen zur Zusammenarbeit als auch zur Realisierung umschreibt, sieht von Region zu Region sehr anders aus. Entsprechend den Gebieten, auf die er sich bezieht, sind die Familienpolitik, die Förderung wirtschaftlich Erfolg versprechender Unternehmungen, die Kultur, die Verwaltung der öffentlichen Infrastruktur, Fragen der Mobilität und des Verkehrs, die Kontrolle des Bodenmarktes, Fragen des Wohnungswesens... und auch die Raumplanung Gegenstand eines solchen Vertrages.

Es ist auch ein Raum des Debattierens und kollektiven Gestaltens...

A propos, c'est quoi le run:

Tout d'abord **c'est une stratégie cantonale** de développement tant économique que territorial. Elle se décline dans deux directions; la constitution d'une agglomération de 120000 habitants regroupant les trois villes de Neuchâtel, la Chaux-de-Fonds et du Locle et 11 communes d'agglomération – et l'alliance des villes et des régions qui couvrent l'entier du territoire cantonal.

C'est un espace de projets. Découpé en 8 régions ou agglomérations, le canton de Neuchâtel promeut une démarche partenariale fondée sur la valorisation des forces de ces espaces et tente de corriger ces faiblesses. Sont espaces de projet les trois villes, l'agglomération du Littoral, l'agglomération Le Locle/Chaux-de-Fonds/Morteau, et les régions Val-de-Travers, Centre Jura, Entre-deux-Lacs, Béroche, Val-de-Ruz.

C'est un espace de concertation. Le partenariat se développe entre les différentes autorités politiques du canton. Le conseil d'Etat négocie avec les conseils communaux. En fonction des projets, des privés sont associés à cette démarche et deviennent cosignataires des contrats qui sont passés entre les acteurs publics.

C'est un espace d'action. Le contrat, qui exprime autant la volonté des acteurs de collaborer que celle de réaliser, traite d'aspects forts différents d'une région à l'autre. On y aborde, en fonction des territoires pris en considération, la politique familiale, la promotion des fleurons économiques, la culture, la gestion des infrastructures publique, la question de la mobilité et des transports, la maîtrise foncière, la question du logement... et aussi l'aménagement du territoire.

C'est aussi un espace de débat et de construction collective...

une traduction conforme au principe de subsidiarité qui a servi à la construction de la Suisse moderne et de son fédéralisme. Il apparaît que c'est sur cet enjeu et sur cette hypothèse que *l'are* et le *seco* ont apporté leur soutien au projet-modèle que constitue le run.

Ce projet, grâce au soutien fédéral et par la volonté de ses partenaires constitue un magnifique terrain d'expérimentation où se teste en vraie grandeur, chaque jour, une certaine idée de l'avenir d'une démocratie, d'une société... Nous voilà revenu au temps des pionniers. ■

Note

- ¹ Edgar Morin – Introduction à la pensée complexe – Paris 1990
- ² Yves Chalas – La gouvernance ouverte au débat public ou la pensée faible comme refondation de l'action publique – in Y. Chalas – L'imaginaire aménageur en mutation – Paris 2004
- ³ Claude Levi-Strauss – La pensée sauvage – Paris 1962
- ⁴ Bernard Crettaz – Juliette Michaelis-Germanier – Une suisse en miniature ou les grandeurs de la petitesse – Genève 1984
- ⁵ Alain Bourdin

A propos**Raum- und andere Relevanzen****Nein, diese Suppe...**

...**ess' ich nicht!** Tja, Leute, Jammern hilft nichts, denn die Suppe ist bereits angerichtet, da ist nichts mehr zu ändern: «Landschaftsinitiative» heisst die deftige Kost, ungefragt vorgelegt von renommierten Natur- und Landschaftsschutzorganisationen. Sie wollen, dass endlich etwas passiert. Also nicht mehr tatenlos zusehen, wie das schöne Land vor die Hunde geht.

Natürlich lässt sich trefflich streiten, ob der gewählte Weg der richtige ist. Ein Bauzonen-Moratorium in die Verfassung schreiben, ja wo kommen wir denn da hin? Ja wohin wohl, wenn es auf dem ordentlichen Weg nicht mehr geht, wenn nicht mehr gelingt, was mit dem Dringlichen Bundesbeschluss 1972 noch möglich war? Voll in die Zersiedlung, durchorganisiert und perfekt erschlossen, von Nachhaltigkeit keine Spur. Selbstverständlich sind auch Zweifel an der Formulierung angebracht. Man hätte das Ganze auch anders abfassen können. Ein valabler Vorschlag lag übrigens auf dem Tisch, aber er fand im Organisationskomitee keine Gnade. Aber deshalb gleich *grundsätzlich skeptisch* reagieren, wie der Branchenverband dies tat (in der Collage 1-2007 auf Seite 28 nachzulesen), ist schon ziemlich seltsam.

Tatsache ist: *Uns, der Raumplanung und ihren Exponenten* ist es in den dreissig Jahren nach 1976 nicht gelungen, den Kulturlandverlust einzudämmen, die Zersiedlung aufzuhalten und den Flächenverbrauch pro Kopf zu stoppen. Nur folgerichtig,

dass die Umweltorganisationen, notabene die natürlichen Verbündeten unserer Branche, nun das Heft selber in die Hand nehmen und ein Zeichen setzen.

Ich höre schon die Einwände, wie üblich händeringend vorgebracht: Wir sind ja nur beratend tätig, entscheiden tut die Politik. Die widrigen Umstände erledigen den Rest, das heisst: das Gemeinwohl. Auf uns hört in Zeiten hemmungsloser persönlicher Selbstverwirklichung und wirtschaftlicher Gewinnmaximierung sowieso niemand mehr. Da ist viel Wahres dran. Nur: Warum kam der Weckruf nicht aus unseren Kreisen? Wieso zettelte die Branche nicht selbst eine Initiative an, mit besser formulierten Forderungen?

Diese Fragen müssen wir uns gefallen lassen, ob's uns passt oder nicht. Meist nicht, denn unsereins wählt stets den konformen Weg. Wir beteiligen uns treuherzig an der RPG-Revision und wirken brav und willig mit an allen Perspektiv- und Austauschforen und Symposien und Seminaren. Wir sind ja sowieso alle grundsätzlich behördenverbindlich und überdies nett. Wer beisst schon die Hand, die ihn füttert?

Wir stecken im Dilemma: Zu nah am Staat, im Zweifel erst dem Auftrag, dann der Sache verpflichtet. Diese allerdings, nämlich die Landschaft Schweiz, hätte unsererseits mehr Loyalität und Vehemenz verdient. ■

Xaver Zeugenberg