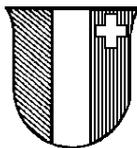


**AMENAGEMENT DU TERRITOIRE 2011**



## Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'aménagement du territoire dans le canton

(Du 14 septembre 2011)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

### **RESUME**

*Garder le cap sur un développement territorial durable et accompagner les évolutions en cours représente un défi majeur que le canton souhaite relever. Le présent rapport montre l'état des problématiques principales et l'importance des enjeux dans ce domaine, en proposant une série de portraits, comme autant de photographies de la situation. L'aménagement du territoire peut accompagner les changements de société et les besoins de l'économie et de l'environnement, en posant le cadre d'une planification adéquate, mais il est clair qu'il n'a pas prise sur la société dans son ensemble. Il est lui-même à l'image de la société. La publication tous les 4 ans d'un rapport sur l'aménagement du territoire est un exercice intéressant, car il permet au Conseil d'Etat de partager avec le Grand Conseil un regard sur le territoire cantonal (chapitre 1). Le chapitre 2 rappelle que la politique en matière de développement territorial s'inscrit dans un contexte fédéral et cantonal élargi qui implique de nombreuses autres politiques sectorielles.*

### **Contexte général et positionnement du canton**

*Le portrait dressé nous montre un positionnement cantonal singulier (chapitre 3.1). Neuchâtel occupe une position centrale au sein d'une région économique réputée au plan international mais une position géographique relativement périphérique au plan national. Afin d'éviter une marginalisation, d'importantes alliances stratégiques et des partenariats sont nécessaires pour défendre les intérêts du canton de Neuchâtel, de même que la consolidation de notre notoriété sur tous les plans.*

### **Population**

*Neuchâtel ambitionne de retrouver le chemin d'une croissance démographique mesurée et maîtrisée, en développant sa population à hauteur de 187'000 à 200'000 habitants d'ici 2040, tout en conservant une excellente qualité de vie et en épargnant les ressources. Les portraits sous 3.2.1 montrent que la croissance de la population a été faible ces dernières années, aggravée par un bilan migratoire défavorable au profit de l'Arc lémanique et de régions limitrophes, mais le cap des 172'000 habitants a été franchi fin 2010. Quant aux perspectives démographiques pour les 20 à 30 prochaines années, elles font état d'une faible croissance accompagnée d'un vieillissement de la population et d'un nombre croissant de ménages à une personne, évolutions dont il faut dès à présent tenir compte.*

## **Économie**

*Après une période de croissance, la crise économique a particulièrement touché le canton en 2008 et ses effets continuent à se faire sentir (chapitre 3.2.2). L'objectif sur le plan économique pour le canton consiste à soutenir la création de richesses et la prospérité du tissu économique. Les défis portent donc sur le renforcement de l'attractivité du territoire, par le développement des conditions-cadres offertes aux entreprises et aux habitants, ainsi que des connections internes et externes. Le plan directeur cantonal prévoit de favoriser le développement et l'implantation des entreprises et des emplois dans des sites attractifs et bien desservis en transports, tels que les pôles de développement et les pôles de gare. Le tourisme doux et le tourisme d'affaires constituent également un champ d'activités économiques qu'il conviendra de continuer à développer.*

## **Énergie**

*Au cours des dernières années, le thème de l'énergie (chapitre 3.2.3) a connu un développement important dans le canton. Les bases de la réflexion sur la consommation et la production d'énergie seront posées à travers la nouvelle loi sur l'énergie<sup>1</sup> afin de tendre vers la société à 2000 watts et vers l'autonomie énergétique. Le développement des énergies renouvelables (éolien, solaire, géothermie, hydraulique, bois, biomasse) et la recherche d'une meilleure efficacité énergétique se profilent comme les principaux défis pour les années à venir. Ils permettraient de développer des savoir-faire en matière de technologie, d'utiliser les ressources locales et de créer des places de travail dans un domaine où le canton dispose d'atouts spécifiques.*

## **Transports et mobilité**

*L'augmentation générale de la mobilité, les coûts qui lui sont liés et les difficultés que pose sa gestion sont des phénomènes auxquels sont confrontées nos sociétés contemporaines. Le portrait sous 3.3.1 montre que, dans notre canton, la mobilité se développe principalement au profit du trafic individuel motorisé, contrairement à l'évolution générale en Suisse. Cette tendance peut être imputée à l'augmentation de la mobilité des loisirs, et dans une moindre mesure à celle des mouvements pendulaires. La réalisation du RER neuchâtelois/TransRUN pourrait être déterminante pour inverser la tendance. La mobilité cantonale connaît toutefois aussi des évolutions favorables dans le domaine de l'utilisation des transports publics et de la marche à pied. Le défi consiste, sur la base d'une approche multimodale de complémentarité, à améliorer la performance des transports publics au sein des agglomérations et des zones les plus densément peuplées, à y augmenter la part de la mobilité douce et à réduire les nuisances liées au trafic motorisé. Le changement de comportements de la population neuchâteloise vers une mobilité plus durable est un enjeu de taille de ces deux prochaines décennies. Les premiers résultats enregistrés sur certaines lignes de transports publics sont encourageants. Le pari du Conseil d'État en la matière nécessite une volonté politique forte et partagée, et justifiera, s'il est gagné, les très importants investissements du canton dans ce domaine. Le canton de Neuchâtel souhaite également maintenir la performance des infrastructures de transport régionales et nationales, et renforcer dans les meilleurs délais son raccordement au réseau grandes lignes.*

---

<sup>1</sup> La loi sur l'énergie sera soumise au Grand Conseil en automne 2011

## **Urbanisation et protection de l'environnement**

*Les besoins de mobilité et l'utilisation de surfaces et d'énergie s'accroissent tendanciellement avec la population et les emplois. En l'absence de mesures, les conséquences en sont: une consommation accrue de sol, de matières premières et d'énergie. Le portrait sur la statistique de superficie (chapitre 3.4.1) montre qu'à Neuchâtel, comme ailleurs, l'urbanisation a continué à s'étendre au détriment des terres agricoles, renforçant du même coup le mitage du territoire et le morcellement du paysage. La maîtrise de la zone à bâtir, en accompagnement de la croissance, constitue l'enjeu principal de ces deux prochaines décennies. Il ressort du bilan que les réserves de zones à bâtir sont globalement amplement suffisantes pour les 15 prochaines années sur le plan cantonal, mais pas forcément localisées au bon endroit. Les surfaces déjà légalisées, bien situées en regard du développement spatial souhaité par le canton et équipées devront faire l'objet d'une gestion plus active afin de mobiliser le potentiel de construction qu'elles recèlent. Cette démarche devrait permettre d'intégrer l'augmentation de la population attendue au cours des 15 prochaines années et de développer le tissu urbain, en priorité sans nouvelles mises en zone. Pour l'avenir, il conviendra de chercher à conserver et ramener les habitants vers les infrastructures et les zones urbaines existantes, et non à étendre les réseaux de transport à l'infini. La coordination entre urbanisation, localisation des grands équipements et mobilité apparaît comme un enjeu central de la planification. Enfin, le marché du logement reste encore trop tendu et des efforts particuliers doivent être faits dans certains segments pour apporter une réponse aux besoins de la population (chapitre 3.4.3).*

*Le bilan de l'environnement apparaît comme globalement favorable, en comparaison avec d'autres régions et métropoles au plan national, sous réserves de cas particuliers (chapitre 3.4.7). La tendance est plutôt à une amélioration de la situation, mais les valeurs-limites fixées dans les ordonnances fédérales dans les domaines du bruit et de la protection de l'air sont parfois dépassées dans des lieux où se concentrent les activités humaines. La densification et l'utilisation des zones d'urbanisation concernées sont donc liées au développement de nouvelles solutions telles que des assainissements ponctuels ou la limitation des sources de nuisances (notamment le trafic).*

## **Espace rural, nature, forêts et paysage**

*La politique d'urbanisation durable définie par le canton vise à limiter la pression sur le paysage par la préservation des meilleures terres agricoles et de milieux naturels de qualité. L'espace rural, les milieux naturels et les paysages neuchâtelois représentent un enjeu important en termes d'approvisionnement, de valeurs patrimoniales et d'identité. Depuis plus d'une décennie, l'espace rural connaît de profondes mutations sur fond de restructuration de l'agriculture, ce qui a engendré une importante perte d'emplois dans la branche (chapitre 3.2.2). Parallèlement à cette évolution, on constate l'augmentation du nombre de bâtiments en zone agricole qui n'ont plus de fonction agricole. Ce "parc immobilier" contribue, bien que de manière marginale, à la dispersion des habitants en dehors des zones d'urbanisation, ce qui ne va pas dans le sens de la politique d'urbanisation durable et n'est pas sans incidence sur le paysage. A contrario, le maintien du patrimoine rural constitue également un objectif (chapitre 3.5.4).*

*Plusieurs défis sont à relever dans le territoire rural sur la base des portraits brossés dans le chapitre 3.5. Premièrement la préservation de l'outil de production des agriculteurs que sont les meilleures terres cultivables, notamment les surfaces d'assolement, fortement exposées aux pressions de l'urbanisation. Les pâturages boisés, la forêt et les réseaux écologiques remplissent de multiples fonctions en faveur de la nature, de la faune, de l'environnement ainsi que de la population et de l'économie. Plus les besoins et les pressions sur le territoire se multiplient, plus il est nécessaire de coordonner les différents usages du sol à travers la pesée des intérêts. Pour les milieux naturels, les enjeux se situent essentiellement au niveau de leur gestion, et du*

renforcement de la biodiversité à travers la mise en place des éco-réseaux. Enfin, l'avenir de l'habitat traditionnellement dispersé est également un thème du présent rapport, en lien avec le nouveau plan directeur cantonal qui vise à favoriser la réaffectation des anciennes fermes dans les régions qui subissent une évolution démographique défavorable (chapitre 3.5.3).

## **Outils de planification**

La Conception directrice cantonale de 2004, approuvée par le Conseil d'État en janvier 2005, sert de cadre de référence à la politique d'aménagement du territoire et à la stratégie RUN. Elle a été concrétisée dans le plan directeur cantonal, approuvé en juin 2011 par le Conseil d'État, qui rappelle dans son message introductif que cet outil se trouve désormais dans les mains des politiciens. Sa mise en œuvre suppose une action de l'État bien coordonnée, une collaboration adéquate avec les autres niveaux de décision, de même qu'un soutien politique clair (chapitre 4.1).

L'évolution recherchée à travers le nouveau plan directeur impliquera des efforts importants et ciblés au niveau des outils de planification. Le trois-quarts des plans d'aménagement locaux ont plus de dix ans (chapitre 4.2). Les plans directeurs régionaux et l'approche par pôles de développement sont des innovations qui permettront de dépasser la vision strictement communale – même si le plan d'aménagement communal reste un outil central dont toutes les communes disposent: il fera à son tour l'objet d'une révision, une fois les bases définies à l'échelon intermédiaire, et l'accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le droit de la construction (AIHC) transposé dans le droit cantonal (chapitre 4.3).

Le nouveau plan directeur fera l'objet d'un suivi (controlling), et l'évolution du développement territorial fera l'objet d'une évaluation (monitoring) à travers l'observatoire cantonal du territoire en cours de développement (chapitre 4.6).

Ces deux outils permettront de renseigner sur l'état de la mise en œuvre du plan directeur cantonal et sur les effets des mesures proposées, en vue notamment de pouvoir adapter les outils si nécessaire, et d'informer plus régulièrement la population sur les thèmes-clefs de l'aménagement.

Déjà précurseur en la matière, le canton de Neuchâtel disposera à l'avenir de meilleurs outils de gestion des données géoréférencées, à travers un système d'information du territoire (SITN) encore plus performant et plus convivial (chapitres 4.5 et 4.6). Il figure également parmi les huit cantons retenus par la Confédération pour la première étape de l'introduction du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF) qui servira les intérêts tant des autorités et des administrations publiques, que des privés.

## **1. SENS ET PORTEE DU PRESENT RAPPORT**

Le rapport 2011 sur l'aménagement du territoire (RAT 2011), adressé par le Conseil d'État au Grand Conseil répond aux besoins et obligations suivants:

- Informer le Grand Conseil neuchâtelois de l'état d'avancement des travaux en matière d'aménagement du territoire comme le prévoit la législation cantonale (art. 3, al 1 LCAT),
- Informer la Confédération et le public quant aux actions menées et aux enjeux des quatre prochaines années, comme le prévoit la législation fédérale (art. 9, al 1 OAT),
- Présenter en particulier quels seront les principaux enjeux et les domaines d'action prioritaires pour les prochaines années, afin de les intégrer aux programmes de législature et en tenir compte lors des prochaines adaptations du Plan directeur cantonal (PDC).

Cette vision globale et actuelle permet d'obtenir une "photographie" de l'état de l'aménagement, en mettant en évidence la situation de départ au moment de l'entrée en force du nouveau PDC et de faire le point sur les défis posés à l'aménagement du territoire. Elle initie en quelque sorte le monitoring du nouveau PDC et préfigure l'observatoire du territoire en cours de développement (OT\_NE).

De manière implicite, le RAT 2011 vise à répondre aux questions suivantes: où et comment nous sommes-nous développés ces dernières années? Les évolutions vont-elles dans le sens souhaité?

Il vise également à consolider les réflexions et les discussions en lien avec la planification directrice cantonale: que voulons-nous pour demain? Comment allons-nous nous y prendre?

Le RAT 2011 est calqué sur la structure qui forme la trame de la Conception directrice de l'aménagement du territoire (2004), du projet de territoire et du PDC (2011), à savoir les cinq priorités politiques définies par le Grand Conseil. Il n'aborde pas tous les aspects traités dans le plan directeur cantonal mais effectue une sélection tenant compte des enjeux majeurs et des données statistiques à disposition, ainsi qu'en s'appuyant et valorisant les études de bases effectuées dans le cadre du PDC. Lorsque des études récentes et pertinentes sont disponibles, une comparaison intercantonale complète le tableau (benchmarking).

Le service de l'aménagement du territoire (SAT) a élaboré le RAT 2011 en collaboration avec les services de la communauté de travail pour l'aménagement du territoire (CTAT), qui ont été impliqués dans l'établissement du nouveau PDC.

Ainsi l'objectif principal peut-il être formulé comme suit :

- Dresser un état de l'aménagement dans le canton de Neuchâtel qui servira de point de référence pour évaluer par la suite les effets du PDC (controlling - monitoring)

## **2. MISE EN CONTEXTE: LES POLITIQUES FEDERALES**

Les principales politiques au niveau suisse ont connu ces dernières années des évolutions marquantes qui se poursuivent dans des domaines aussi divers que l'énergie, l'aménagement du territoire, la politique régionale, l'agriculture, l'environnement et les transports. Le rôle de l'aménagement du territoire est, rappelons-le, de coordonner les activités à incidence spatiale. Cette tâche incombe aux cantons, de par la Constitution (art. 75 Cst.) et la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (art. 6 et 8 LAT; art. 3 et 4 OAT). Le rôle de la Confédération en la matière consiste en premier lieu à énoncer les buts et principes d'aménagement majeurs et à définir la planification dans les grandes lignes. Malgré sa relative souveraineté en la matière, le canton ne peut par conséquent faire abstraction des réflexions effectuées et des options prises sur le plan national et international.

## 2.1 Tendances récentes du développement territorial de la Suisse

L'aménagement du territoire est confronté à des défis toujours plus complexes et importants. Les exigences de l'économie, les besoins en logement et en espaces de loisirs, la croissance démographique, les changements sociétaux, la mobilité sous toutes ses formes (marchandises, personnes et information) et la préservation de l'environnement posent des questions de plus en plus pressantes.

Le dernier rapport de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) sur le développement territorial de la Suisse<sup>2</sup> (2005) indique clairement que plusieurs tendances actuelles ne sont pas durables:

- Les agglomérations s'étalent en tache d'huile;
- L'organisation territoriale actuelle augmente la mobilité forcée;
- Les coûts de l'urbanisation sont très élevés et de plus en plus difficiles à assumer par les collectivités publiques;
- Le processus de mitage du territoire en dehors des zones à bâtir s'est quelque peu ralenti, mais se poursuit;
- Les zones à bâtir sont surdimensionnées et, de plus, partiellement situées à des endroits peu adéquats.

La maîtrise du développement territorial, dans un contexte de croissance soutenue marquée à l'échelon suisse, et un territoire exigü, représente un défi majeur pour ces prochaines années. Les tâches de l'aménagement du territoire devront être menées en cohérence avec de nombreuses, et souvent rapides, réformes dans tous les domaines concernés.

## 2.2 Révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire

La législation fédérale sur l'aménagement du territoire a certes fait ses preuves, mais les phénomènes du mitage du territoire et de la destruction de terres cultivables n'ont pas pu être contrés efficacement jusqu'à ce jour. Le principe de base de la séparation entre les zones constructibles et celles non constructibles mérite non seulement d'être défendu mais encore plus fermement traduit dans les faits. Le Conseil fédéral a ainsi soumis au Parlement fédéral une révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) qui vise à utiliser les zones constructibles existantes de manière à protéger davantage les terres cultivables et le paysage. Ce changement législatif aura des répercussions directes sur les plans directeurs cantonaux dans tous les aspects qui touchent à la gestion des zones à bâtir. Ces derniers devront à l'avenir présenter plus de transparence quant aux réserves à disposition et à leur mobilisation, au dimensionnement des zones à bâtir, aux pôles de développement et aux projets grands générateurs de trafic.

*Dans le cadre de la consultation fédérale sur la révision de la loi sur l'aménagement du territoire sous la forme d'une nouvelle loi sur le développement territorial (LDTer) en avril 2009, le canton a soutenu le principe d'une actualisation et d'un renforcement de la loi sur l'aménagement du territoire, notamment en ce qui concerne le rôle des villes et des espaces fonctionnels, la coordination entre urbanisation et transports, la préservation des ressources et la gestion des zones à bâtir. Le canton a cependant souligné les risques liés à une remise en question d'acquis tels que la séparation entre la zone à bâtir et la zone de non-bâtir, la notion de plus-value et la répartition des tâches entre cantons et Confédération. Pour ces raisons, le canton a demandé une refonte complète du projet et une meilleure coordination avec les cantons.*

---

<sup>2</sup> Office fédéral du développement territorial (ARE): Rapport 2005 sur le développement territorial

### 2.3 Projet de territoire suisse

Les efforts en matière d'aménagement du territoire portent mieux leurs fruits s'ils sont coordonnés à tous les niveaux de l'État. L'ARE s'est donc attelé dès 2005 à l'élaboration d'un Projet de territoire suisse (PT-CH), vision portée par les principaux acteurs des trois niveaux étatiques et établie en concordance avec les projets d'agglomération. Ce nouvel outil (consultation achevée en juin 2011 – version finale en cours d'établissement) créera un cadre de référence commun pour toutes les décisions qui ont un impact sur le territoire. Le PT-CH vise à développer les qualités intrinsèques de la Suisse, à savoir sa diversité, sa solidarité et sa compétitivité internationale. Les lignes de force du PT-CH peuvent être résumées comme suit: canaliser les revendications en termes de territoire vers des zones déjà construites, favoriser l'efficacité énergétique, ménager les ressources, coordonner développement urbain et système de transports, préserver la diversité des paysages et promouvoir la compétitivité du pays à travers son polycentrisme. Pour l'Arc jurassien, le PT-CH indique que la desserte interne et externe doit être modernisée. Lors de la consultation officielle du document, le Conseil fédéral a relevé que certains cantons, dont Neuchâtel, accusent du retard dans la réalisation des infrastructures de transport nationales et régionales, alors que celles-ci sont indispensables pour le maintien de la compétitivité de l'économie et un développement polycentrique de la Suisse.

*Le Conseil d'État considère que les objectifs fixés dans le PT-CH vont globalement dans le même sens que le projet de territoire cantonal, mais souhaite toutefois que le PT-CH conserve le statut d'une étude de base et ne devienne pas un instrument légal supplémentaire de la Confédération.*

### 2.4 Politique des agglomérations

Depuis 2001, la politique fédérale des agglomérations vise à améliorer la situation des quelque 75% de la population suisse vivant en milieu urbain. Les axes de travail de la politique des agglomérations sont une attractivité économique et qualité de vie élevée, un réseau polycentrique de villes et d'agglomérations et une urbanisation vers l'intérieur, respectivement une meilleure structuration des zones urbaines. Les contrats de région, les contrats d'agglomération et le fonds d'infrastructure assurent la mise en œuvre et le financement des mesures. Grâce à la politique des agglomérations, de nouvelles formes de coopération, plus efficaces et adaptées aux conditions locales, ont vu le jour. Actuellement la Confédération reconnaît 50 agglomérations. Dix ans après son introduction, le Conseil fédéral entend poursuivre la politique des agglomérations sur ce bilan positif, notamment à travers une ouverture des thèmes traités et un ancrage légal de cette dernière.

*Fin 2007, le canton de Neuchâtel déposait le projet d'agglomération "Réseau urbain neuchâtelois" (RUN), qui réunit les communes urbaines en une seule agglomération transfrontalière de plus de 120'000 habitants. Fait original par rapport aux attentes de la Confédération, le RUN ne se contente pas de mettre en place de nouvelles formes de partenariats au sein de l'agglomération, mais vise également à consolider les liens entre les villes et les régions afin d'améliorer l'attractivité et la qualité de vie dans l'ensemble du canton. Par ce biais, le canton de Neuchâtel compte obtenir un soutien financier pour la mise en place des projets suivants: TransRUN, développement des transports publics, gestion et modération du trafic, mise en place de liaisons de mobilité douce et d'interface de transport, renforcement de l'accessibilité des pôles de développement, etc.*

### 2.5 Nouvelle politique régionale suisse

La Nouvelle politique régionale (LPR) vise à améliorer la compétitivité des régions rurales et périphériques et à y générer de la valeur ajoutée afin de contribuer à la création et à la sauvegarde d'emplois, à l'occupation décentralisée du territoire et à l'élimination des

inégalités. Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008, elle permet des interventions aux échelles cantonale, intercantonale et transfrontalière puisqu'elle intègre l'outil de coopération transfrontalière européen Interreg. Par ailleurs, la LPR prévoit également un volet de "Coordination avec d'autres politiques sectorielles", notamment les politiques agricole, énergétique et du tourisme. La LPR renforce considérablement le rôle des cantons, qui sont chargés d'élaborer, avec leurs organismes de développement régional, leur programme pluriannuel de mise en œuvre et d'octroyer les aides conventionnées avec la Confédération. Cette dernière fixe le programme fédéral et ses priorités.

*Sur le plan cantonal, l'entrée en vigueur de la LPR a pour effet de supprimer graduellement les nouvelles zones en redéploiement pouvant bénéficier d'allègements fiscaux aux niveaux communal, cantonal et fédéral. Le programme de mise en œuvre 2008-2011<sup>3</sup> fixe des objectifs qui ont de forts liens avec le développement territorial, à savoir: améliorer les conditions-cadres de développement, assurer la longévité du pôle des microtechniques, tendre à l'autonomie énergétique des régions périurbaines et rurales, développer dans les régions rurales des activités économiques compétitives et soutenir le développement du tourisme. Pour 2012-2015, les objectifs se concentreront encore plus sur le développement des conditions-cadres et des infrastructures touristiques.*

## **2.6 Politique agricole et politique forestière**

L'agriculture en Suisse a pour mission d'assurer l'approvisionnement du pays, l'occupation décentralisée du territoire, l'entretien du paysage rural et la protection des ressources naturelles. Depuis les années 80, le domaine agricole connaît de profondes mutations et est en évolution permanente. Dans son bilan de la politique agricole de la dernière décennie, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) identifie des domaines de progrès (compétitivité, efficacité, qualité de l'eau et de l'air) mais aussi une série d'évolutions négatives auxquelles il compte remédier par la future politique agricole 2014-2017: les pertes de surfaces cultivables, la dégradation des sols et les atteintes au paysage. C'est sur ces facteurs – essentiels pour l'aménagement du territoire – que l'agriculture est jugée encore non durable. Pour y remédier, l'OFAG propose une optimisation à travers un nouveau système de paiements directs et un élargissement de la perspective afin de mettre sur pied une politique agroalimentaire intégrée, dans laquelle l'environnement et l'espace rural devraient jouer un rôle déterminant. Les interactions entre aménagement du territoire et politique agricole seront appelées à se renforcer.

La nouvelle politique forestière 2020, adoptée fin août 2011, vise à concilier les différentes exigences de la société à l'égard de la forêt tout en assurant à cette dernière ses fonctions d'écosystème capable de fournir durablement ses multiples prestations dans des conditions climatiques changeantes.

*Sur le plan cantonal, l'évolution de la politique agricole de ces dernières années s'est traduite par une restructuration du service de l'agriculture, une réforme du système des paiements directs, ainsi qu'une nouvelle loi sur la promotion de l'agriculture<sup>4</sup>. Par ailleurs, les cantons de l'Arc jurassien ont amené au niveau national un débat concernant les pâturages boisés. Le canton de Neuchâtel s'est battu pour faire reconnaître un statut particulier aux pâturages boisés, qui sont un territoire mixte tant à usage agricole que forestier qui tombe dans les champs d'application des législations forestière et agricole, donnant ainsi la possibilité de toucher des paiements directs pour prestations écologiques dans ce type d'espace.*

---

<sup>3</sup> NECO: Programme de mise en œuvre de la loi fédérale sur la politique régionale pour la période 2012-2015 (en cours d'élaboration)

<sup>4</sup> Loi sur la promotion de l'agriculture (LPAgr) de janvier 2009

## 2.7 Stratégie pour le développement durable

Depuis 1997, la Stratégie pour le développement durable fournit au Conseil fédéral la base nécessaire pour mettre en œuvre un développement durable de la Suisse conformément à son mandat constitutionnel. Elle vise à intégrer le développement durable dans tous les domaines politiques à travers une meilleure coordination entre politiques sectorielles. En matière de développement territorial et de transports, les objectifs de la Stratégie pour le développement durable sont: une stabilisation de la surface d'habitat et d'infrastructure, une répartition modale des transports favorable aux transports publics et à la mobilité douce, une réduction du nombre de personnes exposées au bruit et une réduction de l'intensité des transports de marchandises. La Stratégie 2008-2011 est actuellement en phase de renouvellement pour établir les lignes directrices et le plan d'action pour la période de la législature 2012-2015.

*A l'instar du Conseil fédéral, le PDC a adopté le standard d'un développement durable "faible plus". Cette approche part de la réflexion de l'interchangeabilité limitée entre les stocks de capital pour autant que les limites critiques de chacun des stocks de capital ne soient pas dépassées (environnement, économie et société). Le principe du développement durable est respecté lorsqu'il est possible de vivre à long terme des intérêts sans entamer le capital. Depuis l'entrée en vigueur de la loi cantonale sur l'action publique en vue d'un développement durable<sup>5</sup>, le Département de la gestion du territoire (DGT) a été désigné pour coordonner et suivre les tâches dévolues à l'État en la matière. Pour les objectifs de durabilité relatifs au territoire, le PDC offre un champ étendu de mise en pratique de ces concepts.*

## 2.8 Politique fédérale de l'énergie

La législation fédérale sur l'énergie<sup>6</sup> émet des prescriptions générales afin d'encourager le recours aux énergies renouvelables et sur la promotion de l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie. Elle donne aux cantons la mission d'édicter, sur la base d'exigences cantonales harmonisées, des dispositions en matière de prescriptions énergétiques. La Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) a approuvé la révision du Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC). Le MoPEC constitue un ensemble de prescriptions énergétiques élaborées conjointement par les cantons sur la base de leurs expériences en matière d'exécution. Actuellement, les cantons sont en train de transposer dans leur droit cantonal les dispositions du MoPEC 2008.

*Le canton de Neuchâtel entend jouer pleinement son rôle en développant les énergies renouvelables, notamment les parcs éoliens, ainsi que d'autres alternatives au nucléaire. À cet égard, le Conseil d'Etat s'est clairement prononcé pour l'abandon progressif de cette forme d'énergie. Le canton est d'ailleurs très actif dans le domaine des technologies environnementales (cleantech) aussi bien dans la recherche que dans le transfert de savoir et de technologie. De plus, la révision du MoPEC introduit un grand nombre de nouveautés, impliquant la révision de la loi sur l'énergie et une nouvelle loi sur l'approvisionnement en électricité qui ont été soumises au Grand Conseil. Pour le canton, il a signifié principalement la mise en place de conventions d'objectifs avec plus de cent entreprises. Finalement, Neuchâtel est également très concerné par la politique de sécurité en approvisionnement électrique puisqu'une ligne à haute tension importante sera installée le long du Pied du Jura.*

---

<sup>5</sup> Loi sur l'action publique en vue d'un développement durable (Agenda 21), du 31 octobre 2006

<sup>6</sup> La nouvelle loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité (2007) et la modification de la loi sur l'énergie (2008)

## **2.9 Politique fédérale du logement**

En matière de politique fédérale, le 21 mars 2003, le Parlement a adopté la loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (loi fédérale sur le logement, LOG). En vertu de la LOG, la Confédération peut encourager la construction ou la rénovation de logements locatifs pour les ménages à revenu modeste, l'accèsion à la propriété, les activités des organisations de construction de logements d'utilité publique ainsi que la recherche sur le logement.

*Le canton de Neuchâtel est également actif dans l'aide au logement d'utilité publique au travers de la nouvelle loi sur l'aide au logement (LAL2), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009. On citera la récente décision du Grand Conseil dans le dossier Les Héliotropes, qui est une première cantonale.*

## **3. TENDANCES ACTUELLES ET PERSPECTIVES D'EVOLUTION**

### **3.1 Rayonner: le positionnement du canton**

#### **3.1.1 Neuchâtel et la globalisation**

##### **Définition et enjeux**

Les grandes évolutions qui découlent de la globalisation sont les suivantes: concentration, spécialisation des marchés et des segments de production, économies d'échelle, compétitivité, circulation des personnes, des capitaux et de l'information. Elles touchent le canton de Neuchâtel à travers de nombreux paramètres de l'évolution spatiale qui comportent tous une composante d'utilisation du sol: stratégies des entreprises et des ménages, augmentation de la mobilité, croissance de la population et de l'économie, nouveaux modes de vie et de consommation.

Au demeurant, il y a lieu de préciser que la nature des activités économiques qui forgent la réussite du canton de Neuchâtel et qui assurent son rayonnement mondial tant elles sont quasi entièrement destinées à l'exportation génère peu de pressions sur le sol, nonobstant les flux de travailleurs et la nécessité pour les entreprises concernées de disposer de suffisamment de terrains à bâtir pour leur développement. La disponibilité de la main-d'œuvre, la formation, la mise en réseau avec des acteurs économiques, la connexion aux autoroutes de l'information, et l'accessibilité des sites sont des facteurs décisifs de développement du tissu économique.

##### **Portrait**

Le canton de Neuchâtel figure au 2<sup>ème</sup> rang des cantons exportateurs de Suisse et se trouve au cœur d'une région économique transfrontalière. Son développement dépend plus de logiques fonctionnelles qu'institutionnelles. Dès lors, son accessibilité constitue un enjeu majeur car la mobilité des personnes, des connaissances et des marchandises assurent l'oxygénation du territoire et de son économie.

À l'interne, les connexions sont aussi importantes tant la proximité entre acteurs d'une même filière industrielle (entreprises, institutions de formation et de recherche) contribue à la vitalité du système régional d'innovation qui caractérise l'économie neuchâteloise et l'Arc jurassien dans son ensemble.

## **Perspectives d'évolution**

Les contraintes géographiques n'ont pas la même importance à toutes les échelles. S'il est indéniable que l'amélioration de l'accessibilité du canton de Neuchâtel est un objectif politique de premier ordre dans une perspective nationale et régionale, sur le plan international, la connexion avec les aéroports internationaux et les réseaux virtuels prime. Toutes proportions gardées, l'aéroport régional des Éplatures joue un rôle croissant dans des vols d'affaires liés aux activités économiques du canton. En matière d'aménagement du territoire, il y a lieu de veiller à maintenir un cadre de vie harmonieux tout en assurant pour les fleurons et les entreprises fabriquant des produits à haute valeur ajoutée les conditions-cadres essentielles (main-d'œuvre accessible et formée, disponibilité de terrains et de capitaux).

### **3.1.2 Coopérations intercantionales**

#### **Définition et enjeux**

Les cantons sont devenus des espaces institutionnels souvent exigus au regard des problèmes qui se posent et de plus en plus de solutions sont trouvées par le biais de collaborations intercantionales et transfrontalières. En tant que pôle urbain de l'Arc jurassien, le canton de Neuchâtel doit penser son développement économique et territorial en intégrant l'Arc jurassien suisse.

#### **Portrait**

L'Arc jurassien se caractérise par son statut périphérique et son tissu socio-économique articulé autour de l'horlogerie et des microtechniques. Pour exister dans une Suisse en voie de « métropolisation », l'Arc jurassien doit se structurer afin de profiter de son positionnement au cœur du triangle formé par trois métropoles : l'Arc lémanique, Bâle et Berne. La réalité géographique de l'Arc jurassien impose de mettre les services en réseau et non de les concentrer (polycentrisme). Les collaborations instituées dans le cadre de l'association *arcjurassien.ch* et dans l'espace BE-JU-NE sont une réalité qui se décline à travers de nombreux projets dans les domaines de la formation (HE-ARC), du tourisme, de la politique régionale, du développement régional (Parcs régionaux du Doubs et de Chasseral), de la santé (planification hospitalière), des transports (planification des horaires des transports publics) et de la microtechnique (pôle des microtechniques).

Le canton a également rejoint officiellement, en décembre 2010, l'association Région capitale suisse (RC-CH) aux côtés des cantons de Berne, Fribourg, Soleure et Valais et de communes et associations régionales. Le but de la RC-CH est de se montrer compétitif vis-à-vis des aires métropolitaines de Zurich, Bâle et de l'Arc lémanique.

### **3.1.3 Coopérations transfrontalières**

#### **Portrait**

La coopération transfrontalière dans l'Arc jurassien s'appuie sur une expérience bien établie puisqu'elle a été instituée en 1985 déjà. La Conférence TransJurassienne (CTJ) regroupe du côté suisse les cantons de Berne, Vaud, Jura et Neuchâtel et du côté français, la Région et la Préfecture de Franche-Comté. La coopération transfrontalière a pour but de permettre l'utilisation d'un même bassin de vie et d'emploi. Elle doit atténuer

l'effet frontière par la réalisation de projets concrets dans des domaines très variables (économie, formation, etc.).

Le programme européen Interreg IVa est « l'instrument financier » de la coopération transfrontalière. Il vise à soutenir la coopération transfrontalière aux frontières internes et externes de l'Union européenne. La Confédération et les cantons participent à la gestion des programmes et projets Interreg qui concernent le territoire suisse. Le programme Interreg France-Suisse vise à améliorer la compétitivité des territoires transfrontaliers, à favoriser l'accès aux services et à favoriser un aménagement et une mobilité durables. A titre d'exemple, on peut citer les projets suivants : l'étude Moretradone (étude sur le fonctionnement des marchés immobiliers suisse et français), le Schéma de cohérence des mobilités transfrontalières (étude des axes de transports, tous modes confondus), ou encore l'OSTAJ (Observatoire statistique de l'Arc jurassien).

Le Conseil d'État a présenté ses objectifs de politique extérieure dans son rapport du 24 mars 2010 (10.016).

### **3.1.4 Valorisation du patrimoine bâti et des sites archéologiques: sites UNESCO**

#### **Définition et enjeux**

L'identification de sites touristiques prioritaires renforce l'attractivité et la notoriété du canton. La valorisation de l'urbanisme horloger des villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle et des sites palafittiques neuchâtelois permet au canton d'avoir un rayonnement au-delà des frontières nationales.

#### **Portrait**

##### Urbanisme horloger

Lancée en 2004, la candidature des villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle a débouché en 2009 sur l'inscription sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO. Cette reconnaissance de la valeur du tissu urbain horloger a initié une attention nouvelle aux qualités spatiales des deux cités horlogères, notamment sur les plans touristique et de l'image de marque de l'industrie horlogère. Elle implique également des mesures afin de garantir une évolution du tissu urbain et du patrimoine bâti respectueuse des qualités identifiées par l'UNESCO.

##### Palafittes

Sur la base d'une description et d'une évaluation des principaux sites palafittiques découverts en Suisse, une sélection de cinq sites neuchâtelois a été retenue permettant de mettre en évidence ce riche patrimoine archéologique dans le cadre de la candidature au Patrimoine mondial de l'UNESCO "Sites palafittiques préhistoriques autour des Alpes" déposée en 2010 (111 sites dans six pays). La candidature a été sélectionnée en juin 2011. Le canton de Neuchâtel, siège de l'Association "Palafittes" qui porte la candidature sous la direction de l'OFC, met ainsi en évidence son patrimoine archéologique. Le suivi du plan de management est assuré par le "Swiss Coordination Group UNESCO-Palafittes" constitué par les archéologues cantonaux en charge de tels gisements.

#### **Perspectives d'évolution**

L'objectif du canton est de poursuivre la protection des sites concernés afin d'en promouvoir la notoriété et le rayonnement sur le plan international.

## Relations extérieures: rayonner

Défis pour l'aménagement du territoire pour ces prochaines années:

- Poursuivre la construction du réseau urbain neuchâtelois RUN (développement des collaborations au sein des divers espaces fonctionnels, agglomération et régions), à travers les outils de l'aménagement du territoire (plans directeurs régionaux, projet d'agglomération RUN).
- Identifier des sites touristiques prioritaires permettant de renforcer la notoriété du canton et améliorer l'offre touristique et d'hébergement, y compris dans le secteur d'affaires (congrès et séminaires).
- Renforcer les collaborations au sein des différents organes et espaces de travail intercantonaux.

### 3.2 Inciter: le développement économique et l'approvisionnement

#### 3.2.1 *Évolution de la population et perspectives démographiques*

##### Définition et enjeux

L'évolution de la population dans le canton représente un enjeu crucial en termes de planification et d'aménagement du territoire pour l'avenir du canton. Au sens de la LAT, le développement territorial dans son ensemble doit correspondre aux besoins de la population pour les 15 ans à venir, en termes d'infrastructures de transport, d'approvisionnement, de loisirs, etc. Les zones à bâtir doivent également être dimensionnées en cohérence avec l'évolution de la population et du développement spatial souhaité et souhaitable en regard du projet de territoire cantonal, qui s'inscrit dans une vision à plus long terme, soit les 20 à 30 prochaines années (2030-2040).

##### Portrait

###### Évolution de la population

Par rapport à la décennie précédente, l'évolution de la population de 2000 à 2008 montre que Neuchâtel et la Chaux-de-Fonds sont parvenues à freiner leur perte démographique, alors qu'une augmentation de population n'est perceptible que sur le Littoral et dans le Val-de-Ruz (cf. figure 1).

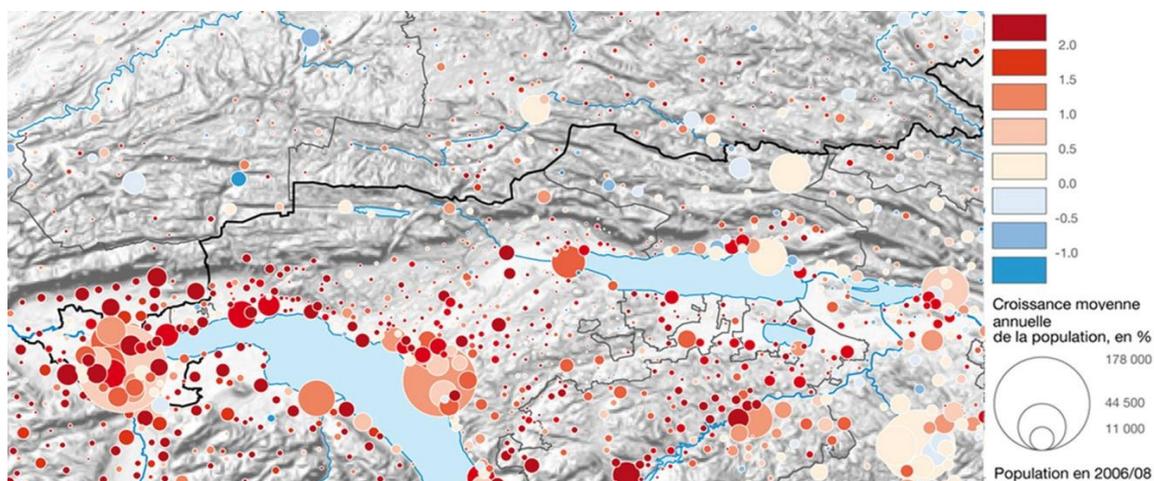
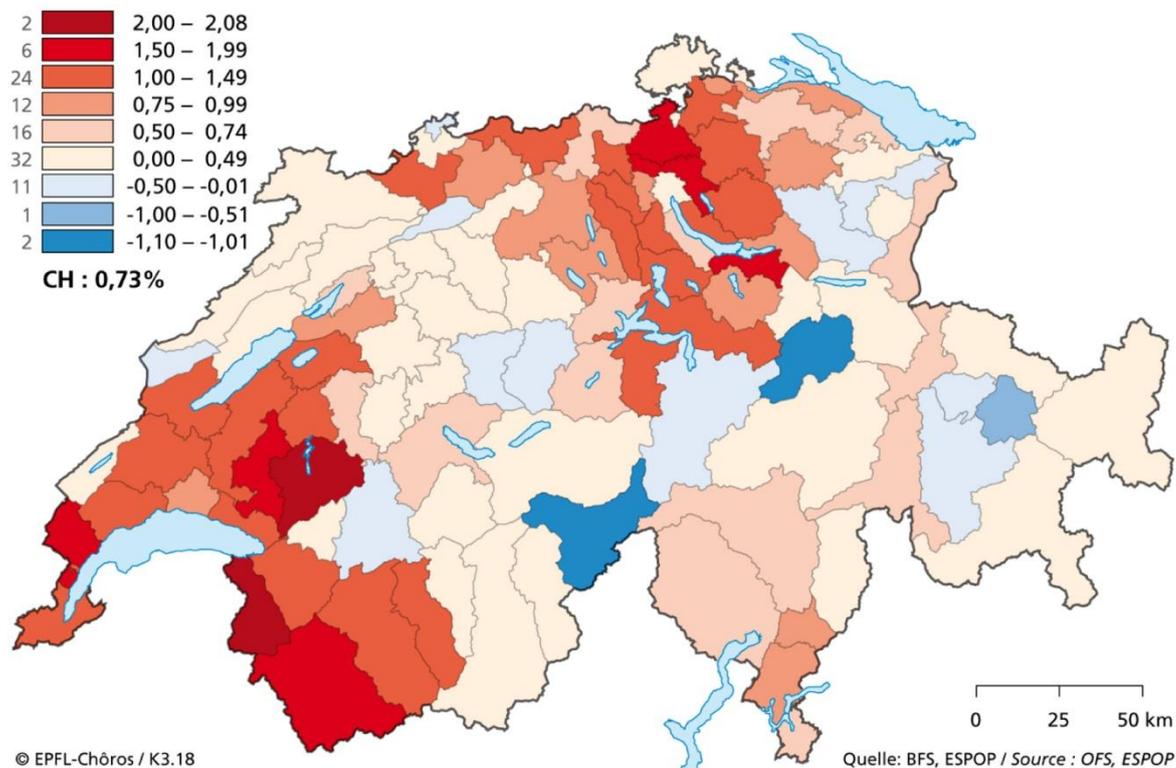


Figure 1: Croissance moyenne annuelle de la population, en%

Source: L'Arc jurassien en perspective, EPFL-CEAT/arcjurassien.ch/OSTAJ, 2010

Un aperçu de l'évolution récente (2004-2008) montre que l'évolution de la population dans le canton est comparable à celle des cantons de Berne et du Jura et moins forte que dans le reste de la Suisse Romande (cf. figure 2). Elle se situe pour le taux moyen d'accroissement annuel – sauf dans le Val-de-Travers – dans la catégorie 0 – 0,49 %. La vision d'ensemble fait nettement ressortir le fait que notre canton se situe entre deux pôles de croissance démographique: l'Arc lémanique et la métropole Bâle-Zurich.



**Figure 2: Croissance démographique moyenne selon régions MS, période 2004/2008 en %**  
Source: Projet de territoire suisse: prise de position CORAT-CGSO, 2011

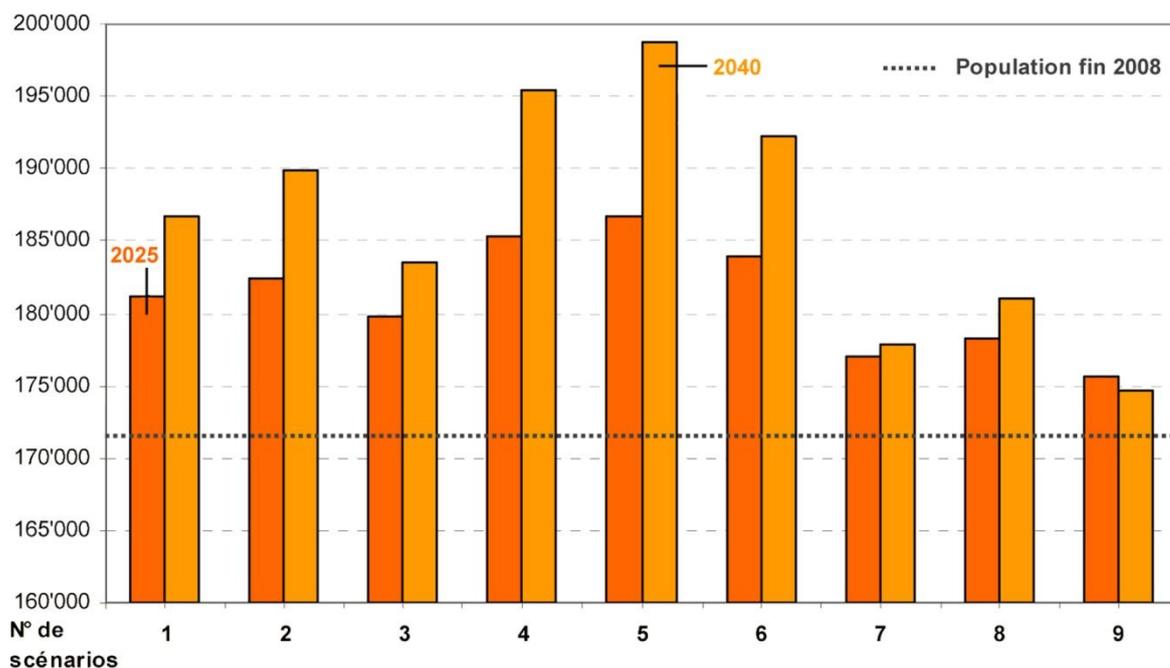
## Perspectives d'évolution

### Perspectives démographiques d'ici 2040

Il existe plusieurs pronostics de population en fonction des bases statistiques utilisées, des horizons de projection et des hypothèses de développement retenues (cf. figure 3). Les perspectives démographiques cantonales 2009-2040 effectuées par le SCRIS proposent un taux de croissance annuel de 0.31% en 2010 allant en s'atténuant pour atteindre 0.1% en 2040 pour le scénario modéré (scénario 1). Cela correspond, malgré le ralentissement du taux de croissance, à une population de près de 187'000 habitants en 2040, soit + 15'000 habitants d'ici 2040. Le rapport du SCRIS présente également d'autres scénarios<sup>7</sup> qui décrivent un éventail de population compris entre 175'600 et 186'700 habitants en 2025, et entre 174'700 et 198' 800 habitants en 2040. Le scénario le plus optimiste (n°5) est plausible si l'on tient compte de la réforme fiscale en cours, qui devrait permettre d'inverser la tendance de cette dernière décennie (perte de 500 contribuables par an)<sup>8</sup>. Ces perspectives correspondent à une population de près de 200'000 habitants d'ici 2040, soit + 30'000 habitants au maximum.

<sup>7</sup> Les différents scénarios sont basés sur des hypothèses d'évolution pour les différentes composantes que sont: la mortalité, la fécondité et les migrations.

<sup>8</sup> État de Neuchâtel: Statistique fiscale et flux migratoires des contribuables, 2008



**Figure 3: Population du canton de Neuchâtel 2025-2040 selon scénarios démographiques**

Source: Perspectives de population 2009-2040 Neuchâtel, SCRIS 2010

Les perspectives régionales font apparaître des contrastes entre les différentes parties du canton (cf. figure 4). Ainsi, les perspectives du SCRIS indiquent que les régions qui connaîtraient le plus fort développement de population sont Cernier, Fontainemelon et La Chaux-de-Fonds (gain total: + 19'000 hab.), alors que Le Locle et le Val-de-Travers verraient leur population diminuer (perte totale: - 4'000 hab.).

	Population au 31 décembre 2025 selon les scénarios									
	2009	sc.1	sc.2	sc.3	sc.4	sc.5	sc.6	sc.7	sc.8	sc.9
La Brévine	1441	1492	1502	1482	1504	1514	1494	1481	1490	1471
Le Locle	11196	10453	10535	10370	10679	10762	10595	10227	10309	10146
La Chaux-de-Fonds	37815	40188	40520	39855	40913	41249	40577	39463	39792	39135
Val de Travers	11973	11050	11126	10973	11247	11324	11170	10852	10927	10776
Les Ponts-de-Martel	2515	2589	2609	2569	2622	2642	2602	2556	2576	2536
Fontainemelon	9526	10858	10944	10772	11075	11162	10987	10642	10726	10557
Cernier	7426	8838	8896	8780	8957	9014	8899	8720	8779	8661
Saint-Aubin-Sauges	5053	5575	5616	5534	5675	5717	5634	5475	5517	5434
Boudry	32577	35795	36042	35546	36629	36880	36376	34960	35204	34715
Neuchâtel	43247	44930	45275	44584	46409	46762	46055	43451	43789	43113
Le Landeron	9078	9350	9418	9281	9562	9631	9492	9138	9205	9070
<b>NEUCHÂTEL</b>	<b>171848</b>	<b>181117</b>	<b>182485</b>	<b>179747</b>	<b>185270</b>	<b>186657</b>	<b>183880</b>	<b>176964</b>	<b>178313</b>	<b>175614</b>

**Figure 4: Évolution de la population régionale selon différents scénarios démographiques**

Source: Perspectives de population 2009-2040 Neuchâtel, SCRIS 2010

Enfin, concernant la structure de la population, les perspectives du SCRIS énoncent un vieillissement accru de la population, lié à l'augmentation continue de la part des personnes âgées, une légère diminution de la part des moins de 40 ans et la diminution des moins de 20 ans.

En conclusion, à l'horizon 2025, soit d'ici une quinzaine d'années, ce qui représente la durée de vie des plans directeurs cantonaux et des plans d'affectation au sens de la LAT, les perspectives d'évolution oscillent entre +10'000 et +16'000 habitants supplémentaires. Une quinzaine d'années après l'entrée en fonction du TransRUN, le canton pourrait compter près de 30'000 habitants supplémentaires pour atteindre le niveau souhaité de 200'000 âmes. En sus, l'évolution de la structure des ménages va renforcer l'impact de l'augmentation de la population sur le territoire puisque la diminution du nombre

d'habitants par ménage va se poursuivre : les prévisions du SCRIS indiquent que 41% des ménages ne comprendront plus qu'une personne en 2030. Ceci aura inévitablement un effet sur la taille, la localisation et le type de logement recherché.

## Évolution de la population et perspectives démographiques

Défis pour l'aménagement du territoire pour ces prochaines années:

- Faire évoluer l'habitat et les transports de manière à s'adapter à une population en légère croissance mais surtout vieillissante et tenir compte de la nette augmentation des ménages à une seule personne qui modifiera considérablement les modes de vie.
- Offrir des possibilités de logements complémentaires en quantité et en qualité tout en préservant les terres agricoles et les paysages, en mobilisant en priorité les réserves constructibles au sein de l'agglomération et dans les localités offrant déjà un niveau de services et de desserte par TP approprié, et en densifiant le bâti. (voir le chapitre 3.4.3).
- Soutenir les efforts des régions qui subissent des pertes démographiques afin de leur permettre de conserver leur vitalité.
- Accompagner le développement des régions les plus dynamiques, en veillant à ce que les régions périurbaines n'absorbent pas toute la croissance aux dépens des communes d'agglomération.

### 3.2.2 Conditions-cadres et évolution de l'économie neuchâteloise

#### Définition et enjeux

Les structures économiques et de l'emploi connaissent des évolutions parfois très rapides dont les impacts sur le territoire peuvent être majeurs et doivent être pris en compte en aménagement du territoire, telle que la dépendance de certains domaines économiques à la question de l'accessibilité géographique, ou la disponibilité de terrains ou locaux d'activités. Dès 2003, le canton a mis en place, sur la base d'une stratégie cantonale, des instruments de promotion économique afin de favoriser le développement de nouveaux projets, l'acquisition de nouvelles entreprises, et le transfert technologique (micro-et nanotechnologies, énergie). Cela s'est notamment traduit par la création de pôles de développement économique et de pôles technologiques bénéficiant d'excellents équipements et desserte (planification et aménagement en cours).

#### Portrait

##### Évolution des structures économiques

###### *Secteur primaire*

En 2008 le secteur primaire ne regroupait plus que 2'580 emplois sur les 90'788 que comptait le canton au total, ce qui représente une part de 2,8 % des emplois cantonaux. Si l'on isole l'agriculture, cela correspond à 800 postes en moins entre 2001 et 2008. L'agriculture, tant suisse que neuchâteloise, poursuit sa restructuration rapide. En 2010 ce ne sont plus que 835 exploitations agricoles qui sont reconnues et peuvent bénéficier des paiements directs, contre 919 en 2005. La diminution du nombre d'exploitations et d'emplois a été un peu moins rapide dans le canton de Neuchâtel que dans certaines autres régions de Suisse, en raison des structures de production qui sont assez adaptées et stables. On assiste à une lente érosion permanente de 2% du nombre d'exploitations annuellement. La période 2005-2010 a donc vu une relative stabilité, même si ce secteur continue à perdre des emplois.

### *Secteur secondaire*

Le secteur secondaire contribue pour une large part à la création de valeur ajoutée de l'économie globale. Industrie et construction représentent ensemble 35% des emplois du canton. L'analyse des structures économiques dans la comparaison des régions au niveau international et national met en avant l'importance de l'industrie de précision pour l'Arc jurassien suisse<sup>9</sup>. Plus précisément, la contribution de l'industrie de précision à la valeur ajoutée totale atteint presque trois fois la moyenne nationale (22% contre 7%). Plus de la moitié de la valeur ajoutée réalisée dans le secteur de l'industrie de précision provient de la branche des instruments de précision / de l'horlogerie, dans laquelle la sous-branche de l'industrie horlogère se taille la part du lion. La croissance économique a été excellente, en particulier au cours des dernières années, et a généré une dynamique importante pour le développement des différentes sous-régions. Le développement de la technique médicale est, lui aussi, extrêmement positif dans l'Arc jurassien suisse avec une croissance annuelle du nombre d'employés de 8,4%.

### *Secteur tertiaire*

Le secteur des services est très développé (62 % des emplois) mais ne parvient pas à progresser dans le domaine des services à haute valeur ajoutée. Formation, recherche et développement sont des atouts majeurs, notamment dans le domaine des micro- et nanotechnologies. La convergence, sur le territoire neuchâtelois, entre activités de recherche et de développement et valorisation industrielle permet un transfert de technologie profitable à l'industrie neuchâteloise. Deux lieux de formation constituent les vitrines du canton dans ce domaine: l'Institut de microtechnique de l'Université de Neuchâtel et la Haute École Arc. Ces centres de compétences ont été renforcés par la création d'un pôle des microtechniques en partenariat avec l'EPFL, l'IMT, le CSEM et la HE-Arc.

### Pôles économiques

Actuellement, les pôles technologiques hébergent 500 emplois (CSEM: 400 emplois, NEODE: 85 emplois). Selon l'évaluation de l'occupation des terrains<sup>10</sup>, la surface des terrains libres est de 14 ha et celles des terrains partiellement construits est de 5 ha. Leur potentiel total à l'heure actuelle est de 1'170 emplois<sup>11</sup>. Ce dispositif est complété par trois pôles de développement cantonaux destinés à accueillir des activités en lien avec les filières stratégiques. Le potentiel global des pôles de développement dans les zones déjà légalisées est de 6'660 emplois. Des surfaces complémentaires pourront encore être mises sur le marché dans le cadre des planifications de détail en cours.

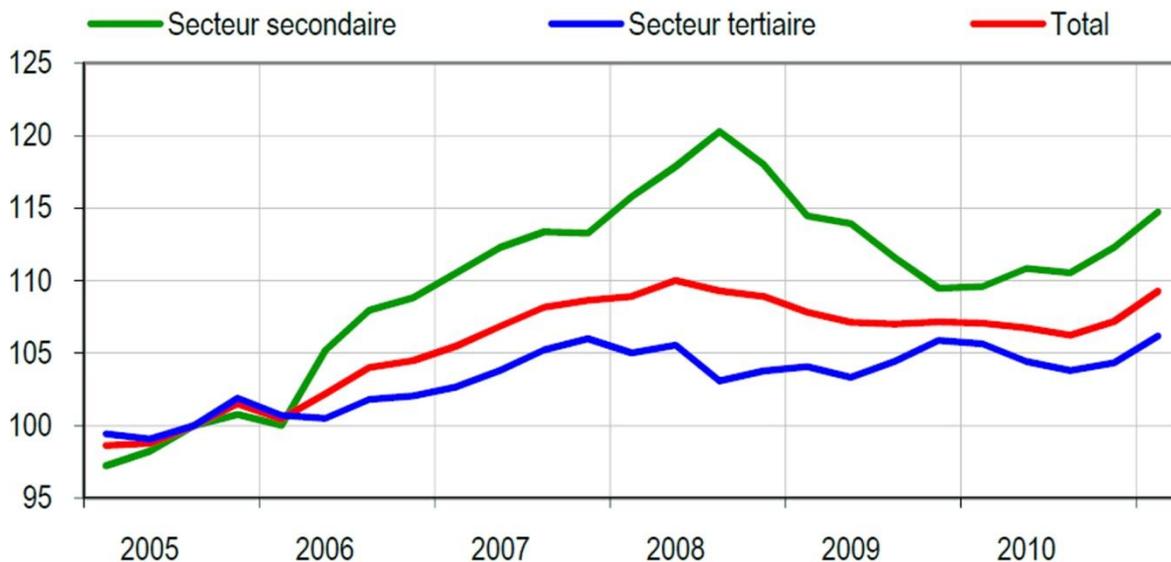
### Évolution des emplois sur le plan cantonal

L'économie neuchâteloise semble à court terme remise de la crise majeure de 2008-2009 et a maintenant quasiment retrouvé le niveau d'avant la crise (cf. figure 5). La croissance de l'emploi a été forte dans les microtechniques, le techno-médical et l'horlogerie. La différence d'emplois entre 2005 et 2008 pour les seuls districts du Locle et de La Chaux-de-Fonds est de + 4'503. Seul le secteur primaire a continué à perdre des emplois dans l'ensemble du canton durant la période. On note également une plus forte progression de l'emploi dans le secteur tertiaire.

<sup>9</sup> SECO, BAK: Rapport de Benchmarking International Arc Jurassien Suisse, rapport final 2007

<sup>10</sup> Source: Service de l'aménagement du territoire, état juin 2011

<sup>11</sup> Hypothèse: surface brute de plancher: 100m<sup>2</sup>/emploi



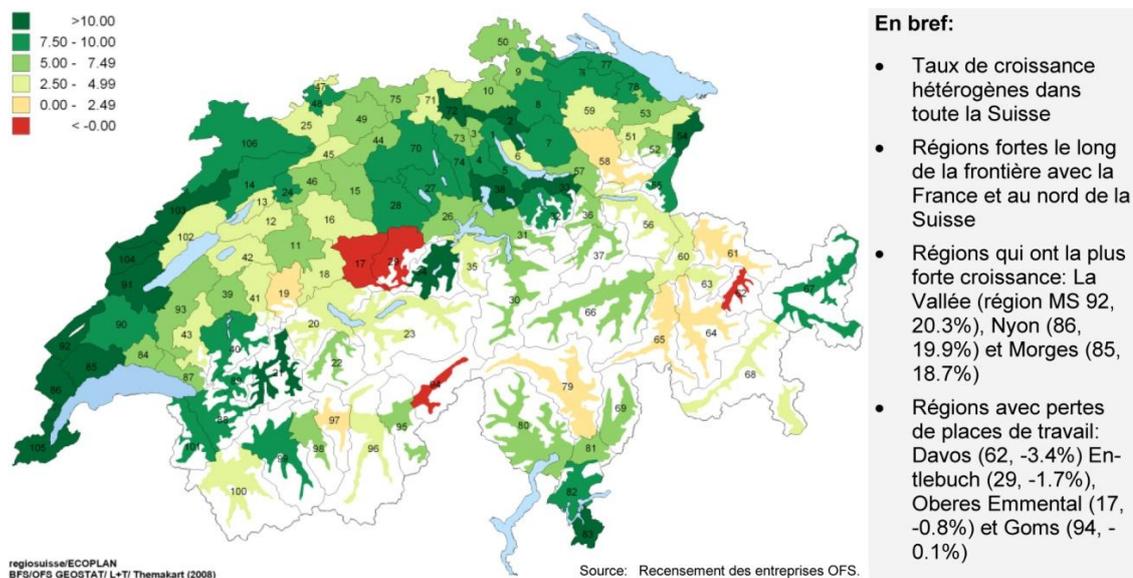
Source: Service cantonal de statistique - STATEM

**Figure 5: Évolution indicée de l'emploi dans le canton de Neuchâtel, 2005-2010**

Source: Économie de l'Arc jurassien: évolutions récentes, OSTAJ, 2011

Dans l'ensemble de l'Arc jurassien suisse (2,6%/an) et en particulier dans le canton de Neuchâtel (2,8%/an), l'emploi a fortement progressé entre 2005 et 2008 dans une situation conjoncturelle très favorable (cf. figure 6). Cette évolution a été deux fois plus marquée dans les districts frontaliers. L'économie suisse a été touchée de plein fouet par la conjoncture économique mondiale. Amorcé en 2007, le ralentissement économique s'est poursuivi en 2008 et s'est fortement répercuté en particulier sur le secteur secondaire et les industries d'exportation. Cette situation a eu pour conséquence un taux de chômage record à fin 2009 (7,2%) et une forte proportion de chômage partiel. Notons qu'en raison du caractère industriel plus marqué, le chômage a progressé plus rapidement dans l'Arc jurassien que dans le reste du territoire suisse.

Le nombre de travailleurs frontaliers a doublé en 10 ans, aussi bien dans le secteur secondaire (machines, horlogerie) que dans le tertiaire (santé, social). Dans le canton de Neuchâtel, ils se stabilisent à 7'500 (sur les 20'400 frontaliers que compte la Franche-Comté) et proviennent principalement de la zone d'emploi de Morteau. 83% de la main-d'œuvre transfrontalière réside à moins de 14 km de la frontière<sup>12</sup>.



**Figure 6: Croissance des places de travail entre 2005 et 2008, en %**

Source: Le développement économique régional de la Suisse, Rapport de monitoring SECO, 2009

<sup>12</sup> OSTAJ: Les travailleurs frontaliers franc-comtois dans l'Arc jurassien suisse, juin 2011

## Perspectives d'évolution

La réussite de l'industrie horlogère devrait perdurer au cours des prochaines années grâce à la forte demande des économies émergentes telles que la Chine, l'Inde et la Russie. Les applications des micro- et nanotechnologies dans toute une série de domaines ont aussi une grande importance dans la diversité et la vitalité du tissu neuchâtelois. Les changements en matière économiques sont parfois extrêmement rapides. Si la suppression d'emplois et la fermeture de certains sites sont inéluctables dans un système dynamique, la vitalité du tissu économique se mesure au travers de sa capacité à se régénérer continuellement (créations et implantations d'entreprises). Cela ne va pas sans poser des défis importants aux autorités et à l'aménagement du territoire en termes de pro- et réactivité et de planification afin d'accompagner au mieux ces changements.

## Conditions-cadres et évolution de l'économie neuchâteloise

Défis pour l'aménagement du territoire:

- Créer les conditions favorables pour un développement des entreprises et des emplois dans des sites attractifs, aménagés et bien desservis, tels que les pôles cantonaux de développement économique et les pôles spécifiques régionaux. L'État et les villes sont activement engagés dans la planification et l'aménagement de ces sites. Les pôles font partie du concept de développement cantonal et régional du projet d'agglomération et leur efficacité est évaluée à ce titre.
- Garantir la fluidité du marché, vu les rentes de situation créées dans les pôles de développement et les pôles de gare et les investissements consentis par les collectivités publiques pour équiper et aménager les terrains concernés.
- Identifier et mettre en valeur les friches d'activités au gré des opportunités de planification.

### 3.2.3 Énergie

#### Définition et enjeux

Sur le plan international comme dans le canton de Neuchâtel, le domaine de l'énergie connaît un développement rapide, aussi bien en ce qui concerne la consommation que les perspectives d'évolution, ce qui implique des choix cruciaux pour le long terme sur le plan de la sécurité d'approvisionnement et de la durabilité. Ces derniers peuvent avoir des incidences fortes sur l'espace, donc l'aménagement du territoire et le domaine de la construction, si l'on pense notamment à la construction d'une nouvelle centrale à gaz, l'assainissement énergétique des bâtiments, la mise en place de parcs éoliens, etc. D'autres aspects ont un impact moins direct tels que l'utilisation du potentiel en bois énergie local, le recours aux véhicules électriques hybrides, ou les économies d'énergie.

## Portrait

Les statistiques cantonales 2009<sup>13</sup> montrent une consommation énergétique annuelle du canton de 4'698 millions de kWh (GWh). Par rapport à 2005, cela correspond à une diminution de 4.4%. En 2009, les énergies renouvelables représentent le 9% de la consommation totale. La consommation d'électricité est passée de 1'002 GWh en 2005 à 1'028 GWh en 2009 (augmentation de 2.6%).

Les potentiels annuels identifiés pour les énergies renouvelables sont de 61,4 GWh pour le bois énergie, de 3,8 GWh pour la biomasse, de 345 GWh pour la géothermie, de 208 GWh pour l'énergie éolienne et de 318 GWh pour l'hydroélectricité. Quant au solaire, son potentiel cantonal est en cours d'évaluation (environ 1'000 GWh).

## Perspectives d'évolution

Les réflexions et perspectives établies par le service de l'énergie et de l'environnement montrent qu'en 2035 le canton pourrait consommer 28% de moins d'énergie, et dépenser pour cela 21% de moins, avec une production de CO<sub>2</sub> réduite de 33% et un besoin réduit en produits pétroliers de 85%.<sup>14</sup> Cela impliquerait un besoin accru en électricité (+55%) et surtout en gaz (+155%). Pour y parvenir des mesures devront être prises, tant sur le plan de la production que sur celui des économies d'énergie.

Depuis les débats sur l'énergie au Grand Conseil en 2006 et en 2009, la situation en matière d'énergie a poursuivi sa forte évolution. Prise de conscience concernant les changements climatiques, la raréfaction des ressources, l'augmentation massive et structurelle des prix des énergies fossiles qui se répercute sur ceux de l'électricité, tout ceci a conduit le monde économique et politique à viser un changement de paradigme. Après les événements de mars 2011 à Fukushima et la volonté du Conseil fédéral de sortir plus tôt du nucléaire, ce changement pourrait être réalisé plus vite que prévu.

Sur le plan législatif, le gouvernement a lancé un projet de loi portant révision de la loi sur l'énergie et un nouveau projet de loi sur l'approvisionnement en électricité. Le but est de conduire une véritable politique énergétique qui permette de réduire les émissions de CO<sub>2</sub> et de rendre les économies d'énergie, les mesures d'efficacité énergétique et les énergies renouvelables plus concurrentielles. Il s'agit d'une nécessité, encore renforcée par les récentes décisions du Conseil d'État et du Grand Conseil de préavisier négativement le renouvellement des centrales nucléaires (décret du 23 mars 2011).

## Énergie

Défis pour l'aménagement du territoire ces prochaines années:

- Définir les sites appropriés et mettre en place les outils de planification pour le développement des énergies renouvelables lorsque ceci est nécessaire (parcs éoliens, énergie hydraulique, géothermie, solaire, biomasse, bois-énergie etc.) et favoriser une meilleure efficacité énergétique dans tous les domaines d'activité (assainissement, savoir-faire technologique, utilisation des ressources locales et création de places de travail dans le secteur de l'énergie). La création de nouveaux parcs de production d'énergie exigera ponctuellement que les réseaux électriques soient étendus et que des zones ad hoc soient créées.
- Coordonner les enjeux énergétiques avec ceux de la nature et du paysage dans les différents domaines de développement (éolien, solaire, hydraulique, ...).

<sup>13</sup> Service cantonal de l'énergie et de l'environnement (SENE): Statistiques portant sur la consommation finale d'énergie dans le canton de Neuchâtel et Suivi de la politique énergétique, sept. 2010

<sup>14</sup> Étude SENE, Conférence du DGT, mars 2011

- Accompagner la mise en œuvre du plan sectoriel de l'électricité de la Confédération (PSE), en exigeant qu'une solution sous-lacustre ou enterrée soit étudiée pour la nouvelle ligne à haute tension du Pied du Jura, afin de préserver le paysage et le patrimoine neuchâtelois.

### 3.3 Relier: les transports

#### 3.3.1 Principales évolutions concernant la mobilité

##### Définition et enjeux

L'aménagement du territoire et la mobilité sont en lien étroit: d'une part la structure spatiale influence les besoins en mobilité et d'autre part les transports portent atteinte à l'environnement (pollution de l'air, bruit, risques d'accidents majeurs) et donc à l'attractivité des espaces d'habitat et d'activités. Connaître les habitudes de déplacement de la population permet de mesurer cette interaction.

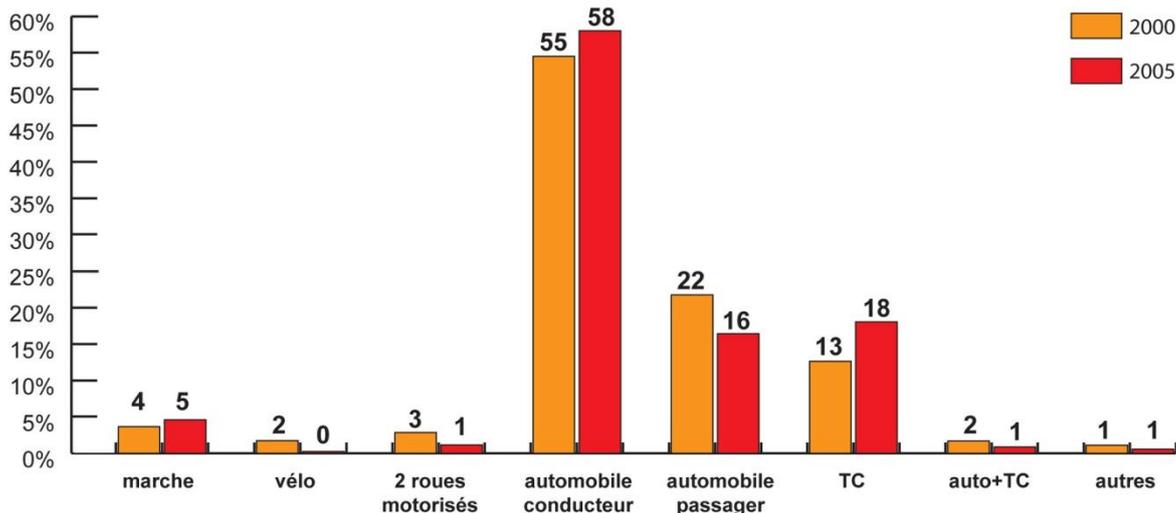
##### Portrait

Les résultats du "microrecensement sur le comportement de la population en matière de transports" 2000-2005 permettent de décrypter les tendances et les principales évolutions. Ils sont complétés par des données du service cantonal des transports. En 2005, les Neuchâtelois ont consacré 80 min./jour à leurs déplacements, moyenne légèrement en deçà de la moyenne suisse qui se situe à 89 min./jour. Ils ont parcouru en moyenne 39 km par jour, soit 2 km de plus que la moyenne nationale.

Dans le canton de Neuchâtel, 75% de ces km ont été effectués en voiture (cf. figure 7), ce qui est supérieur à la moyenne suisse (69%). Près de 20% des distances parcourues l'ont été en transports publics, et 5% à pied. La corrélation entre les distances et les % des déplacements met également en évidence que les distances parcourues en voiture deviennent plus courtes alors que celles parcourues en TP augmentent.

La mobilité cantonale connaît des évolutions favorables. La marche à pied a légèrement augmenté pour représenter un tiers des déplacements (surtout en milieu urbain et périurbain). L'utilisation des transports publics (TP) sur de plus grandes distances a augmenté. La possession d'un permis de conduire chez les jeunes a diminué, malgré une augmentation chez la population globale. De plus, la mobilité a sensiblement cru dans l'agglomération du Haut, chiffres qui ne peuvent s'expliquer que par une intensification des échanges entre le Haut et le Bas. On constate également une forte augmentation des voyageurs sur certaines lignes TP (+31% sur la ligne ferroviaire CFF entre La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel de 2005 à 2010). Victime de notre succès sur certains axes au même titre que d'autres grandes agglomérations, il n'est plus rare de voir des voyageurs circuler debout aux heures de pointe sur plusieurs lignes du canton.

D'autres évolutions de la mobilité cantonale sont moins favorables. On constate une augmentation de la distance moyenne parcourue quotidiennement de 6.6 km/jour alors que cette tendance est stable au niveau national. La proportion des ménages sans voiture est passée de 19% à 16%, et on observe une augmentation de la multimotorisation ainsi que de la distance parcourue avec la deuxième voiture. La proportion des personnes sans abonnement de TP a augmenté de 57% à 66%. L'intermodalité (trafic combiné TIM+TP), quant à elle, stagne à 0.3% des déplacements.

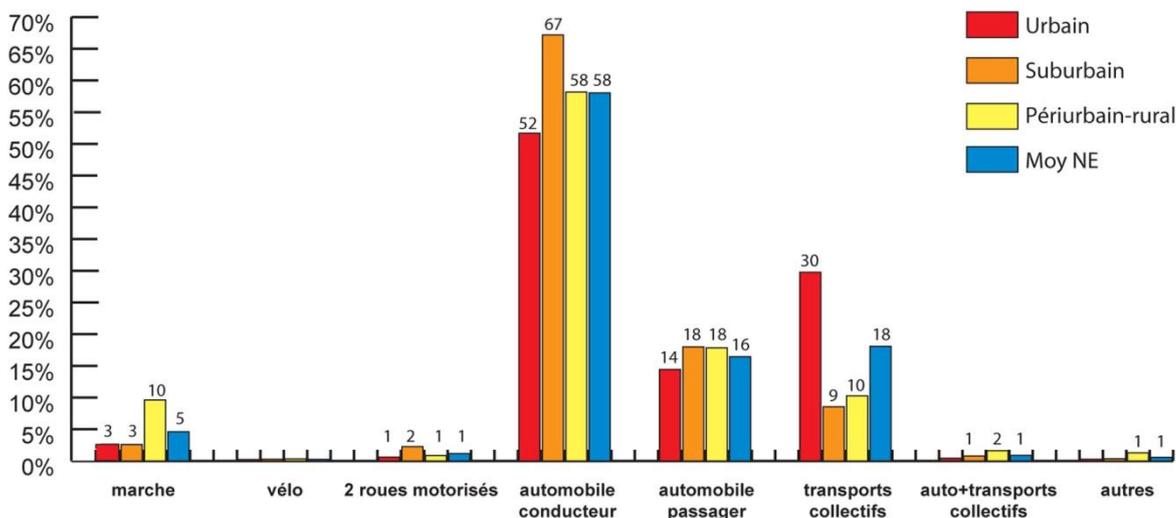


source : ARE-OFS/calculs et infographie MicroGIS

**Figure 7: Évolution de la répartition modale des déplacements des Neuchâtelers, en % des distances effectuées, 2000-2005**

Source: La mobilité des Neuchâtelers et son évolution entre 2000 et 2005, LASUR-EPFL/MicroGIS, 2009.

Une analyse des modes de déplacement en fonction des types de communes et de la situation géographique montre la part prépondérante des trajets en voiture dans les communes suburbaines, périurbaines et rurales (cf. figure 8). On remarque en outre que ces valeurs augmentent en fonction de l'éloignement par rapport aux centres urbains.

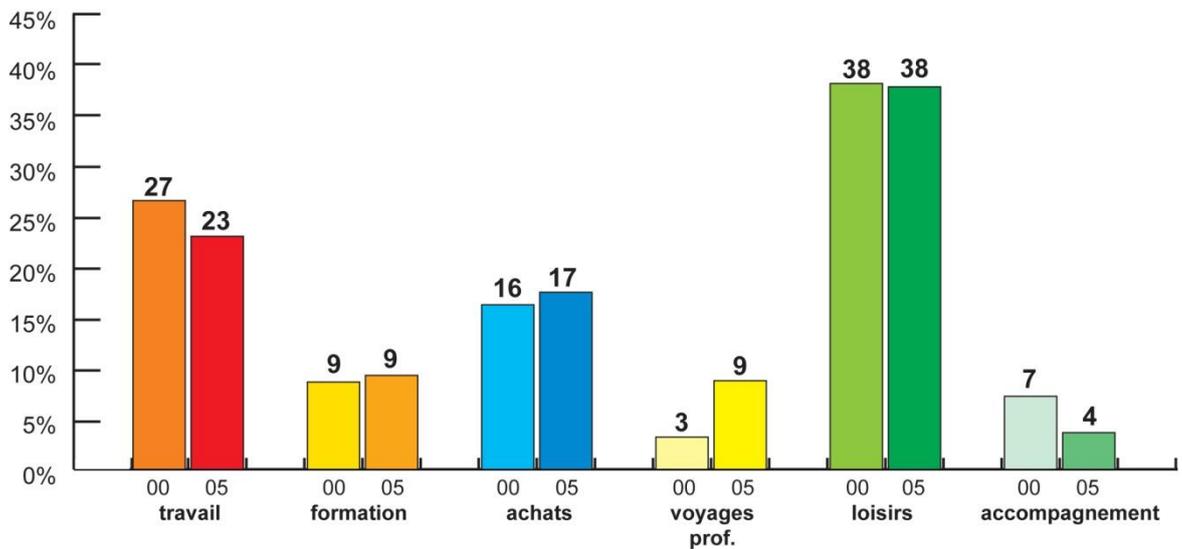


source : ARE-OFS/calculs et infographie MicroGIS

**Figure 8: Répartition modale des déplacements des Neuchâtelers, en % des distances effectuées, selon le type de commune de domicile, 2005**

Source: La mobilité des Neuchâtelers en 2005, LASUR-EPFL/MicroGIS, 2009

L'étude des motifs de mobilité révèle l'importance des loisirs et des achats dans l'ensemble des déplacements, par rapport aux motifs plus classiques comme les trajets pendulaires habitat/travail ou habitat/formation. Cette tendance se poursuit. Or ces types de déplacements sont effectués le plus souvent soit à pied soit en voiture. C'est ce dernier mode qui domine. On observe une diminution de la mobilité individuelle motorisée pour se rendre au travail et pour l'accompagnement. Cette évolution est à mettre en relation avec la mise en place des politiques de mobilité et de stationnement en faveur des transports publics et de la mobilité douce.



source : ARE-OFS/calculs et infographie MicroGIS

**Figure 9: Évolution de la répartition des motifs de déplacement des Neuchâtelers, en % des déplacements, 2000 - 2005**

Source: Office cantonal des transports: La mobilité des Neuchâtelers entre 2000 et 2005, LASUR-EPFL/MicroGIS, 2009

### Perspectives d'évolution

La mobilité (en particulier la mobilité de loisirs et les courts trajets) se développe, principalement au profit du trafic individuel motorisé. L'évolution souhaitable consiste, sur la base d'une approche multimodale de complémentarité, et dans le cadre d'une coordination optimale entre urbanisation et transports, à améliorer la performance des transports publics, l'offre pour la mobilité douce et à réduire les nuisances liées au trafic motorisé.

Quatre tendances observées entre 2000 et 2005 concernant la mobilité cantonale sont à suivre de près ces prochaines années, en particulier dans le cadre du projet d'agglomération RUN et du PDC. À ce titre, les résultats du microrecensement 2010, attendus en 2012, permettront de suivre ces évolutions:

- L'intensification de la motorisation et ses incidences potentiellement négatives sur l'utilisation des transports en commun;
- L'évolution de la détention d'un abonnement transport public suite à l'introduction de la communauté tarifaire intégrale Onde Verte en 2009;
- La diminution de la possession d'un permis de conduire chez les jeunes qui pourrait préfigurer un nouveau profil de mobilité;
- L'augmentation de la mobilité dans les Montagnes neuchâtelaises et les échanges entre le Haut et le Bas.

Ces tendances doivent encourager les collectivités publiques dans leurs choix et leurs politiques en faveur de la mobilité durable. Elles confirment également les besoins de coordination entre urbanisation et transports, en particulier dans les communes d'agglomération qui concentrent la plus grande partie de la population.

### 3.3.2 Évolution du trafic routier

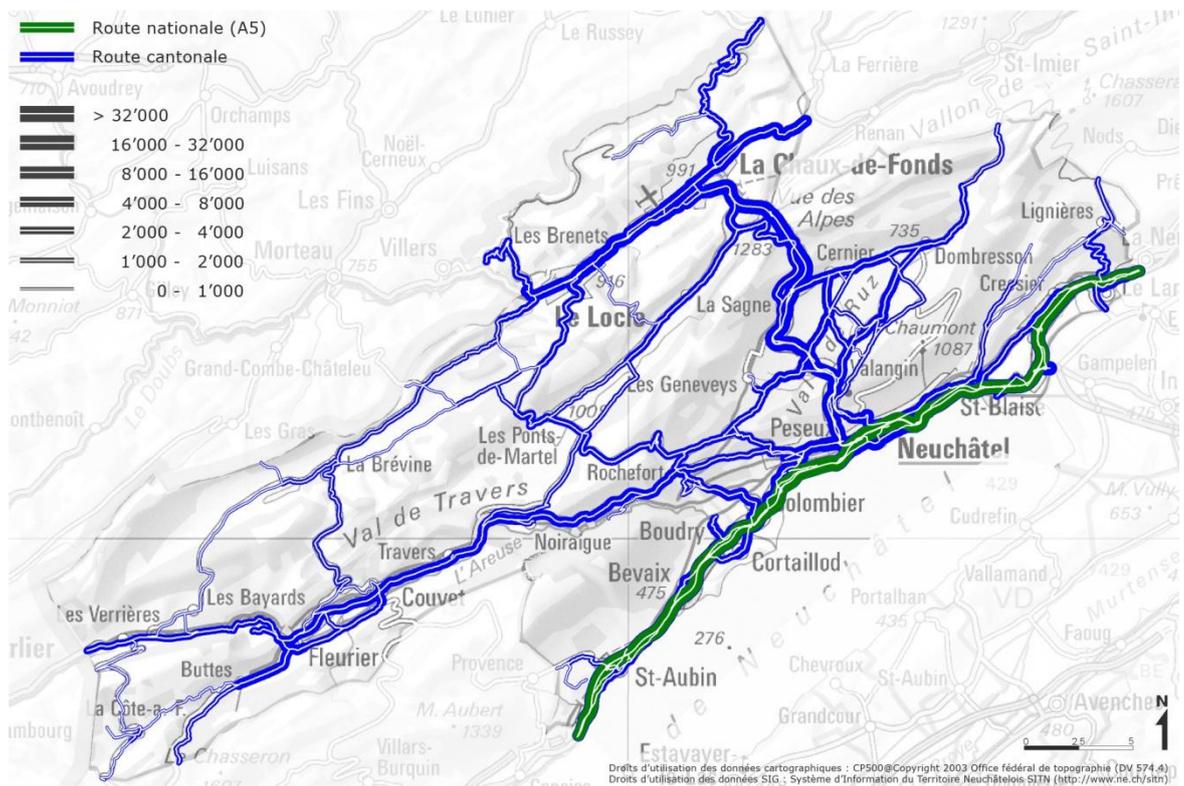
#### Définition et enjeux

Le trafic routier amène son cortège de nuisances et doit être limité autant que faire se peut au sein des agglomérations par une politique de mobilité durable et des aménagements appropriés. Il y a lieu notamment de limiter drastiquement la pression de

l'automobile dans les centres-villes et les zones à forte densité de population. Dans les zones périphériques et faiblement habitées du canton, les transports individuels restent souvent la seule solution techniquement et financièrement supportable. Au-delà des enjeux de mobilité interne, le canton se doit d'être correctement relié au réseau routier national (H10, H18, H20) et international (H10, H20).

## Portrait

L'autoroute A5 allant de Neuchâtel en direction Bienne est ouverte au trafic depuis 1995, alors que l'inauguration du tronçon en direction d'Yverdon a eu lieu en 2005. Un dernier tronçon est en cours de travaux: le tunnel de Serrières. La H20 allant de Neuchâtel (Vauseyon) au Locle (Col-des-Roches) devrait être transférée dans le réseau des routes nationales à partir de 2014. Le canton de Neuchâtel développe de manière concertée avec l'Office fédéral des routes (OFROU) un projet allant dans ce sens, dans le but d'accélérer la réalisation des contournements des villes du Locle et de la Chaux-de-Fonds. L'objectif est de disposer, le jour du transfert, d'un projet abouti, mis à l'enquête et toutes oppositions réglées, afin que l'OFROU puisse procéder aux phases suivantes sans plus attendre. Les valeurs du trafic journalier moyen sur l'ensemble des routes cantonales, mises à jour annuellement par le service cantonal des ponts et chaussées (SPCH) permettent un suivi des évolutions (cf. figure 10). Alors que les charges de trafic sont relativement stables sur l'ensemble du réseau cantonal, on relèvera l'augmentation croissante de la charge de trafic entre Neuchâtel et les Montagnes neuchâteloises. Aucun changement notable n'est à signaler en matière de sécurité routière entre 2005 et 2010. La situation est stable, malgré l'augmentation du nombre de véhicules immatriculés.



**Figure 10: Trafic journalier moyen 2010**  
Source: Service des ponts et chaussées, 2011

## **Perspectives d'évolution**

Dans le contexte actuel de la politique fédérale et cantonale en matière de mobilité, il n'est plus à l'ordre du jour de prévoir des contournements systématiques de localité. Même si, outre le projet de la route principale H20 (future route nationale), il reste l'un ou l'autre projet en suspens, seul le projet de contournement de La Chaux-de-Fonds par la H18 est à l'étude. Cette nouvelle route permettrait au trafic de transit d'éviter l'est du centre-ville pour les flux de trafic circulant entre Neuchâtel et le canton du Jura, ainsi que le Vallon de Saint-Imier. Ni le projet de RER neuchâtelois, ni les projets H20-H18 ne pourront solutionner tous les problèmes de transport du canton, ni répondre individuellement à la demande croissante de mobilité. Les projets H20-H18 apporteront leur contribution à cet enjeu de taille et permettront de réduire sensiblement les nuisances croissantes du trafic routier dans les centres urbains du Locle et de La Chaux-de-Fonds, renforçant ainsi la possibilité de favoriser largement les transports publics urbains et la mobilité douce dans ces secteurs.

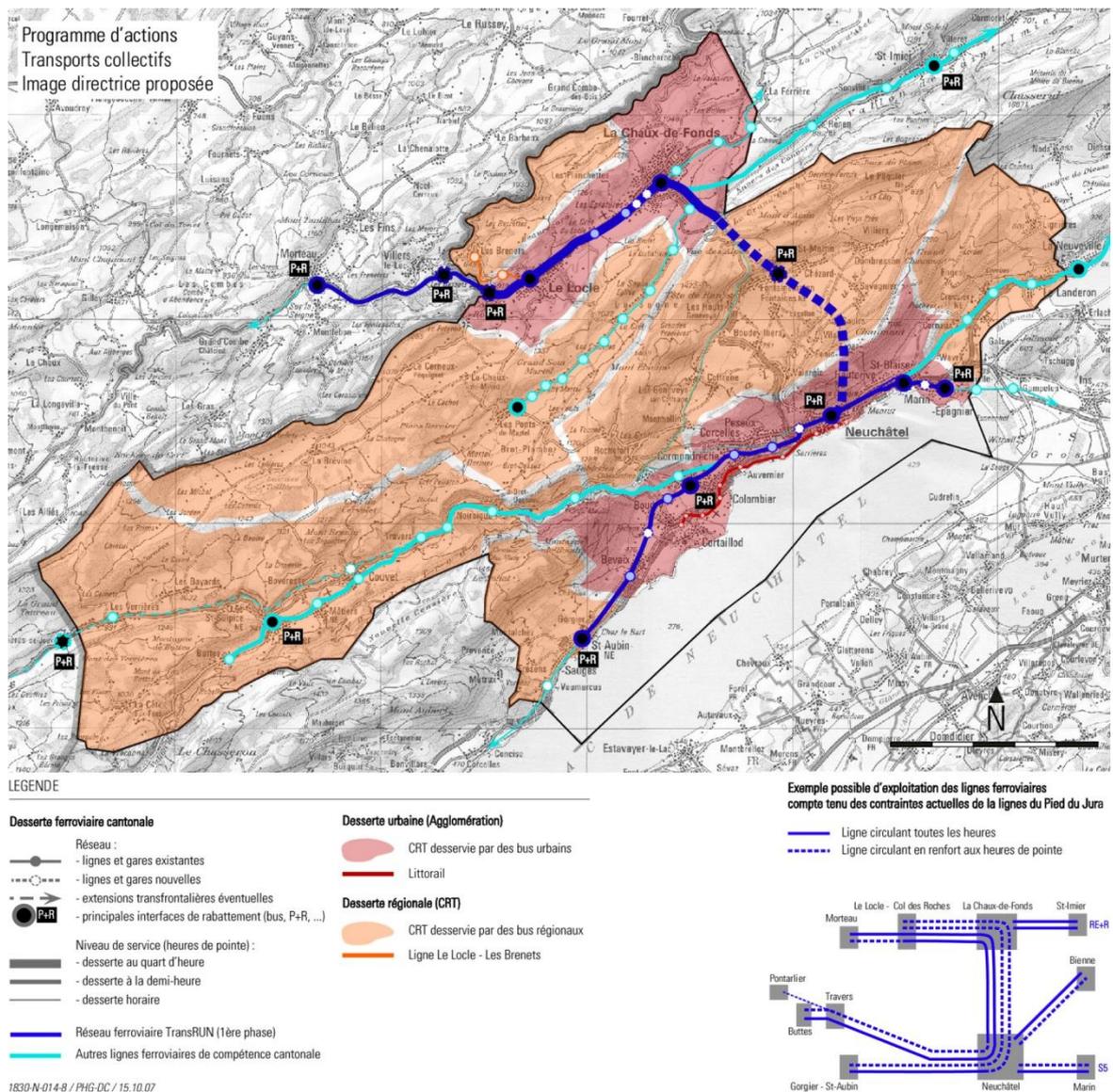
### **3.3.3 Réseau de transports publics**

#### **Définition et enjeux**

À l'échelle de l'agglomération, la coordination entre urbanisation et transports de même que la qualité de la desserte en TP sont des facteurs déterminants pour gérer l'évolution de la mobilité. Seul le TransRUN, nouvelle infrastructure entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, permettra de réaliser un véritable réseau RER neuchâtelois comprenant une offre au ¼ heure entre les 3 villes du Canton et la généralisation de la ½ heure sur les autres lignes ferroviaires du canton.

#### **Portrait**

La figure 11 issue du Plan directeur des Transports 2007 présente l'armature principale du réseau de transports publics (lignes ferroviaires) telle que programmée par la planification directrice du canton. Un maillage relativement étoffé de lignes de bus urbaines et régionales, en correspondance aux principaux nœuds, complète cette armature, combinée à des parcs d'échange à développer. Le réseau devra être sensiblement adapté et renforcé dans le Val-de-Ruz pour pallier à la suppression de la ligne CFF existante (à terme) et la mise en service du TransRUN. Il y a lieu de relever que le projet de RER neuchâtelois est intégré au concept de RER Arc-Jurassien et Jura bernois, et connecté au réseau grandes lignes du Plateau. L'objectif final est d'intégrer les Montagnes neuchâteloises au trafic grandes lignes CFF avec l'introduction d'une liaison directe horaire entre Le Locle/La Chaux-de-Fonds et l'Arc lémanique. Son accrochage aux lignes grandes vitesses européennes est assuré en première priorité par la ligne Berne-Paris via Neuchâtel et Pontarlier, et, de manière complémentaire, par la ligne La Chaux-de-Fonds – Besançon prolongée en direction de Besançon TGV.



**Figure 11: Développement et réorganisation des transports publics neuchâtelois**  
Source: Plan directeur des transports du canton de Neuchâtel, 2007

## Perspectives d'évolution

La réalisation du RER neuchâtelois doit permettre de couvrir les besoins supplémentaires en mobilité par une augmentation de la part modale des transports publics. La fréquentation actuelle de la ligne ferroviaire Neuchâtel-La Chaux-de-Fonds-Le Locle atteint 4'000 personnes par jour sur la section de ligne la plus chargée entre les Hauts-Geneveys et La Chaux-de-Fonds. Selon les estimations actuelles, la fréquentation du barreau vertical du RER neuchâtelois devrait tripler à l'horizon 2020. Au vu de l'augmentation des cadences du RER neuchâtelois et donc du nombre de trains aux gares, le réseau bus est optimisé par la possibilité d'assurer de bonnes correspondances au nœud ferroviaire. À ce titre, le réseau bus du Val-de-Ruz doit être intégralement repensé pour tenir compte du nouveau nœud ferroviaire de Cernier. Une coordination avec les besoins locaux du Val-de-Ruz est assurée grâce à la Conférence régionale du Val-de-Ruz.

## Transports

Défis pour l'aménagement du territoire ces prochaines années:

- Développer et mettre en œuvre le projet d'agglomération RUN dans le domaine des transports et de l'urbanisation en renforçant la coordination entre ces deux dimensions (pôles de gare, interfaces de transports, pôles de développement, potentiels de densification, etc.).
- Accompagner les projets TransRUN et RER neuchâtelois (affectation des terrains concernés par le nouveau tracé et les lignes existantes, y compris ligne CFF).
- Définir un concept de mobilité dans les plans directeurs régionaux et prendre en compte le critère de l'accessibilité TP-MD des zones à bâtir lors des révisions de plans d'aménagement communaux.
- Suivre le projet de contournement H20-H18 et la réalisation des mesures d'accompagnement visant à assurer la coordination avec le projet TransRUN et le développement de la mobilité douce.

### 3.4 Valoriser: l'urbanisation et préserver un environnement de qualité

#### 3.4.1 Évolution de l'aire urbanisée

##### Définition et enjeux

L'utilisation mesurée du sol est un principe central de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT). Le sol est une ressource non renouvelable dont la consommation se poursuit sous la pression urbaine et à un rythme plus soutenu que l'évolution de la population. De manière générale les surfaces d'habitat et d'infrastructure se développent très rapidement, au détriment de la surface agricole (terres arables et prairies naturelles).

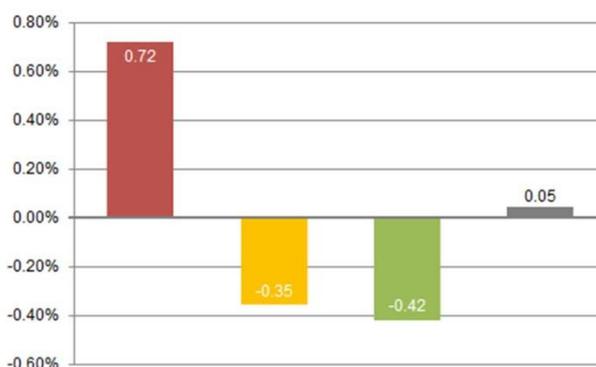
##### Portrait

Entre 1997 et 2005 la surface d'habitat et d'infrastructure est passée dans notre canton de 6'122 ha à 6'701 ha, alors que la population est passée de 166'576 hab. à 171'848 hab. On constate donc que la surface d'habitat et d'infrastructure a eu une croissance nettement plus rapide (+9,4%) que celle de la population (+3,1%) (cf. figure 12).

##### Etat 2004/2005



##### Evolution de 1992/1997 à 2004/2005



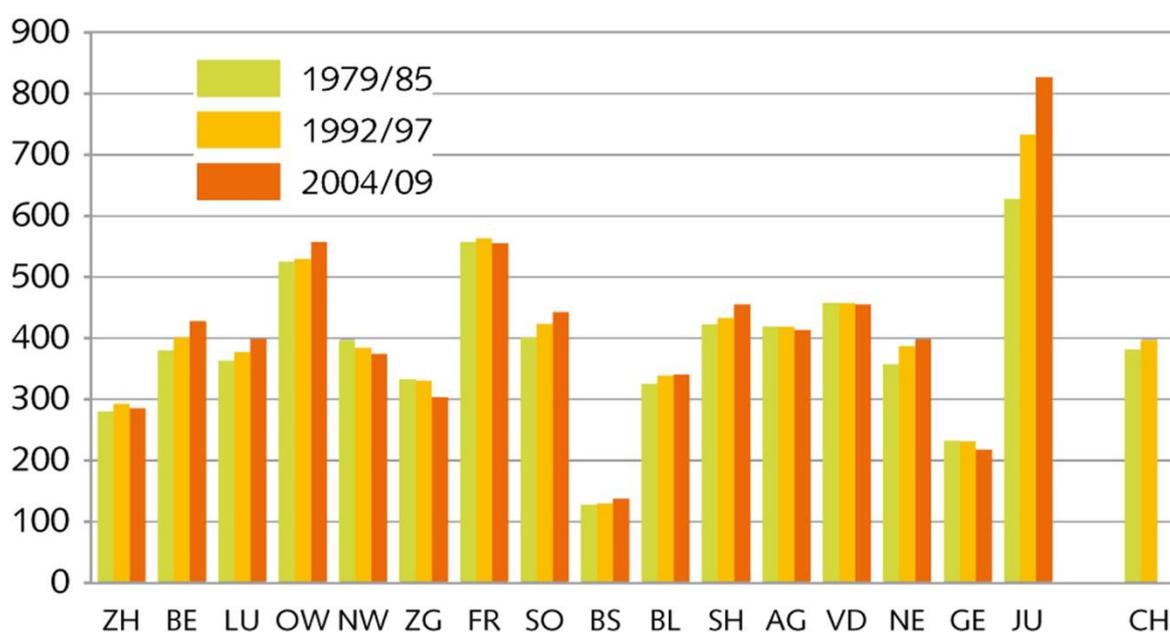
■ Surface d'habitat et d'infrastructure   ■ Surface agricole   ■ Surface boisée   ■ Surface improductive

Unité : hectare

**Figure 12: État et évolution de l'utilisation du sol dans le canton de Neuchâtel**

Source: Office fédéral de la statistique, Statistique de la superficie, élaboration par Service de l'aménagement du territoire, 2011

L'objectif du Conseil fédéral est une stabilisation de la surface d'habitat et d'infrastructure à 400 m<sup>2</sup>/hab. Jusqu'ici, le canton de Neuchâtel a présenté une croissance continue de cette surface/hab. jusqu'à atteindre une valeur de 397,3 m<sup>2</sup>/hab. en 2005, correspondant pratiquement à la moyenne suisse. On constate que l'ensemble des cantons voisins sont assez sensiblement au-dessus de cette valeur, comme Fribourg et le Jura, de même de Berne et Vaud dans une moindre mesure. Toutefois, Neuchâtel fait partie des cantons dont cette surface a tendance à croître plus rapidement que dans d'autres cantons (cf. figure 13). L'écart d'augmentation entre la surface d'habitat et d'infrastructure par habitant et la croissance démographique reste toutefois le même que la période antérieure (+6,4%). Plusieurs cantons (ZH, GE, AG) sont par contre parvenus à stabiliser voire réduire leur surface d'habitat et d'infrastructures par habitant, grâce à un développement renforcé vers l'intérieur, et par le manque de terrains à bâtir. Les villes du canton obtiennent de meilleurs résultats, en particulier Neuchâtel (195,6 m<sup>2</sup>/hab.) et La Chaux-de-Fonds (252,8 m<sup>2</sup>/hab.), suivi par le Locle (356 m<sup>2</sup>/hab.). Quant à la commune de Val-de-Travers, qui figure pour la première fois dans la statistique au titre de ville, cette surface s'établit à 696 m<sup>2</sup>/hab. Une urbanisation diffuse a des effets négatifs sur cette valeur.

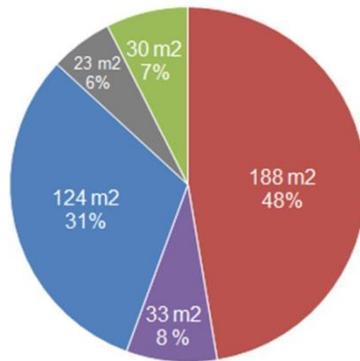


Sources: OFS, statistique de la superficie / ESPOP

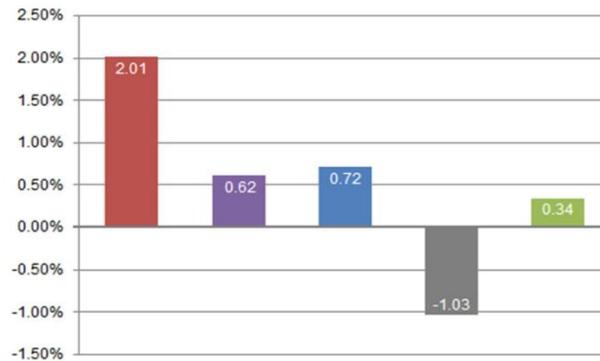
**Figure 13: Surfaces d'habitat et d'infrastructure par habitant et par canton (m<sup>2</sup>), 1982-2009 (données disponibles pour 16 cantons seulement)**

Source: Statistique de la superficie / ESPOP, OFS 2010

### Etat 2004/2005



### Evolution de 1992/1997 à 2004/2005



■ Surface de bâtiments      ■ Surface industrielle et artisanale      ■ Surface de transport  
■ Surface d'espace vert et de détente      ■ Surface d'infrastructure spéciale

Unité : m<sup>2</sup> / habitant

**Figure 14: Surface d'habitat et d'infrastructure par habitant dans le canton de Neuchâtel**

Source: Statistique de la superficie / ESPOP, OFS 2010, élaboration Service de l'aménagement du territoire, 2011

### Perspectives d'évolution

Le défi consiste à maintenir cette valeur à son niveau actuel, voire à l'améliorer en luttant contre l'étalement urbain et en utilisant au mieux les surfaces déjà à disposition. Il y a lieu de préciser que la mise sur le marché de nouvelles surfaces de plancher pour l'habitat et l'économie ne passe pas obligatoirement par l'ouverture de nouvelles zones à bâtir. Il y a lieu d'encourager le développement de projets permettant une densification qualitative du tissu bâti. Ce principe ne saurait toutefois s'imposer partout de la même manière. Les espaces verts dans nos villes et villages et une mixité des modes de vie et des types de logements proposés participent également à la qualité urbaine.

### 3.4.2 Évolution de la densité

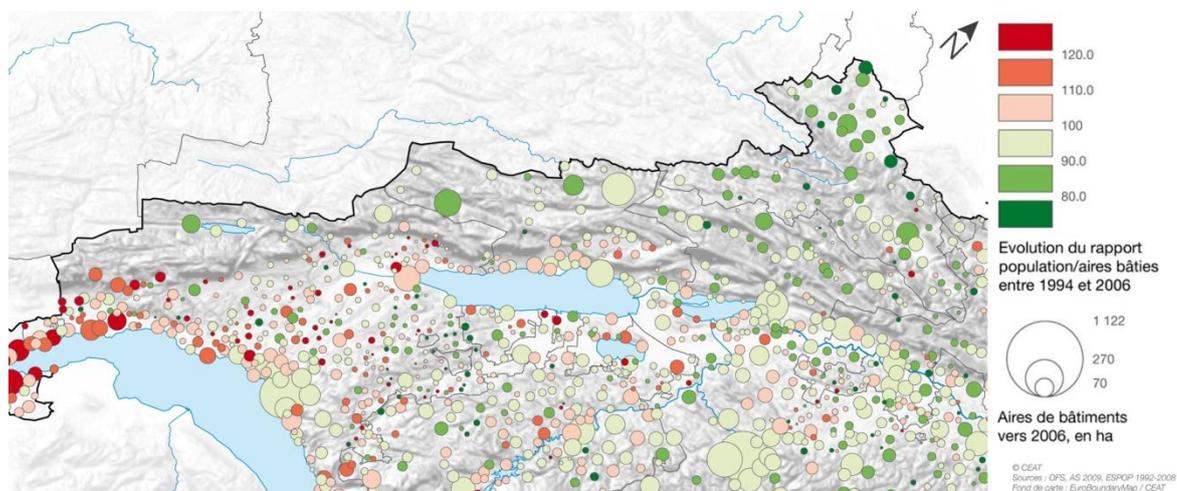
#### Définition et enjeux

Maîtriser l'évolution de la densité de population représente un enjeu majeur pour les années à venir. L'étalement urbain coûte cher, en termes d'équipement, aux collectivités publiques et aux particuliers par la voie des impôts, pose des problèmes de desserte en transport public et n'est pas adapté à la structure démographique à venir, les personnes âgées étant dépendantes de la proximité et de l'accessibilité des services et commerces. Il est la résultante complexe de plusieurs facteurs: le nombre de personnes par ménage diminue, la population de certaines communes stagne ou diminue, les constructions dans les zones à bâtir sont en dessous de la densité prévue, le développement se concentre surtout dans les communes périurbaines, le modèle d'habitat prépondérant étant la maison individuelle.

#### Portrait

Avec 214 habitants par km<sup>2</sup>, le canton de Neuchâtel est l'un des plus proches de la moyenne suisse qui est de 189 hab/km<sup>2</sup>. Il est possible de mesurer de plus près la densité de la population en mettant en relation l'évolution de la population et celle des aires bâties. On observera que, grâce notamment à sa structure urbaine relativement compacte héritée de l'urbanisme horloger, le canton de Neuchâtel présente des densités

de population assez favorables en valeur absolue. Elles sont de 50-80 hab/ha sur le Littoral, l'Entre-deux-Lacs et dans les communes de l'agglomération RUN, et de 35-50 hab/ha dans les communes du Val-de-Ruz et du Val-de-Travers. Cependant, à y regarder de plus près, l'évolution de cette densité dans notre canton doit retenir notre attention. À la tendance à l'étalement urbain correspond en effet une dédensification de l'habitat, soit un rapport de moins en moins favorable entre population et surfaces bâties au cours du temps. Le processus de dédensification de l'habitat, déjà observable entre 1982 et 1994, s'est poursuivi en s'atténuant à peine, en particulier dans les villes et communes industrielles du canton. Cette évolution est problématique au regard des objectifs d'utilisation mesurée du sol. La figure 15 illustre cette perte de densité de la population au cours du temps dans le domaine bâti (en vert). Ce phénomène touche tout le canton, en particulier le Haut du canton et les villes, à l'exception de certaines communes du Littoral et du Val-de-Ruz.



**Figure 15: Évolution de la densité (habitants / ha) entre 1994 et 2006**

Source: L'Arc jurassien en perspective, EPFL-CEAT/arcjurassien.ch/OSTAJ, 2010

## Perspectives d'évolution

L'enjeu pour l'aménagement du territoire consiste à retrouver des densités d'habitat plus élevées, garantes d'une structure urbaine durable. Il s'agit de favoriser le développement des zones centrales de l'agglomération et des centres de localités plutôt que d'ouvrir de nouveaux secteurs à la construction, afin de protéger les ressources et d'assurer la desserte.

### 3.4.3 Bâtiments et logements

#### Définition et enjeux

Il est nécessaire de disposer de suffisamment de logements pour répondre aux besoins de l'ensemble de la population. Le marché neuchâtelois reste très tendu pour certains types d'appartements. Les besoins d'une population vieillissante et moins mobile ainsi que l'évolution des modes de vie incitent à une diversification de l'offre en logements. La nécessité de construire à l'intérieur des agglomérations, de préférence en moyenne ou forte densité afin d'optimiser les infrastructures existantes, n'est, dans ce contexte, plus à démontrer.

Les subventions au logement arrivant à échéance, l'aide aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique pourra, à long terme, atténuer la tension qui en découle pour les ménages à

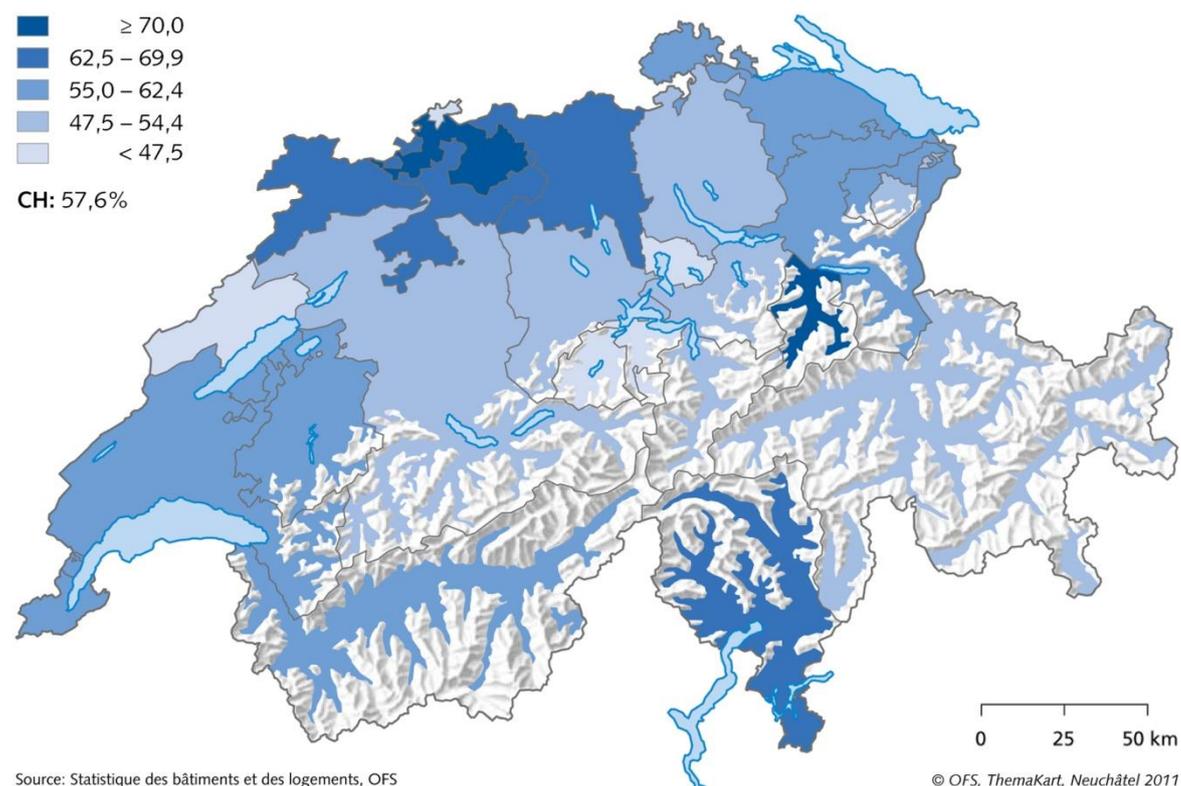
faible et moyen revenu. Elle répondra ainsi à un besoin indispensable de logements à loyer abordable.

## Portrait

Ces dernières années, le marché du logement s'est un peu détendu, grâce aux nouvelles constructions. En effet, la moyenne cantonale de logements vacants est passée de 1,14% en 2003 à 1,30% en 2010. On considère que le marché est en pénurie dès que la valeur est inférieure à 1,5%. La situation du canton est dès lors toujours tendue. On observe en outre que les nouveaux objets mis sur le marché ne s'adressent qu'à une partie de la population et que par conséquent, les ménages à revenus moyens et faibles ont de plus en plus de difficultés à accéder à un logement.

La statistique des bâtiments et des logements 2009 basée sur le registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL) permet d'appréhender les spécificités du parc immobilier neuchâtelois, qui comprend 29'479 bâtiments à usage d'habitation.

Une caractéristique favorable de ce parc immobilier sous l'angle de l'aménagement du territoire, comparativement à d'autres cantons, est la part relativement réduite des maisons individuelles sur l'ensemble du parc immobilier, soit 47,3 % (cf. figure 16). Ce taux s'explique par le caractère relativement dense et compact du tissu bâti historique et le nombre de bâtiments d'habitation collectifs construits à l'époque pour les besoins de l'industrie.



**Figure 16: Taux de maisons individuelles sur l'ensemble des bâtiments en 2009, en %**

Source: Statistique des bâtiments et des logements, OFS, 2011

Le taux de maisons individuelles a tendance à augmenter, vu le net ralentissement de projets sous la forme de bâtiments d'habitation collective, notamment en dehors des centres et des communes d'emplois.

## **Perspectives d'évolution**

Depuis 2009, le canton de Neuchâtel, grâce à la nouvelle loi sur l'aide au logement (LAL2), a déjà contribué à plusieurs projets de rénovation ou de construction d'appartements à loyer abordable. Il apparaît comme important de continuer à soutenir ce genre de projets, en développant aussi la construction d'appartements protégés pour nos aînés, et en favorisant des projets répondant à la diversité des besoins de la population, toutes catégories confondues, en termes de modes de vie.

### **3.4.4 Zones à bâtir**

#### **Définition et enjeux**

La statistique des zones à bâtir donne un aperçu de la répartition des zones à bâtir. La Suisse dispose d'une réserve importante de terrains, mais ceux-ci ne sont pas forcément localisés au bon endroit, sur le plan national, régional voire local<sup>15</sup>. Les renseignements sur les zones à bâtir intéressent de nombreux acteurs, et naturellement les milieux économiques. La statistique des zones à bâtir met aussi en évidence les réserves que constituent les zones à bâtir non construites. Outre les zones à bâtir non construites, des réserves d'utilisation internes se trouvent en effet dans les zones partiellement construites (possibilités de densification).

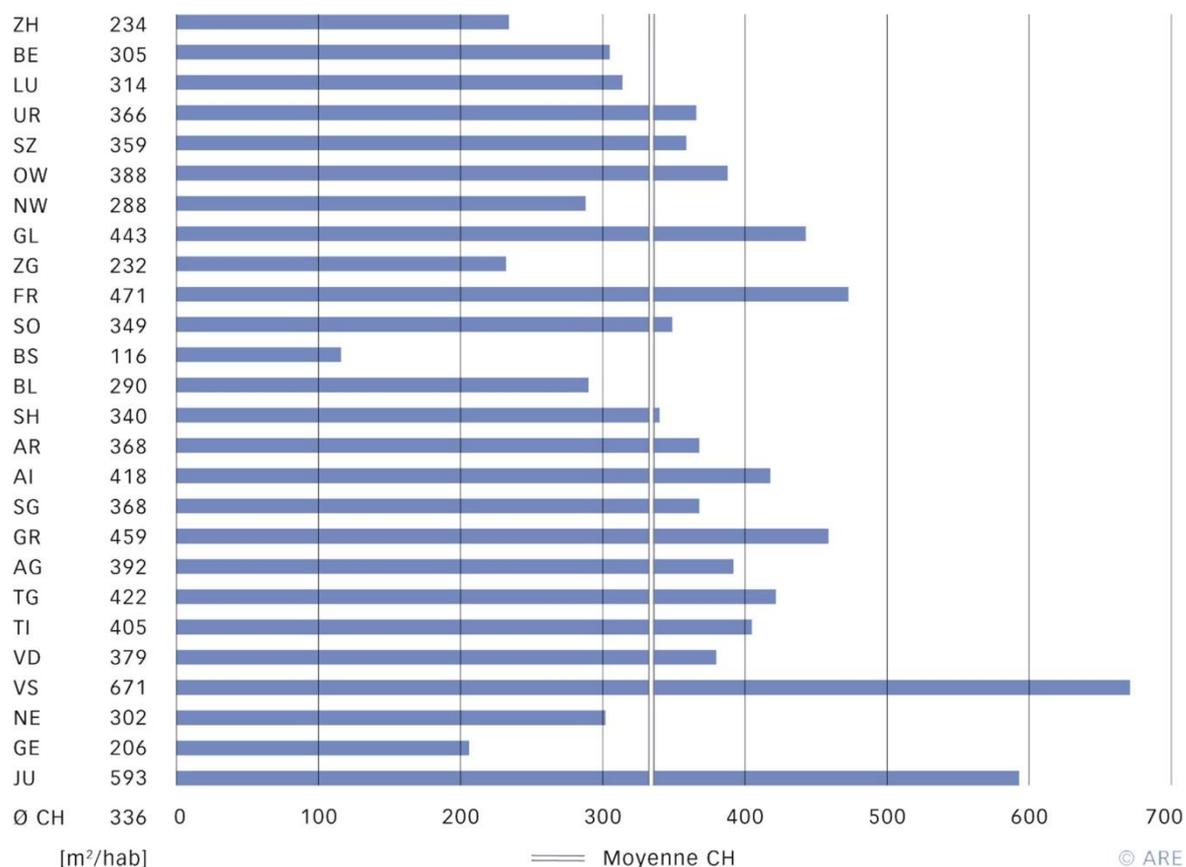
#### **Portrait**

##### Zone à bâtir par habitant

D'après la statistique suisse des zones à bâtir de l'ARE (2007), le canton de Neuchâtel se place en dessous de la moyenne suisse (336 m<sup>2</sup>/hab.) avec 302 m<sup>2</sup> de zone à bâtir/hab. (cf. figure 17). Cette valeur est satisfaisante si l'on tient compte de l'absence de grand centre dans le canton. En comparaison intercantonale, Neuchâtel présente une situation comparable à Lucerne ou Bâle-Campagne.

---

<sup>15</sup> De quelle surface de zones à bâtir la Suisse a-t-elle besoin? Fahrländer Partner, 2008

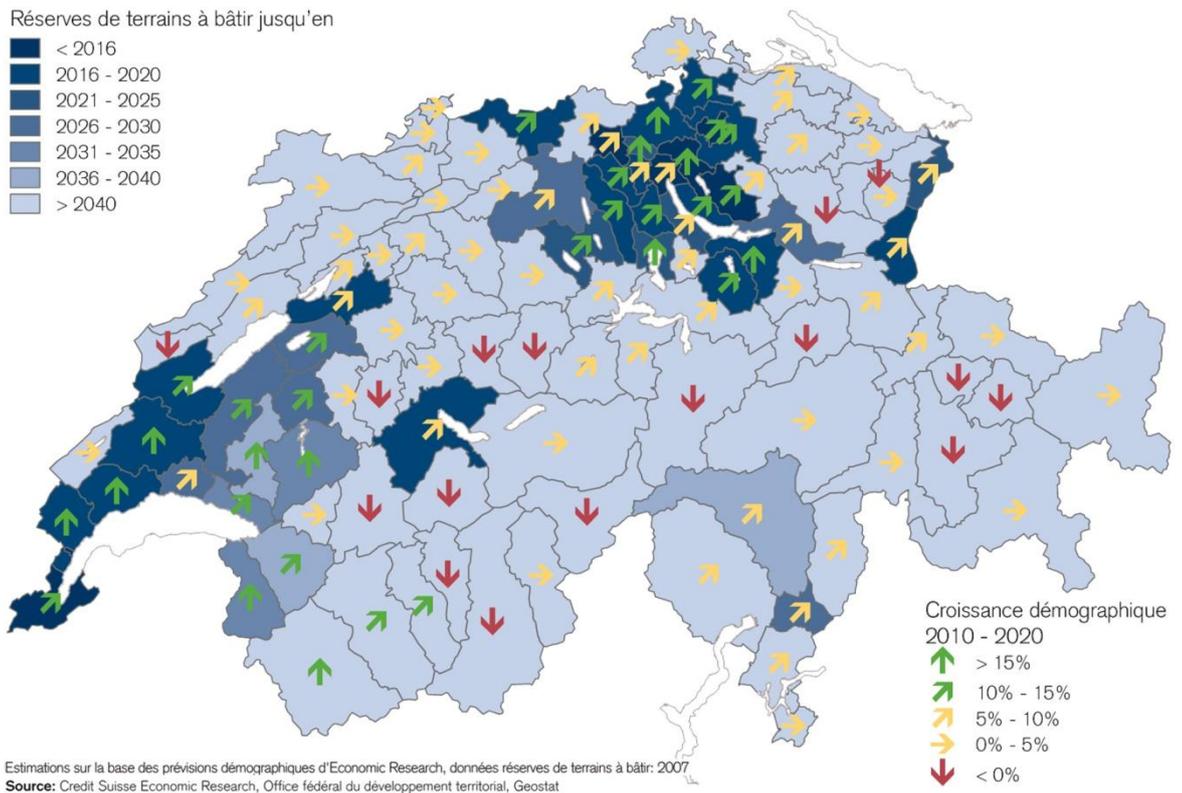


**Figure 17: Surface de zone à bâtir par habitant, par canton**

Source: Statistique suisse des zones à bâtir, ARE, 2007

Dans certaines parties du pays, la thésaurisation des terrains et la mise rapide sur le marché de nouveaux logements se posent avec une certaine acuité, alors que dans d'autres, les réserves de terrains sont encore très abondantes. Les faits et tendances 2011 publiés par le Crédit Suisse montrent que le canton de Neuchâtel dispose encore de terrains à bâtir en suffisance, en comparaison intercantonale (cf. figure 18).

Le manque de fluidité de ce marché peut toutefois compromettre la disponibilité de cette offre. Ceci est particulièrement dommageable dans les secteurs où le développement est attendu. Il y a lieu de se demander si les collectivités publiques doivent jouer un rôle de régulation plus actif, notamment dans les secteurs dans lesquels elles ont investi des montants importants en termes de planification, d'équipement et d'infrastructures de transport.



**Figure 18: Épuisement futur des réserves de terrains à bâtir sur le plan national**

Source: Swiss Issues Immobilier – Faits et tendances, Crédit suisse, 2011

#### Dimensionnement des zones à bâtir

Dans le cadre des travaux du PDC, le SAT a établi une vue d'ensemble de l'évolution de ses zones à bâtir et des réserves d'utilisation dans les zones légalisées. Ce dernier volet a fait l'objet d'un décompte beaucoup plus précis que par le passé, ce qui crée un nouvel état des données. Ce bilan, précis mais encore provisoire puisqu'il devra être affiné par les communes, servira de base à la révision des plans d'aménagement communaux et aux réflexions du canton et des régions en matière de dimensionnement des zones à bâtir pour les 15 prochaines années. Ces résultats basés sur les géodonnées cantonales seront analysés par les communes fin 2011 – début 2012.

Entre 2001 et 2010, l'ensemble des zones à bâtir communales légalisées dans le canton s'est accru de 103 ha, passant de 5'260 ha à 5'363 ha, ce qui représente 2% d'augmentation. Cette augmentation correspond approximativement à la croissance globale de la population pendant la période. Les augmentations les plus significatives ont concerné l'agglomération RUN et le Littoral.

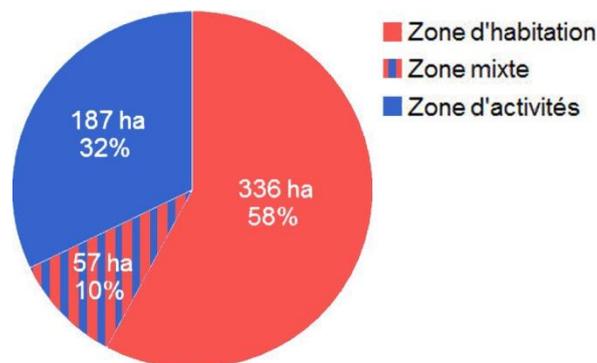
L'analyse montre en outre que 961 ha de zone à bâtir ont subi une modification d'affectation, principalement lors de révisions de plans d'aménagement locaux, soit 18% de l'ensemble des ZU2. Ces résultats révèlent une stabilité générale en matière de délimitation des zones à bâtir, qui s'explique par le fait que la plupart des communes disposent encore des surfaces nécessaires pour construire (aspect quantitatif), et un dynamisme plus soutenu en termes d'affectation de ces surfaces (aspect qualitatif).

#### Terrains libres et partiellement construits

Dans l'optique d'une meilleure utilisation de la zone à bâtir et d'un développement de l'urbanisation vers l'intérieur, il est nécessaire d'identifier les terrains encore libres et partiellement construits dans les zones à bâtir légalisées. L'analyse est focalisée sur les zones d'habitation, mixtes et d'activités. Les autres types de zones, représentant quelque 27% des zones à bâtir communales, ne sont pas pris en compte dans le calcul.

L'analyse quantitative des réserves constructibles dans les principales zones à bâtir légalisées montre que les terrains libres dans les zones à bâtir légalisées retenues

correspondent à 336 ha en zone d'habitation, 57 ha en zone mixte et 187 ha en zone d'activités. Ce total de 580 ha soit 15 % des zones à bâtir prises en compte (cf. figures 19 et 20) est un chiffre généralement admis par la Confédération. La zone d'habitation forme 58% du total des terrains libres, la zone mixte 10% et la zone d'activités 32%.



**Figure 19: Terrains libres par type de zones**

Source: Service de l'aménagement du territoire, 2011

Les terrains partiellement construits quant à eux représentent une surface totale de 855 ha avec 490 ha en zone d'habitation, 144 ha en zone mixte et 221 ha en zone d'activités.

	Zones d'habitation		Zones mixtes		Zones d'activités		Total
	Terrains libres	Terrains part. construits	Terrains libres	Terrains part. construits	Terrains libres	Terrains part. construits	
<b>Surfaces terrains libres</b>	336 ha		57 ha		187 ha		<b>580 ha</b>
<b>Surfaces terrains part. construits</b>		490 ha		144 ha		221 ha	<b>855 ha</b>

**Figure 20: Terrains libres et partiellement construits dans les zones à bâtir légales**

Source: Service de l'aménagement du territoire, 2011

#### Surfaces brutes de plancher et habitants potentiels dans les zones à bâtir existantes

À chacune de ces catégories de zones (habitation, mixte, activités) correspondent des surfaces brutes de plancher et des habitants ou emplois potentiels (cf. figures 21 et 22). Ces potentiels se situent dans les terrains libres et partiellement construits où les réserves se montent à 744 ha de surfaces brutes de plancher potentielles pour l'habitat et à 563 ha pour les activités. Dans les zones mixtes, seule la part dévolue à l'habitat est prise en compte pour le calcul d'équivalent-habitant. Si l'on admet une pondération de 80% sur les résultats provisoires pour les terrains libres, 36'890 habitants et 20'000 emplois pourraient y trouver place. Pour les terrains partiellement construits, si seulement 10% pouvaient encore être mobilisés au cours des 15 prochaines années, 7'800 habitants et 3'100 emplois pourraient théoriquement y trouver place, sans modifier l'affectation en vigueur. Le chiffre pourrait encore être plus important en cas de révision des densités vers la hausse.

Ainsi, et sur la base de ces hypothèses, on voit que dans les terrains libres 36'890 habitants supplémentaires et dans les terrains partiellement construits 7'800 habitants supplémentaires pourraient être accueillis dans le canton de Neuchâtel, soit un total global de près de 45'000 habitants (44'690 hab.). Bien-entendu toutes ces réserves ne seront pas mobilisées pendant les 15 prochaines années. La situation existante pèse parfois lourdement sur la mise sur le marché des terrains constructibles et l'utilisation des réserves intrinsèques et les projets de densification peuvent s'avérer délicats à mettre en œuvre en raison des accès et constructions existants, de la forme des parcelles et des aspects fonciers, ou encore d'autres facteurs comme les aspects environnementaux.

	Zones d'habitation		Zones mixtes		Total
	Terrains Libres	Terrains part. construits	Terrains Libres	Terrains part. construits	
<b>Surfaces brutes de plancher potentielles</b>	218 ha	332 ha	53 ha	141 ha	<b>744 ha</b>
<b>Potentiel théorique* terrains libres</b>	32'700 hab		4'190 hab		<b>36'890 hab</b>
<b>Potentiel théorique* terrains part. construits</b>		6'200 hab		1'600 hab	<b>7'800 hab</b>
<b>Total général</b>					<b>44'690 hab</b>

**Figure 21: Surfaces brutes de plancher et habitants potentiels dans les zones d'habitation et mixtes** <sup>16</sup>

Source: Service de l'aménagement du territoire, 2011

Le potentiel des zones d'activités est délicat à convertir en nombre d'emplois la surface brute de plancher nécessaire selon les branches (entre 50 et 200m<sup>2</sup>/emploi) varie fortement. Toutefois, avec une hypothèse de 100m<sup>2</sup>/emploi, le potentiel des zones d'activités peut être estimé grossièrement à 23'100 emplois supplémentaires.

	Zones d'activités		Total
	Terrains libres	Terrains part. construits	
<b>Surfaces brutes de plancher potentielles</b>	250 ha	313 ha	<b>563 ha</b>
<b>Potentiel théorique* terrains libres</b>	20'000 empl.		<b>20'000 empl.</b>
<b>Potentiel théorique* terrains part. construits</b>		3'100 empl.	<b>3'100 empl.</b>
<b>Total général</b>			<b>23'100 empl</b>

**Figure 22: Surfaces brutes de plancher et emplois potentiels dans les zones d'activités**

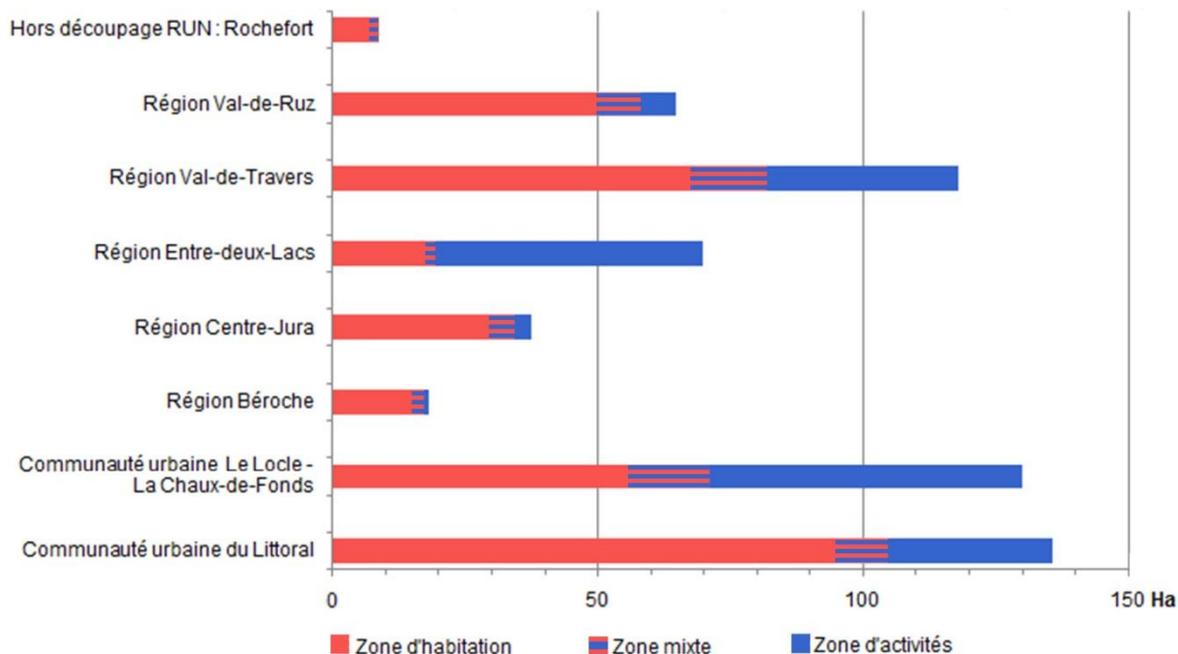
Source: Service de l'aménagement du territoire, 2011

Ainsi, et sur la base de ces hypothèses, on voit que dans les terrains libres 20'000 emplois supplémentaires, et dans les terrains partiellement construits 3'100 emplois supplémentaires, pourraient être accueillis dans le canton de Neuchâtel, soit un total général de 23'100 emplois supplémentaires.

#### Localisation des potentiels

La localisation des terrains libres et des surfaces brutes de plancher potentielles montre que les réserves sont situées principalement dans l'Agglomération RUN, à l'exception du Val-de-Travers qui présente également un potentiel important (cf. figures 23 et 24). Les potentiels sont constitués principalement de zones d'activités dans l'Entre-deux-Lacs et à l'inverse les zones d'habitation représentent 75% du potentiel dans la COMUL.

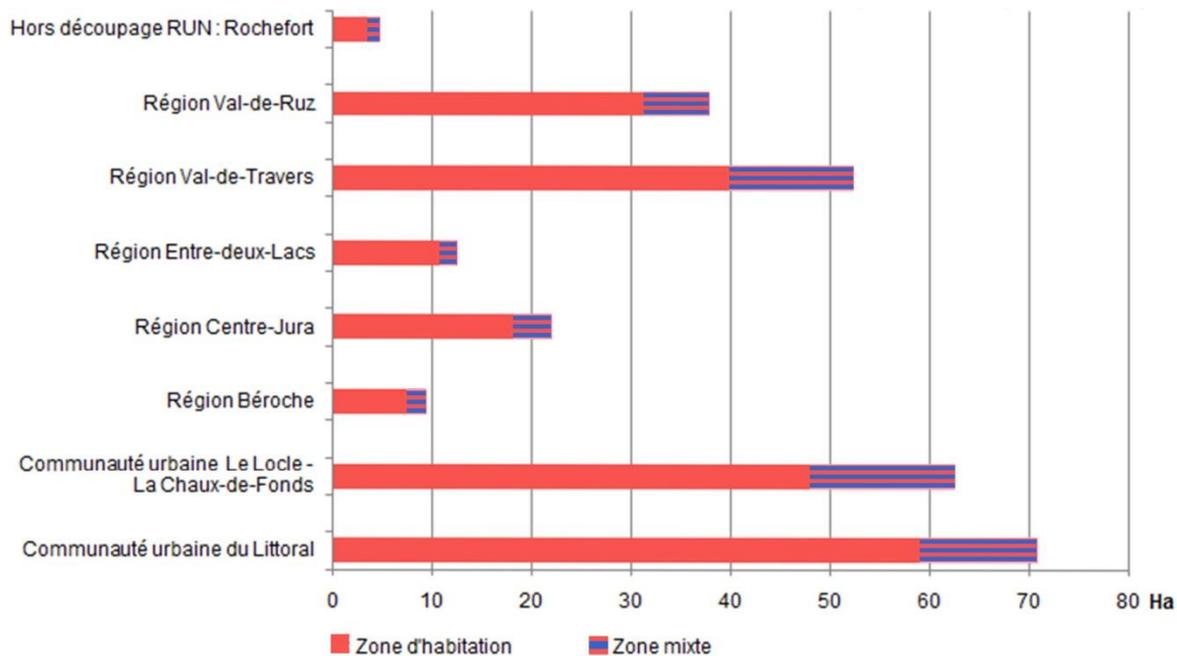
<sup>16</sup> Surfaces de terrain déterminantes disponibles retenues: Zones d'habitations + Zones mixtes  $\geq 300$  m<sup>2</sup>; Zones d'activités  $\geq 1000$  m<sup>2</sup>. \*Calcul théorique pondéré: 80% dans les terrains libres, 10% dans les terrains partiellement construits.



**Figure 23: Zones à bâtir non construites (en ha) : localisation selon régions RUN**

Source: Service de l'aménagement du territoire, 2011

Le constat est le même pour les surfaces brutes de plancher potentielles qui se concentrent dans la COMUL et la CULC, avec aussi une réserve très importante dans le Val-de-Travers (cf. figure 24).



**Figure 24: Surfaces brutes de plancher potentielles (en ha): localisation selon régions RUN**

Source: Service de l'aménagement du territoire, 2011

### Perspectives d'évolution

L'objectif pour les 15 prochaines années est d'accueillir la croissance souhaitée de la population jusqu'au niveau de 187'000 habitants environ (+ 16'000 habitants) et le développement des activités en priorité dans les terrains libres existants bien localisés et bien desservis par les transports publics. Cet objectif pourra être atteint au vu des

surfaces encore à disposition dans le canton, des potentiels de densification à l'intérieur du tissu bâti (secteurs de gare, autres secteurs stratégiques dans le cadre du projet d'agglomération) et des surfaces complémentaires prévues dans des pôles de développement par le PDC.

En comparaison avec les régions métropolitaines voisines, qui peinent à mettre sur le marché suffisamment de logements, le canton de Neuchâtel dispose de plusieurs avantages concurrentiels: prix de terrain attractifs et réserves de capacité en zone à bâtir suffisantes, absence de congestion sur le réseau routier et situation environnementale enviable, à l'exception de quelques cas particuliers. Nous ne disposons pas d'informations par contre sur la liquidité du marché foncier.

La revitalisation des friches industrielles et ferroviaires constitue également une opportunité intéressante à développer pour mobiliser les potentiels existants.

### **3.4.5 Centres commerciaux**

#### **Définition et enjeux**

Les centres commerciaux disposent d'une grande force d'attraction et leurs zones d'achalandage s'étendent généralement par-delà les frontières cantonales. Le développement de nouveaux centres commerciaux à l'extérieur de l'agglomération pose problème en termes d'aménagement du territoire, de surcroît s'ils ne bénéficient pas d'une desserte appropriée en transports publics. Le développement de ces grands générateurs de trafic ne sert pas les intérêts de l'aménagement du territoire et a des effets pervers sur la vitalité des centres-villes.

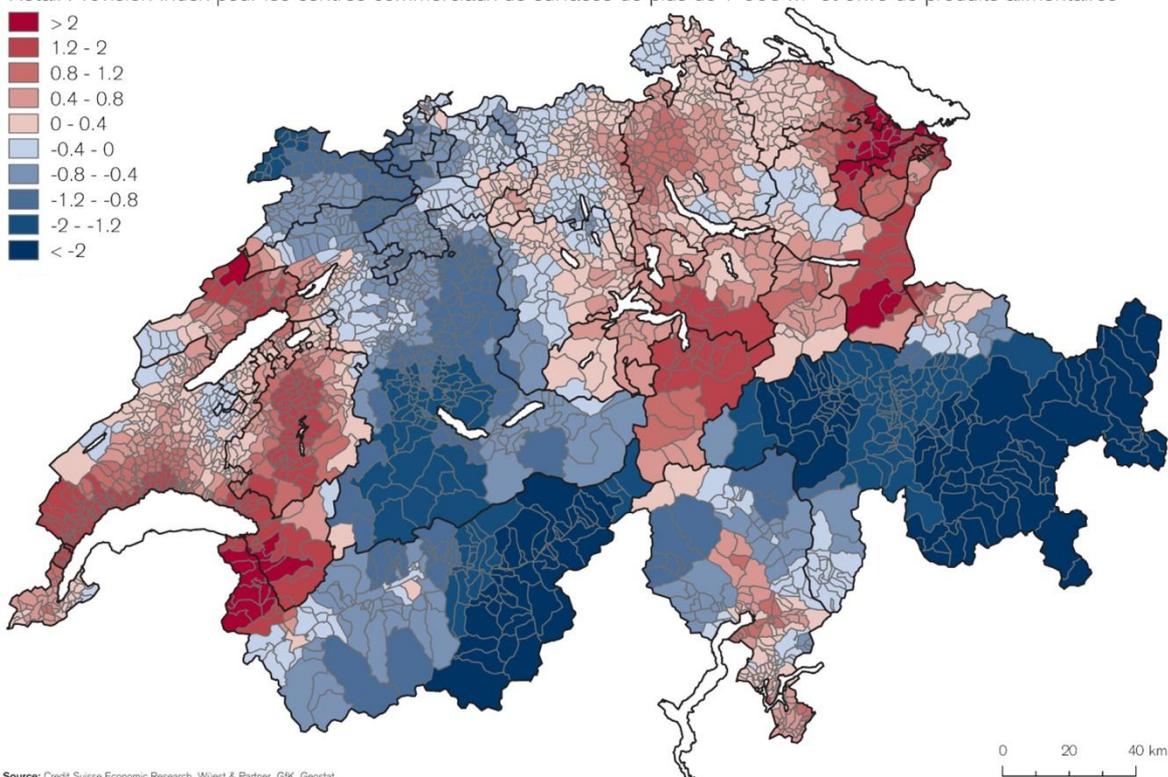
#### **Portrait**

Le canton de Neuchâtel dispose d'une densité d'approvisionnement élevée en termes de nombre de surfaces de vente pour les besoins alimentaires. L'indicateur de densité proposé par Wüest & Partner dans l'étude citée en marge<sup>17</sup> tient compte d'une part de la situation concurrentielle en intégrant les surfaces des centres commerciaux situés aux alentours, et mesure d'autre part le nombre de clients potentiels qui habitent et travaillent dans la zone d'achalandage (cf. figure 25). On constate que les deux régions métropolitaines Genève/Lausanne et Zurich, qui ont affiché ces dernières années la plus forte croissance, présentent une haute densité d'approvisionnement, mais également le canton de Neuchâtel dont la croissance démographique n'est pas comparable. En raison de l'absence de données, le potentiel de clientèle et les centres commerciaux des pays limitrophes ne sont pas inclus dans les calculs. La prise en compte des centres commerciaux de la France voisine (Pontarlier, Morteau) ne ferait que renforcer la densité d'approvisionnement de notre canton.

---

<sup>17</sup> Swiss Issues Immobilier – Faits et tendances, Crédit Suisse, 2011

Retail Provision Index pour les centres commerciaux de surfaces de plus de 7'000 m<sup>2</sup> et offre de produits alimentaires



**Figure 25: Densité des centres commerciaux en Suisse**

Source: Swiss Issues Immobilier – Faits et tendances, Crédit suisse, 2011

### Perspectives d'évolution

Fondement historique de l'idée même de la ville, les commerces ont tendance à s'établir paradoxalement en dehors de celle-ci depuis un demi-siècle, entraînant le consommateur à se déplacer vers la périphérie pour s'approvisionner, le plus souvent en véhicule individuel motorisé. Si certains auteurs prédisent la fin de ce type de surfaces avec le développement de l'e-commerce, les préoccupations environnementales et l'émergence de nouveaux comportements basés sur la proximité, le succès des mégas-centres récréo-commerciaux auprès de la population ne s'est pas encore démenti. La tendance actuelle pourrait donc encore se poursuivre dans le canton de Neuchâtel, de même que l'exode d'enseignes qui animent actuellement nos centres-villes.

### 3.4.6 Protection du patrimoine

#### Définition et enjeux

Le Recensement architectural du canton de Neuchâtel (RACN) achevé en 2007 a constitué une tâche de longue haleine et fera l'objet d'une mise à jour permanente. Ses fiches décrivent individuellement les bâtiments en zone d'ancienne localité ainsi que les bâtiments importants hors de la zone à bâtir. Pour sa part, l'inventaire fédéral ISOS répertorie les sites construits à protéger en Suisse (villes, villages et hameaux) en tant qu'ensembles. Les volumes neuchâtelois de l'ISOS ont été publiés en 2009. Ces deux inventaires - RACN et ISOS - représentent des références indispensables notamment pour les révisions de plans d'aménagement local, les transformations d'immeubles, les rénovations et assainissements énergétiques ou les changements d'affectation. Aussi bien le développement vers l'intérieur, les projets de densifications que l'utilisation optimale des terrains libres en zone à bâtir doivent tenir compte des espaces spécifiques

où ces projets s'inscrivent et intégrer les qualités des sites et de la substance bâtie digne de protection ainsi que la préservation des environs des bâtiments patrimoniaux dans leurs objectifs. Il en va de même de l'assainissement énergétique des bâtiments et des projets de rénovation du parc immobilier.

## **Portrait**

Les bâtiments considérés comme dignes de protection (notes 0-3 du RACN) atteignent quelque 12% de l'ensemble des bâtiments du canton et les bâtiments dignes de conservation (note 4) encore 7,5%. Le pourcentage des volumes qu'ils représentent est notablement moindre, vu leurs dimensions en règle générales réduites.

## **Perspectives d'évolution**

La plupart des centres historiques des villes et villages du canton étant déjà assez densément bâtis, sauf surélévations ou reconstructions ponctuelles ou aménagements de combles, la densification attendue des zones d'habitation devrait concerner ces prochaines années avant tout les quartiers périphériques de ceux-ci, en particulier les zones de villas des 19<sup>ème</sup> et 20<sup>ème</sup> siècles. Cette densification devra tenir compte des prescriptions de l'ISOS et, pour les villes de la Chaux-de-Fonds et du Locle, de l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, afin de maintenir leurs qualités et leur identité. Les récentes réhabilitations de plusieurs anciennes usines horlogères et édifices ruraux montrent qu'une reconversion peut se réaliser dans le respect des caractéristiques patrimoniales des édifices et leur donner une valeur ajoutée par rapport aux besoins actuels.

### ***3.4.7 Protection de l'environnement***

#### **Définition et enjeux**

La valorisation de l'espace urbain passe par une prise en compte des objectifs environnementaux, notamment en matière de pollution atmosphérique, de protection contre le bruit et contre les accidents majeurs.

## **Portrait**

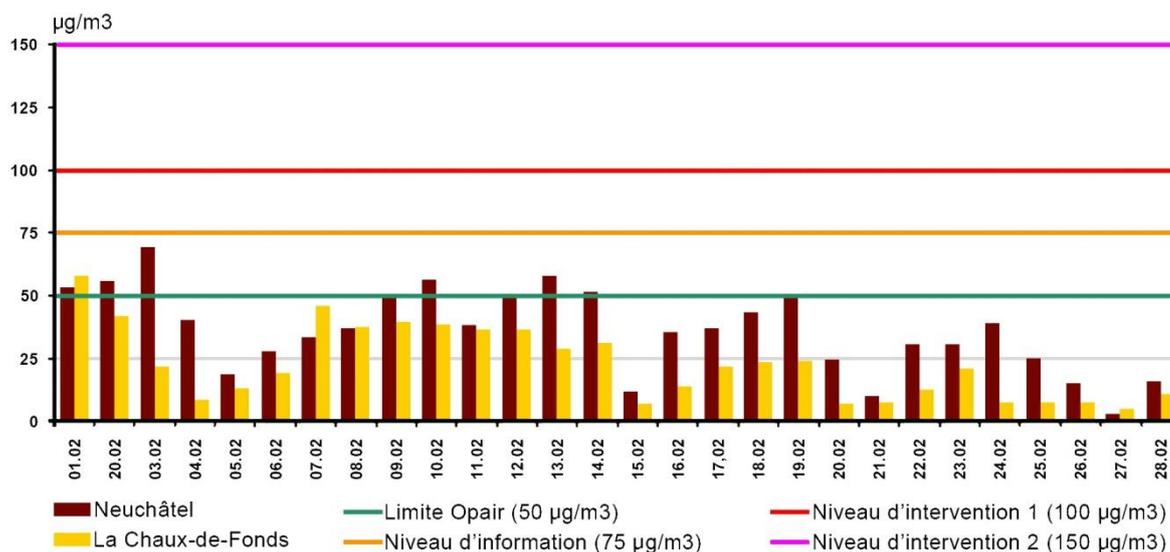
### Protection de l'air

Dans le canton de Neuchâtel, les valeurs limites d'immission sont actuellement dépassées dans les secteurs suivants:

- Pour le dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>), dans les centres urbains et proches des autoroutes;
- Pour les poussières fines (PM10), plus largement que pour le dioxyde d'azote, dans les agglomérations, le long des axes routiers importants et les régions industrielles
- Pour l'ozone (O<sub>3</sub>), sur l'ensemble du territoire cantonal, notamment en été.
- Les émissions d'azote sont encore trop importantes. Elles diminuent la qualité des eaux souterraines et menacent la stabilité des écosystèmes naturels et de la biodiversité.
- L'ammoniac (NH<sub>3</sub>) contribue à une sur-fertilisation et une acidification des sols.

Concernant les PM10, la situation est délicate en hiver, comme le montre la figure 26 ci-dessous, qui illustre les niveaux de poussières fines mesurés dans les villes de

Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds. La valeur limite Opair est dépassée certains jours et on s'approche même du niveau d'information selon la météorologie. Dans sa stratégie de lutte contre la pollution de l'air 2009, le Conseil fédéral prévoit une réduction minimale de 45% pour les particules fines par rapport aux émissions mesurées en 2005. Il s'agit d'un objectif très ambitieux. Des efforts substantiels et convergents dans plusieurs domaines seront nécessaires, notamment en termes de consommation d'huile de chauffage et de réduction du trafic.



**Figure 26: Poussières fines (PM10) mesurées en février 2011 en ville de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds (moyennes journalières)**

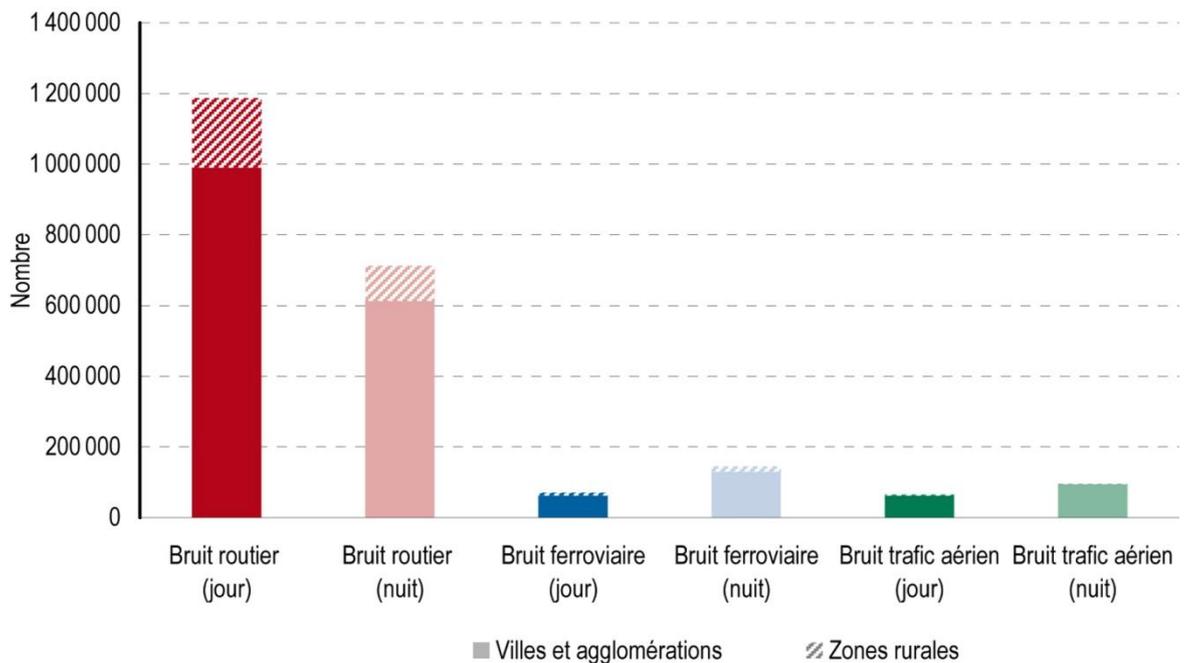
Source : Service de l'énergie et de l'environnement, 2011

### Lutte contre le bruit

Les statistiques au plan national montre qu'environ un quart des habitants est exposé à des nuisances sonores qui dépassent les valeurs limites d'immission. La figure 27 permet de constater que le nombre de personnes subissant une pollution sonore nuisible ou incommodante est nettement plus élevé dans les villes et les agglomérations que dans les zones rurales.

Dans le canton de Neuchâtel, à l'instar des autres régions du pays, les transports et particulièrement le trafic automobile, sont responsables de la majorité des dépassements des normes légales. La problématique des installations industrielles et des stands de tir, des chantiers et du bruit lié au voisinage et aux loisirs est proportionnellement moins importante mais peut également être source de gêne.

Il faut préciser qu'une pollution sonore excessive a des conséquences pour l'aménagement du territoire et la constructibilité de parcelles et de terrains. Lorsque les valeurs-limites d'immission ou les valeurs d'alarme sont dépassées, des restrictions s'appliquent dans la procédure d'autorisation de construire et à la constructibilité. Les villes et les agglomérations sont particulièrement touchées par cette problématique.



Base d'évaluation: pour le bruit routier et ferroviaire, valeurs limites de l'OPB; pour le trafic aérien, > 60 dB(A) le jour, > 50 dB(A) de nuit

**Figure 27: Personnes subissant une pollution sonore nuisible et incommode en Suisse, selon le type d'habitat**

Source: "Résultats du monitoring national SonBase", Office fédéral de l'environnement, 2011

### Risques majeurs

Dans le cadre des risques présentés par les installations fixes, il n'est pas possible d'établir des généralités sur la base de l'Ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM). Chaque situation est un cas particulier et dépend notamment de la nature des produits qui sont stockés et des quantités. Ces données peuvent également évoluer assez rapidement.

De façon générale, il convient d'éviter de construire certaines implantations sensibles (écoles, centre commerciaux, bâtiments avec forte densité de personnes, etc.) aux abords d'entreprises à risque.

### Perspectives d'évolution

Sur le plan de la lutte contre le bruit, l'assainissement phonique des routes principales et autres routes se doit d'être poursuivi de manière systématique, afin qu'il puisse être terminé dans le délai fixé dans l'OPB, soit d'ici le 31 mars 2018. En effet, si les assainissements des routes ne sont pas réalisés dans le délai imparti, les cantons devront faire face à des conséquences financières à l'échéance de ce dernier. En l'occurrence, les subventions fédérales pour l'assainissement des routes principales et des autres routes ne seront plus versées.

Les mesures d'assainissement concernant les chemins de fer et les aéroports en sont à leurs débuts. La Confédération, en collaboration avec le canton, est tenue de veiller à l'application de l'OPB pour ces deux types de nuisances sonores. Dans le cadre de l'application de l'Ordonnance sur la réduction du bruit émis par les chemins de fer (OBCF), les travaux de planification de l'assainissement de la ligne du pied du Jura (Yverdon – Le Landeron) ont été entamés en automne 2005.

Concernant la protection de l'air, selon le dernier rapport de la commission fédérale de l'hygiène de l'air (CFHA), on parviendra probablement en 2020 au respect des objectifs de réduction du dioxyde d'azote et des composés organiques volatils. Par contre, la problématique des PM10 (notamment des suies cancérigènes), de l'ozone et des apports azotés restera aiguë. Pour résoudre la problématique décrite ci-dessus, il faudra mettre

en place de nouveaux plans de mesures coordonnés avec d'autres domaines, comme les transports, l'énergie, l'aménagement du territoire et l'agriculture.

Le respect de l'OPAM peut justifier que des mesures soient prises dans les zones et les plans d'aménagement, dans les environs d'entreprises où les risques sont importants et peu susceptibles d'évoluer, afin de limiter le nombre de personnes potentiellement exposées à des risques majeurs.

### **3.4.8 Protection des personnes et des biens (Dangers naturels)**

#### **Définition et enjeux**

La gestion des dangers naturels débute par la désignation des secteurs soumis aux dangers naturels. Il s'agit ensuite de mettre en évidence les conflits potentiels entre les dangers identifiés et l'utilisation du sol. Sur ces périmètres conflictuels, des mesures de prévention, de protection ou d'urgence sont à appliquer.

L'application des mesures de prévention et de protection peut être assurée par les instruments de l'aménagement du territoire pour les phénomènes délimitables, avec des conséquences restreintes en termes d'ampleur et d'étendue, tels les instabilités de terrain, les crues et les inondations.

#### **Portrait**

Dans le canton de Neuchâtel, les cartes des dangers naturels ont été élaborées pour les phénomènes liés aux cours et plans d'eau (crues, inondations, érosion, laves torrentielles) et pour les mouvements de terrain (glissements, chutes de pierres / blocs, éboulements, coulées boueuses). Cette cartographie est désormais terminée pour tout le territoire cantonal et a été publiée en juin 2010. L'action prioritaire pour assurer la prévention est la prise en compte des cartes de dangers dans les PAL et lors de toute intervention sur le territoire, notamment lors de la planification et de l'autorisation des projets de construction.

Concernant l'aléa sismique, une cartographie des sols de fondation a également été réalisée. Elle aidera les auteurs de projets et les autorités à veiller à l'application des normes et standards de construction parasismique en vigueur là où c'est nécessaire. Cette thématique n'influence pas l'organisation du territoire dans notre canton.

Concernant les mesures d'urgence et la préparation des interventions en cas de catastrophes, des réflexions sont en cours pour optimiser le fonctionnement des organes concernés. Cet aspect ne se gère pas prioritairement par les instruments d'aménagement du territoire.

#### **Perspectives d'évolution**

La plupart des demandes de permis touchées par les dangers naturels sont d'ores et déjà analysées par les instances cantonales compétentes (bureau des ouvrages d'art et de l'économie des eaux, géologue cantonal). Dans les cinq ans à venir, lors de chaque modification de plan d'aménagement, la transposition des cartes de dangers naturels sera exigée selon les principes du plan directeur cantonal.

## Urbanisation et environnement

Défis pour l'aménagement du territoire ces prochaines années:

- Veiller à la mise sur le marché des terrains et surfaces de plancher nécessaires au développement du canton; encourager la mobilisation des potentiels dans le milieu déjà largement bâti (dents creuses, friches, locaux vacants, possibilités de surélévation des bâtiments, etc.); accompagner les processus de planification et des projets de construction de qualité qui répondent à toute la palette des besoins.
- Maintenir et créer des densités d'habitation favorables au sens de l'aménagement du territoire (exemple: nombre minimum d'habitant/ha pour les nouvelles zones et les secteurs identifiés comme des pôles de développement pour le logement dans le cadre du projet d'agglomération).
- Contenir le développement urbain à l'intérieur du milieu bâti en préservant ou en améliorant la qualité des espaces concernés, et en intégrant les objectifs de la protection du patrimoine et de l'environnement.
- Actualiser le plan des mesures OPair en lien étroit avec les politiques de l'aménagement du territoire, des transports, climatique, énergétique et agricole.
- Traduire dans les plans d'affectation (PAL, PAC) les mesures de restrictions qui s'imposent en matière de protection contre les accidents majeurs et les dangers naturels.

### 3.5 Renforcer: les espaces ruraux et la multifonctionnalité de la zone agricole

#### 3.5.1 *Préservation des terres agricoles et de la vigne*

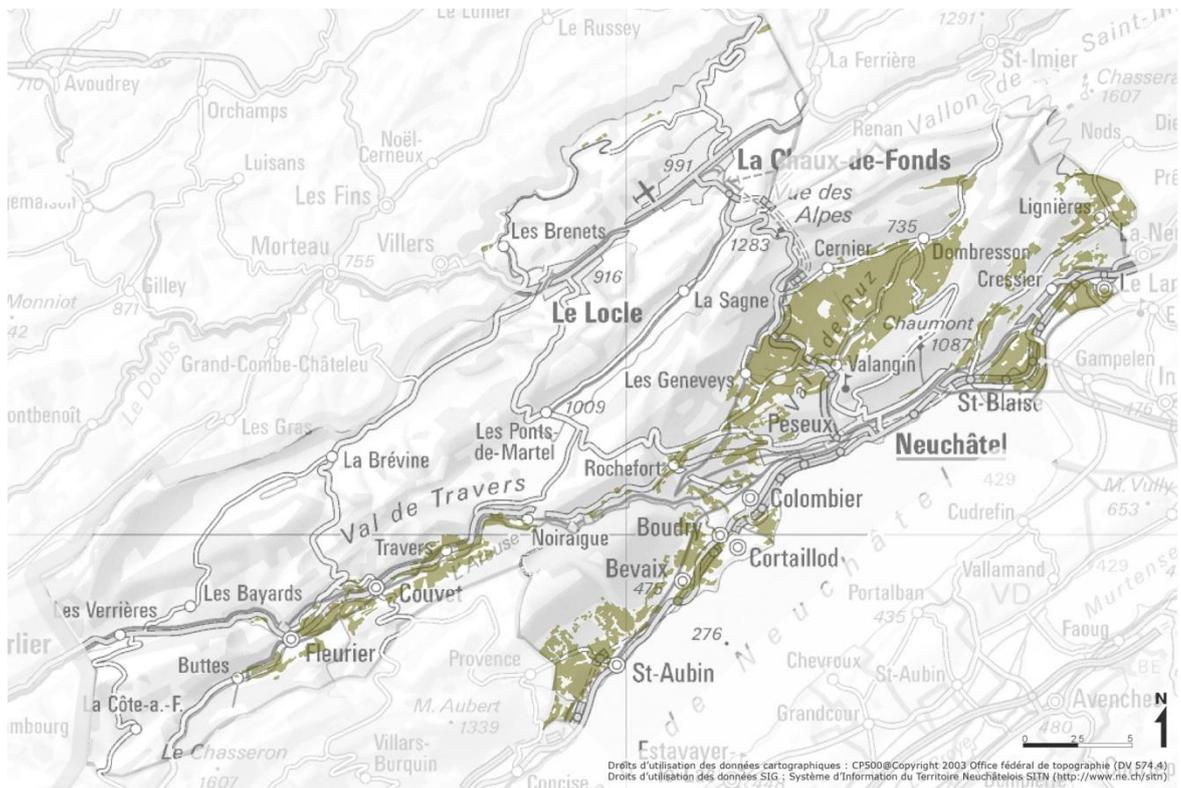
##### Définition et enjeux

Il y a lieu de préserver les meilleures terres cultivables en tant que bases de production pour l'agriculture, élément structurant du paysage et ressource pour les générations à venir. Les surfaces d'assolement (SDA) font l'objet d'un plan sectoriel de la Confédération qui fixe pour le canton de Neuchâtel une surface minimale à préserver de 6'700 ha.

##### Portrait

Les 31'735 ha de la surface agricole utile (SAU) neuchâteloise se répartissaient en 2010<sup>18</sup> entre 26'741 ha de surfaces herbagères (84,3%) et 4'331 ha de terres ouvertes (13,6%). Entre 2006 et 2010 la surface d'encépagement (vignes) est passée de 596 ha à 593 ha. L'objectif est de stabiliser cette évolution et de maintenir durablement une surface viticole de 600 ha. Le bilan des surfaces d'assolement du canton pour l'année 2011 montre que les surfaces garanties en zone agricole s'élèvent à 6'991 ha, réparties en 3 catégories selon leur pente et leur altitude (cf. figure 28). En sus de cette surface, 200 ha supplémentaires se trouvent dans la catégorie de SDA soumise à conditions (golfs, vignes, surfaces de compensation écologique) et sont donc, en tant que cas particuliers, comptabilisées à part et hors bilan. Les 6'991 ha de SDA correspondent à 22 % de la surface agricole utile.

<sup>18</sup> Source: Office fédéral de la statistique



**Figure 28: Répartition régionale des surfaces d'assolement (SDA)**

Source: Plan directeur cantonal de l'aménagement du territoire, 2011

### Perspectives d'évolution

Le nouveau PDC fixe avec davantage de clarté que par le passé les règles de compensation des SDA à appliquer à l'avenir en cas de projets cantonaux et communaux. Les nouvelles emprises dans les SDA prévues pour des projets d'importance cantonale (infrastructures, pôles de développement, mesures de protection) sont estimées à 166 ha. Ces projets pourront donc être réalisés dans le respect de la surface minimale à préserver. Quant aux atteintes dues à des projets communaux, elles feront l'objet d'une compensation de surface équivalente.

L'évolution des SDA sera suivie en continu sur le plan quantitatif et qualitatif. Le bilan des surfaces corrigé et mis à jour représente une information importante quant aux surfaces des SDA, et montre dans le cas d'espèce que le Neuchâtel garantit son quota. Le canton va cependant devoir procéder à une vérification de la qualité pédologique de ces surfaces.

Quant à la vigne, le canton prévoit de pérenniser les zones viticoles à environ 600 ha, en révisant notamment le plan d'affectation PAC viticole.

### 3.5.2 Forêts, pâturages boisés et réseaux écologiques

#### Définition et enjeux

La forêt remplit des fonctions multiples qui servent les intérêts de la nature, de la faune et de l'environnement, ainsi que ceux de la population et de l'économie. Sa pérennité territoriale n'est pas remise en question en raison de la loi fédérale sur les forêts (interdiction de défricher). Comme la forêt représente un réservoir crucial de diversité biologique, il est essentiel de coordonner les activités forestières avec celles menées en milieux agricoles et naturels, de même qu'avec les activités de détente, sports et loisirs qui ont tendance à augmenter.

Système mixte agricole et forestier, les pâturages boisés, constitués d'une mosaïque de boisés et d'herbages, doivent faire l'objet d'une gestion adéquate afin d'assurer durablement leur maintien, en tenant compte de tous les déterminants: économie (agriculture, sylviculture), tourisme et loisirs, paysage.

## Portrait

La politique cantonale en matière de protection de la nature est fixée dans différentes lois cantonales. La conception directrice de la protection de la nature approuvée par le Grand Conseil le 22 février 2005 en précise les priorités. La coordination avec la politique forestière a été renforcée depuis la création d'un service de la faune, des forêts et de la nature, et celle avec la politique agricole au travers de l'évolution des paiements directs agricoles (soutien à l'exploitation durable de surfaces présentant une qualité écologique particulière et à la création de réseaux écologiques).

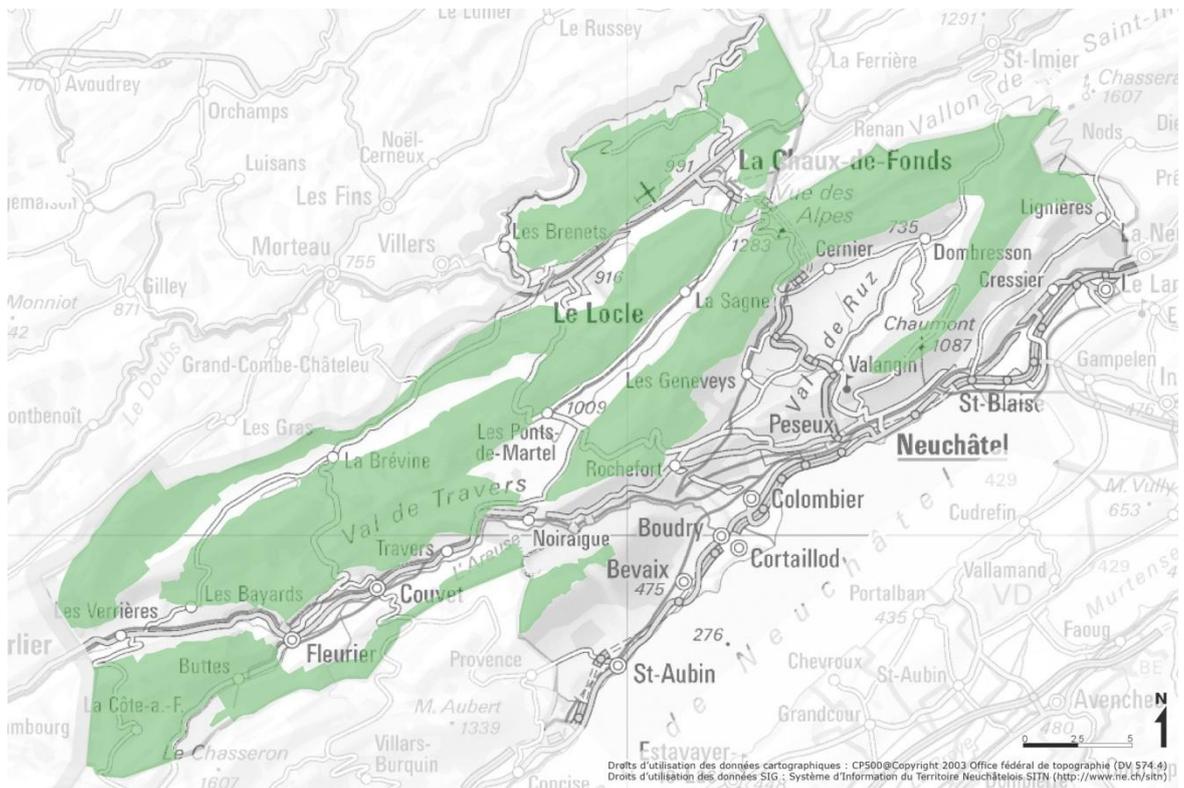
Sur le plan cantonal, la surface occupée par la forêt (29'000 ha, soit 37% du territoire) a peu évolué entre 2006 et 2010. Le respect des limites de construction par rapport aux lisières de forêt ne pose pas de problèmes majeurs. Les pâturages boisés font l'objet d'une attention particulière de la part de l'Arc jurassien depuis quelques années<sup>19</sup> (cf. figure 29). Les services de l'État (SAGR, SFFN et SGRF) ont effectué un travail important pour identifier les surfaces agricoles utiles (SAU) des surfaces forestières respectives (épuration de la SAU). Ce projet, effectué à la demande de la Confédération, et achevé en 2010, a eu pour effet une diminution conséquente de la SAU d'environ 1'400 ha de SAU sur une surface brute de 4'000 hectares de pâturages boisés situés en zone SAU. Les 2'000 ha situés en zone d'estivage n'ont pas été concernés par le projet.

Entre 2007 et 2010, la SAU du canton a passé de 33'468 ha à 31'735 ha. Cette diminution de 1'733 ha est due à l'épuration de la SAU des pâturages boisés, au calcul plus précis de la SAU effectué dans le cadre du *Projet SAU* et à des pertes de surfaces agricoles dues aux constructions.

En protection de la nature, le canton a posé un cadre au développement d'opérations mécaniques lourdes dans les milieux naturels, dont les pâturages boisés, par l'adoption par le Conseil d'État d'un arrêté spécifique. La protection de marais d'importance nationale a été assurée par la sanction d'un plan d'affectation cantonal ad hoc. Plus de 8'000 ha de SAU ont été mis en réseaux écologiques avec plus de 150 agriculteurs, de même que 865 ha de SAU ont obtenu le label de qualité OQE (ordonnance sur la qualité écologique). La mise en œuvre de l'inventaire cantonal des biotopes, objets géologiques et sites naturels d'importance régionale que l'État entend mettre sous protection est en cours. Au niveau local, une récente évaluation a montré que les dispositions réglementaires (zones de protection communale, objet particulier protégé) étaient peu opérationnelles, peu connues et/ou peu appliquées.

---

<sup>19</sup> Gestion intégrée des paysages sylvo-pastoraux de l'Arc Jurassien, Interreg III, CTJ, 2008



**Figure 29: Parties du territoire cantonal concernées par la problématique des pâturages boisés**

Source: Plan directeur cantonal de l'aménagement du territoire, 2011

### Perspectives d'évolution

La qualité du milieu forestier doit être pérennisée voire renforcée sur la base d'une sylviculture proche de la nature pour lui permettre de subvenir durablement aux besoins de la société et pour affronter les défis posés par l'évolution des retombées atmosphériques qui la touchent (azote), les aléas et l'évolution globale du climat.

Les milieux complexes des pâturages boisés, qui forment une partie de l'ossature de notre paysage traditionnel, feront l'objet d'incitations par l'État à l'élaboration de plans de gestion intégrée (PGI) qui s'adressent principalement aux exploitants, propres à assurer leur valeur économique, tout en préservant leur diversité et leur typicité. À cet effet, l'État s'est doté de la base légale nécessaire dans la loi sur la promotion de l'agriculture (art. 44) et a arrêté la base réglementaire (art. 48) permettant de prendre en charge 60% du coût d'élaboration des PGI. A fin 2010, une trentaine de dossiers étaient déjà à l'examen dans les services compétents (SAGR et SFFN). Les principaux enjeux dans le domaine de la protection de la nature sont de préserver la biodiversité en assurant la protection des réservoirs, en contribuant à leur gestion durable et en les mettant en réseau. La protection par le canton d'objets particuliers (haies, murs de pierres sèches) en zone à bâtir montre ses limites et nécessitera d'être affinée. De manière générale, il s'agira de renforcer la prise en compte du volet paysager dans les différentes politiques sectorielles.

### **3.5.3 Territoires d'habitat traditionnellement dispersé**

#### **Définition et enjeux**

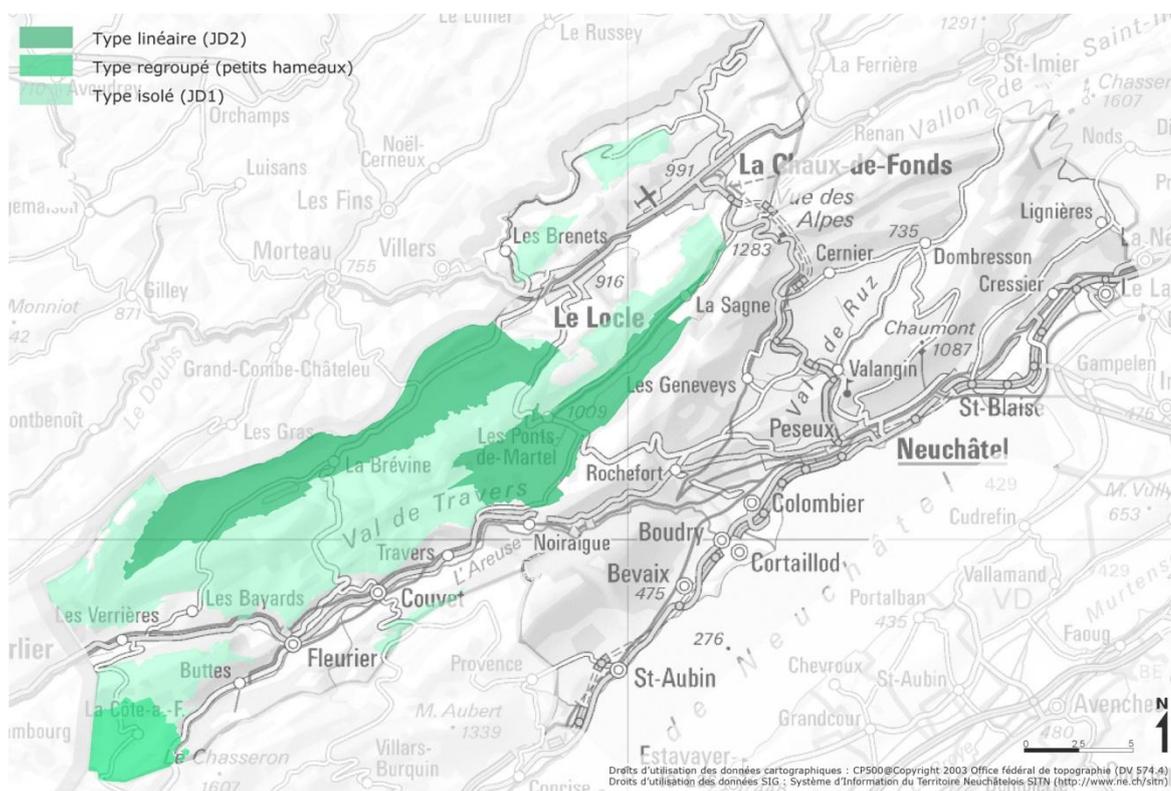
L'habitat traditionnellement dispersé, caractère typique du paysage du canton de Neuchâtel, doit être préservé. Cet objectif est combiné avec celui de maintenir la population dans les territoires concernés.

#### **Portrait**

Dans le canton de Neuchâtel, les territoires d'habitat traditionnellement dispersé se répartissent selon la typologie en habitat linéaire, regroupé (hameaux) et isolé. L'étude démographique des districts et communes concernés a mis en évidence une diminution et un vieillissement de la population pour certains secteurs. D'autres au contraire, de par leur localisation, ne sont pas menacés. Le patrimoine naturel et culturel, le paysage, les équipements et l'accessibilité constituent les autres éléments à prendre en compte dans la pesée des intérêts.

#### **Perspectives d'évolution**

Les perspectives démographiques des districts et communes pour certains secteurs d'habitat dispersé sont défavorables et par ce fait leur vitalité économique et sociale peut s'en trouver menacée. Les communes et régions retenues dans le plan directeur cantonal pour bénéficier des dispositions de l'art. 39 OAT sont les Monts de Buttes et des Verrières, la Côte-aux-Fées, le Val-de-Travers, la Vallée de la Brévine, la Vallée des Ponts et de la Sagne, et le secteur du Doubs (cf. figure 30). L'introduction de telles mesures renforcera la possibilité de réaffecter et transformer des bâtiments en dehors de la zone à bâtir dans les secteurs concernés. En vertu du droit fédéral, de telles mesures ne sont pas envisageables dans les régions en croissance démographique. Ces dispositifs viennent compléter ceux pour les zones de hameaux au sens de l'art. 33 OAT et les constructions dignes de protection hors zone au sens de l'art. 24d LAT.



**Figure 30: Localisation des secteurs d'habitat traditionnellement dispersé répondant au critère de déprise démographique au sens de l'art. 39 OAT**

Source: Plan directeur cantonal de l'aménagement du territoire, 2011

### 3.5.4 Constructions hors de la zone à bâtir

#### Définition et enjeux

Les constructions en dehors de la zone à bâtir sont toujours plus nombreuses. Les restructurations du secteur agricole ont des effets non négligeables sur l'évolution des bâtiments ruraux. L'intérêt des urbains sur ce type de patrimoine se fait également ressentir.

#### Portrait

Le canton de Neuchâtel compte environ 3'600 bâtiments avec logements situés hors de la zone à bâtir. En raison des restructurations qui affectent l'agriculture (perte en moyenne de 25 exploitations/an), le nombre des bâtiments situés en zone agricole (ZA) qui ne sont plus utilisés croît de manière régulière. Ainsi les bâtiments qui ne sont plus assujettis au droit agricole (LDFR) sont au nombre de 60/an alors qu'ils étaient en moyenne moins de 30/an au début des années 2000.

La statistique des demandes de permis de construire dans la zone agricole (ZA) montre que la ZA accueille de plus en plus de projets de réaffectation des bâtiments ruraux pour une part conformes à l'affectation de la zone agricole mais aussi – et majoritairement – des dérogations accordées en vertu de l'art. 24 LAT. Ce phénomène se poursuit au rythme des restructurations du secteur agricole. Entre 2006 et 2010 ce sont 308 permis de construire conformes à la ZA et 484 dérogations qui ont été délivrés.

## Perspectives d'évolution

Ce phénomène concernera à l'avenir de plus en plus d'objets immobiliers. Il s'agit de permettre le maintien de l'habitat permanent dans les secteurs menacés de recul démographique, tout en préservant le patrimoine bâti et en luttant contre le mitage du territoire agricole.

## Espaces ruraux et multifonctionnalité de la zone agricole

Défis pour l'aménagement du territoire ces prochaines années:

- Préserver les meilleures terres cultivables et garantir le quota de SDA défini par le Conseil fédéral.
- Pérenniser 600 ha de surface de vignes en révisant le plan d'affectation cantonal PAC viticole.
- Assurer la protection du patrimoine bâti hors zone du canton et la vitalité des régions à habitat dispersé. Afin de ne pas porter préjudice à l'urbanisation à l'intérieur des zones à bâtir existantes, les surfaces complémentaires pour l'habitat dans les secteurs d'habitat dispersé devront être prises en compte dans le calcul des besoins des communes et régions concernées.
- Suivre attentivement l'évolution des constructions hors des zones à bâtir et accompagner les changements structurels dans l'agriculture et les besoins liés au développement du tourisme (agritourisme, chambres d'hôtes).

## 4 ETAT DE LA PLANIFICATION

### 4.1 Planification cantonale: mise en oeuvre du plan directeur cantonal (PDC)

Le PDC 2011 remplace celui de 1987. En tant qu'outil d'arbitrage entre de nombreux intérêts, son élaboration a présupposé la prise en considération d'une multitude d'avis politiques et d'expertises techniques. Ont notamment été impliquées dans ce processus la commission consultative nommée par le Conseil d'État pour suivre la révision du PDC (C<sup>3</sup>DC) et la communauté de travail pour l'aménagement du territoire (CTAT).

Comme le prévoit la LCAT, le PDC est contraignant pour le canton et les communes dès son adoption par le Conseil d'État, soit le 22 juin 2011. Ce document est actuellement en phase d'approbation formelle par le Conseil fédéral. Il est fort probable que le Conseil fédéral adopte le nouveau PDC avec conditions et recommandations sous forme de compléments à fournir d'ici 2013-2014. Ceci s'explique par le fait que toutes les demandes de la Confédération n'ont pas pu être satisfaites dans la présente révision, tel que le dimensionnement de la zone à bâtir sur le plan régional et cantonal par exemple, et en raison des incertitudes qui pèsent encore sur le droit sur le plan fédéral (révision en cours de la LAT).

La mise en oeuvre du PDC vise à renforcer l'intégration des politiques publiques à incidences spatiales et à permettre un développement durable du territoire cantonal. Téléchargeable sur le site internet [www.ne.ch/plandirecteurcantonal](http://www.ne.ch/plandirecteurcantonal), le PDC contient un volet stratégique (Projet de territoire) basé sur la conception directrice de l'aménagement du territoire, adoptée par le Grand Conseil en 2005, et un volet opérationnel comprenant 50

une soixantaine de fiches de coordination et une carte de synthèse. Le dossier donne une vue d'ensemble des études de base qui sous-tendent le PDC et est accompagné de rapports d'information et de participation.

Le PDC est établi pour les 10 à 15 prochaines années. Il fixe des objectifs spécifiques et des principes d'aménagement et de coordination visant à mettre en œuvre la conception directrice de l'aménagement du territoire. Une mise à jour régulière est d'ores et déjà prévue. Le Conseil d'État considère que ce nouvel instrument est désormais dans les mains des politiciens, des communes et autres organismes concernés. Ces derniers pourront proposer des adaptations et des modifications qui seront examinées par le Conseil d'État, respectivement par le Chef du DGT pour les adaptations mineures et les simples mises à jour. L'objectif est de disposer d'un instrument qui conserve toute son actualité.

Le nouveau PDC est également l'outil des communes et des régions qui sont maintenant chargées de le mettre en œuvre et de poursuivre les réflexions de planification à l'échelle qui convient. En effet de nombreux mandats concrets leur incombent pour la mise en œuvre concrète du PDC. Le canton en assumera également une part importante, tout en orientant l'activité des services sur les enjeux prioritaires et les principaux projets. Il s'agira d'informer et de soutenir la formation continue des communes et des tiers sur les questions d'aménagement du territoire et les besoins qui découlent du nouveau PDC et des adaptations législatives, le cas échéant avec des tiers spécialisés (ASPAN, CEAT).

## **4.2 Planification régionale et locale: des instruments d'aménagement à réviser et à mettre à jour**

Pour réellement déployer ses effets, le PDC doit être mis en œuvre dans la plupart des cas par des instruments communaux ou régionaux (plans directeurs ou plans d'aménagement locaux), ou par des plans d'affectation cantonaux (PAC). Ces derniers sont peu nombreux et réservés à des thématiques cantonales spécifiques (PAC viticole, PAC Marais, PAC de parcs éoliens, PAC pour le développement de pôles économiques d'importance cantonale, etc.).

De façon générale, les instruments d'aménagement en vigueur aux niveaux local et régional sont loin d'intégrer l'ensemble des objectifs du PDC. La révision des instruments d'aménagement locaux pourra s'appuyer sur un PDC actualisé qui correspond aux attentes de la Confédération et sur des dispositions légales révisées qui découlent de la mise en œuvre de l'AIHC.

### **4.2.1 Plans directeurs régionaux d'aménagement**

L'étude récente menée par Avenir Suisse <sup>20</sup> a montré qu'en comparaison intercantonale, le canton de Neuchâtel ne présentait pas un bilan favorable si l'on mettait en relation la croissance des surfaces d'habitat avec celle de la population. Avenir Suisse a également émis un doute quant à la qualité et à la mise en œuvre des instruments de maîtrise de l'urbanisation, et critiqué le caractère peu contraignant de nombreuses mesures. Il a néanmoins été relevé que Neuchâtel faisait partie d'un groupe de cantons qui sont en train de se doter d'instruments permettant de maîtriser efficacement l'urbanisation. Le renforcement de la planification régionale et la définition de principes clairs et de mandats plus concrets aux différentes autorités dans le PDC en font partie. Avenir Suisse a également relevé que les cantons qui disposaient d'une vision d'ensemble obtenaient plus de succès.

C'est désormais le cas avec le Projet de territoire cantonal. Le nouveau PDC accorde également un rôle plus important à la planification régionale que celui de 1987 et ne se base plus uniquement sur l'échelon local pour mettre en œuvre ses objectifs.

---

<sup>20</sup> "L'aménagement du territoire entre prescriptions et exécution: inventaire des instruments cantonaux de maîtrise de l'urbanisation", Avenir Suisse, 2010

Indépendamment des processus de fusion en cours et de la stratégie RUN, certaines thématiques ne peuvent en effet plus être abordées dans le cadre restreint du territoire communal. Une vision par espace fonctionnel est devenue incontournable. Nombre de thèmes pourront être abordés dans le cadre du projet d'agglomération ou des réflexions être développées par les communes dans le cadre des régions RUN.

Le SAT a la charge de clarifier les attentes du canton qui découlent du nouveau PDC en matière de planification régionale, et la coordination avec la révision des plans d'aménagement locaux, qui devront s'appuyer sur les travaux effectués en amont. Ces directives viendront compléter le guide de l'aménagement local à disposition des communes du canton.

Une modification récente de la LCAT permet désormais de subventionner les plans directeurs régionaux (PDR) (art. 77 RELCAT modification du 15 décembre 2010).

À ce jour, trois régions sont déjà entrées dans une démarche de ce type en établissant des réflexions directrices sur le plan régional (réflexions limitées à certains thèmes), ou sont en cours d'élaboration de leurs PDR. Il s'agit du Val-de-Travers, de la région de l'Entre-deux-Lacs et de la COMUL en ce qui concerne les pôles de gare.

Par ailleurs, le projet d'agglomération de 2<sup>ème</sup> génération (PA RUN2) est en cours d'établissement. Celui-ci s'appuie à la fois fortement sur le nouveau PDC et prend en charge des problématiques nouvelles et des projets qui pourront, pour partie, être intégrés dans la prochaine adaptation du PDC.

#### **4.2.2 Projet d'agglomération RUN**

La mise en œuvre du projet d'agglomération a été confiée au RUN et à son bureau des agglomérations et des régions. Un très important travail a été fourni pendant la période 2006-2010 pour le dépôt du projet auprès de la Confédération et le développement des avant-projets relatifs aux mesures de transport et d'aménagement prévues par le projet de 1<sup>ère</sup> génération (PA RUN1).

Le Conseil d'État ayant souhaité clarifier les modalités de gouvernance du PA, il a décidé de se retirer de l'Association RUN à fin 2011, sans remettre en question l'utilité du projet. L'État continuera de soutenir ce projet innovant et moteur pour le développement territorial du canton, mais la collaboration avec le RUN se poursuivra par le biais de mandats de prestations.

#### **4.2.3 Plans d'affectation communaux**

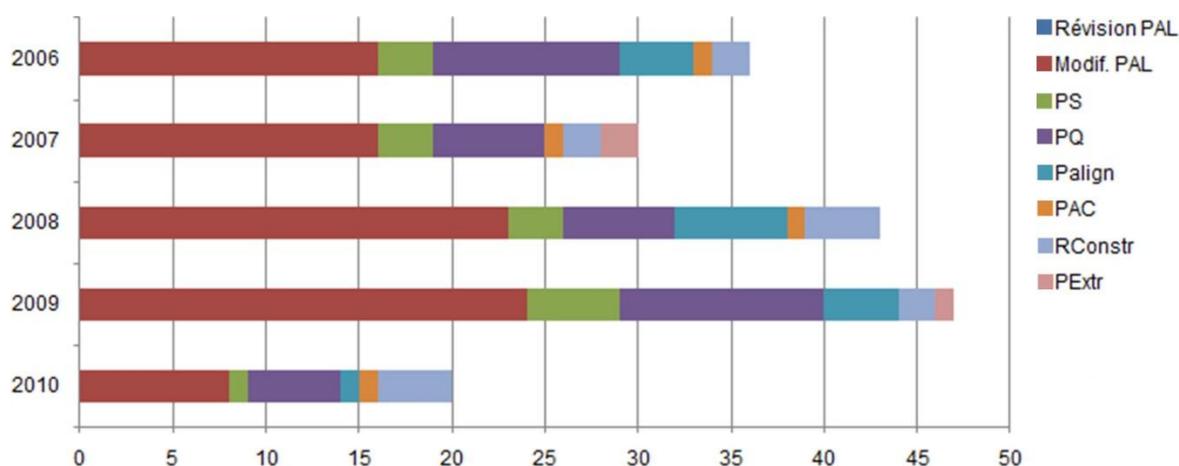
Les plans d'affectation dont disposent la plupart des communes datent des années 90 (plans dits "de deuxième génération"). La "moyenne d'âge" des plans d'aménagement locaux (PAL) est de près de 15 ans: les ¾ des PAL des communes du canton ont plus de 10 ans et près d'un tiers ont plus de 15 ans (cf. figure 31). Ils n'ont subi que des révisions partielles et des modifications ponctuelles et ne correspondent plus que partiellement aux besoins d'un développement territorial durable. Ils devront donc être révisés de même que les règlements communaux, sur la base des directives du SAT, qui seront disponibles au 1<sup>er</sup> semestre 2012, ce qui correspond à la période de changement des autorités communales.

PAL 0-5 ans	2	4%	PAL de – de 10 ans	14	26%
PAL 6-10 ans	12	23%			
PAL 11-15 ans	23	43%	PAL de + de 10 ans	39	74%
PAL + 15 ans	16	30%			

**Figure 31: État des lieux des PAL des communes neuchâtelaises, au 31 déc. 2010**

Source: Service de l'aménagement du territoire, 2011

Le nombre de modifications partielles de plans d'aménagement, sanctionnées par le Conseil d'État, a augmenté de 2006 à 2009 puis a fortement diminué sur recommandation du SAT, vu le caractère obsolète de certains plans de zones (besoins d'une révision plus substantielle, problème de la sécurité du droit), et de l'entrée en vigueur imminente du nouveau PDC et de l'AIHC (cf. figure 32).



**Figure 32: Instruments de planification sanctionnés par le Conseil d'État 2006-2010**

Source: Service de l'aménagement du territoire, 2011

Toutefois 13 communes ont d'ores et déjà entamé le processus de révision complète de leurs instruments, et 5 communes sont en train d'achever la révision de leur PAL de 2<sup>ème</sup> génération. Un guide à l'attention des communes, mandataires et services cantonaux a été édité en 2006. Il permet d'orienter et de définir le processus de révision des PAL, en vue d'élaborer des PAL de 3<sup>ème</sup> génération.

#### 4.3 Planification de détail: plans de quartier, plans spéciaux

Si les plans de quartier restent des outils d'aménagement importants pour planifier des secteurs de la localité qui revêtent une certaine complexité, force est de constater qu'ils n'ont pas tous permis de garantir la qualité architecturale et urbanistique et des modèles urbains durables. Dans la perspective d'une nouvelle qualité urbaine, la rénovation et la transformation du parc immobilier existant et l'enjeu de la densification vers l'intérieur posent le problème de la formation de tous les acteurs et d'un soutien plus actif encore que par le passé des autorités communales pour accompagner ces processus. Les zones centrales de l'agglomération ne sont pas les seules concernées, mais également les zones suburbaines et périurbaines, insuffisamment denses ou mono-orientées sur l'habitat.

Le PDC encourage la création de quartiers durables et de logements à loyers modérés, en accordant un bonus d'utilisation du sol à ce type de projet (20%), afin notamment de mettre en œuvre la politique cantonale du logement. Il s'agit de mettre sur le marché plus de 4'000 logements d'ici 2020 pour répondre aux besoins de la population. Un guide du plan de quartier durable à l'attention des communes, mandataires et services cantonaux est prévu en 2012. Il devra permettre de définir ce qui est entendu sous le terme de "quartiers durables" et d'en préciser le contenu.

L'instrument du plan spécial peut quant à lui, outre les obligations légales, favoriser la gestion et la mise en œuvre de pôles d'activités économiques, de pôles de gares, de grands générateurs de trafic (centres commerciaux, centre de loisirs, etc.) ou encore de friches industrielles.

#### **4.4 Accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC)**

La Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) a élaboré un accord destiné à harmoniser les notions et méthodes de mesure dans le domaine de la construction (définition du terrain de référence, des bâtiments et des éléments de bâtiment, nombre de niveaux et distances entre bâtiments et aux limites, mesures de l'utilisation du sol, etc.). L'objectif de cet accord correspond à un souci de réduire la forte diversité réglementaire actuelle et de permettre une harmonisation au niveau suisse. Le Grand Conseil neuchâtelois a ratifié l'AIHC en novembre 2010. Le canton dispose d'un délai jusqu'en 2012 pour transposer l'AIHC dans le droit cantonal<sup>21</sup>. Ces travaux sont en cours au sein de l'État. L'ensemble des règlements communaux d'aménagement et des constructions devront ensuite être adaptés dans un délai qui sera déterminé lors des modifications de la LCAT et de la LConstr. qui seront soumises au Grand Conseil.

#### **4.5 Développement du Système d'information du territoire neuchâtelois (SITN)**

Face à la complexité croissante des décisions territoriales, à la pression sur le sol et à l'augmentation générale des nuisances, les systèmes d'information géographique et la géomatique apportent un soutien précieux aux décideurs (données actualisées, normées, structurées et disponibles). Constitué de nombreuses bases de données alimentées et tenues à jour par les services concernés et géré par le service de la géomatique et du registre foncier (SGRF), le Système d'information du territoire neuchâtelois (SITN) mis en place dans les années 90 déjà est devenu un outil extrêmement performant d'aide à la décision dans tous les domaines de la gestion du territoire. Il est également très consulté par le public. Le SITN sera encore complété par les informations liées au PDC et au projet d'OT\_NE, afin de développer les tâches de suivi et d'observation liés à la tâche de planification cantonale (controlling et monitoring).

Une partie des informations contenues sur le guichet acquerra la foi publique lors de l'entrée en force du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière. Il sera ainsi possible pour un tiers d'obtenir l'ensemble des informations légales sur un bien-fonds sans avoir besoin de se déplacer ni à la commune ni dans divers services de l'État.

#### **4.6 Observatoire du territoire (OT\_NE)**

Le RAT 2011 montre l'importance de disposer d'un outil d'observation du territoire permanent et fiable, capable de fournir des données et analyses objectives auxquelles peuvent être confrontées les visions politiques et les mesures mises en œuvre dans les différentes politiques. Cet outil, annoncé dans le Programme de législation 2010-2013,

---

<sup>21</sup> Loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) et loi sur les constructions (LConstr.)

est en cours de déploiement. Bien coordonné avec les missions du SITN et du service cantonal de la statistique, il permettra d'éditer des tableaux de bord toujours actuels et des rétrospectives. Il facilitera l'établissement à futur des rapports quadriennaux sur l'aménagement du territoire, apportera un éclairage précieux aux autorités lors de prises de décisions à incidence spatiale et sera un outil de détection utile pour les évolutions en cours. Le développement de cette plate-forme implique plusieurs Départements et services de l'État. Dans la mesure du possible, les indicateurs d'observation seront harmonisés avec ceux de la Confédération ou d'autres cantons et régions limitrophes, et se baseront sur diverses bases existantes, afin de faciliter les comparaisons. Cet outil permettra également de sensibiliser la population sur les thématiques de l'aménagement et les grands enjeux. Il est prévu à terme d'y associer également les communes, en tant qu'utilisateurs ou fournisseurs de données si elles y sont intéressées. L'OT\_NE est coordonné avec le monitoring du projet d'agglomération (MOCA) en ce qui concerne les thèmes urbanisation et transports. Ce projet prévoit un déploiement progressif à partir de 2012.

#### **4.7 Cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière**

Si les restrictions de droit privé telles que servitudes de passage et de canalisations, de droit de vue, ou d'empiètements sont gérées et rendues accessibles par le registre foncier, les restrictions de droit public telles que zones d'aménagement, alignements routiers, cadastre des sites pollués, zones de protection des eaux, distances à la forêt dans le périmètre d'urbanisation émanent de plusieurs autorités et requièrent généralement la consultation de services différents, entraînant autant de démarches dévoreuses de temps.

Le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF) veut remédier à cette situation. La nouvelle ordonnance fédérale sur le cadastre RDPPF donne la base légale à l'introduction d'un tel cadastre qui documente systématiquement et de manière officielle et fiable les restrictions de droit public à la propriété foncière. Il est prévu que ces restrictions soient rendues publiques de manière centralisée, permettant ainsi de renforcer la sécurité juridique dans le domaine de la propriété foncière.

La mise en œuvre du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière dans le canton de Neuchâtel est régie par les articles 26 à 28 de la loi cantonale sur la géoinformation (LCGéo) entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2011.

Pour ce qui concerne le financement, une distinction doit être établie entre les charges d'exploitation du cadastre RDPPF qui sont prises en charge pour moitié par la Confédération et les coûts d'enregistrement et de mise à jour qui incombent à l'autorité ou au service spécialisé compétent pour la décision considérée et qui demande son inscription au cadastre RDPPF. La participation du canton aux coûts d'exploitation devrait être compensée par les recettes produites lors de la diffusion d'extraits certifiés conformes.

## État de la planification

Défis pour l'aménagement du territoire ces prochaines années:

- Mise à jour régulière du plan directeur cantonal de l'aménagement du territoire.
- Prise en compte du nouveau plan directeur cantonal et des modifications législatives liées à l'AIHC dans les tâches de planification futures du canton et des communes et adaptation des instruments directeurs communaux et régionaux et les plans d'affectation
- Développement de l'observatoire du territoire cantonal et consolidation de la plateforme internet SITN.
- Développement du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière dans le domaine de l'aménagement du territoire, mise à jour et validation permanente des modifications apportées aux biens-fonds.

## 5 REFORME DE L'ETAT ET FISCALITE

### 5.1 Réforme de la fiscalité des personnes physiques

L'analyse de l'évolution des recettes de l'État montre une diminution des recettes des personnes physiques et des départs très importants de contribuables vers les cantons voisins, qui présentent une fiscalité moins pénalisante. Observée depuis 2001, cette évolution préoccupante représente annuellement une perte nette de 535 contribuables due au solde migratoire intercantonal négatif. Le vieillissement démographique et l'érosion de l'assiette fiscale renforcent le risque de paupérisation du canton et nuisent à son attractivité, notamment comme lieu de résidence. C'est ce qui a amené le Conseil d'État à proposer en mars 2011 une réforme de la fiscalité des personnes physiques contenant des mesures ciblées sur les femmes, les familles et la classe moyenne, à introduire sur 5 ans à partir de 2013. Lors de sa séance du 23 mai 2011, le Conseil d'État a adopté le rapport sur la réforme de la fiscalité des personnes physique à l'attention du Grand Conseil et l'a présenté aux médias le 27 mai 2011.

### 5.2 Révision de la fiscalité des entreprises

La globalisation génère une forte mobilité de tous les facteurs économiques (marchandises, capitaux, personnes et entreprises). Au niveau fédéral, les modifications de la péréquation financière intercantonale (RPT), de la nouvelle politique régionale (LPR) et de l'imposition des personnes morales ont des conséquences sur la politique fiscale, et la promotion économique cantonale. L'enjeu est l'attractivité du canton pour les entreprises présentes dans le canton et intéressées à s'y implanter. Le Conseil d'État a ainsi proposé une réforme de la fiscalité des entreprises qui porte notamment sur l'abaissement de l'impôt sur le capital des sociétés holdings et sur la réduction de l'impôt sur le bénéfice des personnes morales. Lors de la votation cantonale du 19 juin 2011 la révision de la fiscalité des entreprises a été acceptée à une large majorité.

### 5.3 Redressement des finances

Le présent rapport n'implique pas directement de dépenses. Il ne fait que décrire un bilan et des enjeux. Les tâches liées à la mise en œuvre du plan directeur sont des tâches permanentes d'un ou plusieurs services concernés de l'administration, ou découlent de

grands projets de l'État décidés par ailleurs. Les mandats concrets aux autorités définis dans le PDC annoncent des horizons temporels de réalisation (portée informative), qui sont repris et consolidés dans les programmes de législatures quadriennaux du Conseil d'État. Quant aux projets majeurs à incidence financière, ceux-ci font l'objet de demandes de crédit au Grand Conseil. Les projets qui s'inscrivent dans le cadre des activités ordinaires des services de l'État sont financés à travers les budgets annuels et coordonnés avec la planification roulante de l'État.

#### **5.4 Réforme de l'État**

Le présent rapport n'a pas d'incidences sur la réforme de l'État.

En espérant que ce rapport aura su retenir votre intérêt et qu'il suscitera des discussions intéressantes en vue d'une vision partagée de notre coin de pays,

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

Neuchâtel, le 14 septembre 2011

Au nom du Conseil d'Etat:

*La présidente,*  
G. ORY

*La chancelière,*  
S. DESPLAND

## 6. DOCUMENTATION

### 6.1 Sigles et abréviations

AIHC	Accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions
ARE	Office fédéral du développement territorial
ASPAN	Association suisse pour l'aménagement national
BAR	Bureau des agglomérations et des régions
C <sup>3</sup> DC	Commission consultative pour la révision de la conception directrice cantonale
CEAT	Communauté d'études pour l'aménagement du territoire
CFHA	Commission fédérale de l'hygiène de l'air
CGSO	Conférence des cantons de Suisse occidentale
COMUL	Communauté urbaine du Littoral
CSEM	Centre suisse d'électronique et de microtechnique
Cst.	Constitution fédérale
CTAT	Communauté de travail pour l'aménagement du territoire
CTJ	Conférence Transjurassienne
CULC	Communauté urbaine Le Locle – La Chaux-de-Fonds
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DGT	Département cantonal de la gestion du territoire
DTAP	Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement
EnDK	Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie
EPFL	Ecole polytechnique fédérale de Lausanne
ESPOP	Statistique fédérale de l'état annuel de la population
HE-Arc	Haute École spécialisée de Suisse occidentale
IMT	Institut de microtechnique de l'École polytechnique fédérale de Lausanne
ISOS	Inventaire des sites construits à protéger en Suisse
LAL	Loi sur l'aide au logement
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire
LCAT	Loi cantonale sur l'aménagement du territoire
LConstr.	Loi cantonale sur les constructions
LCGéo	Loi cantonale sur la géoinformation
LDFR	Loi sur le droit foncier rural
LDTer	Loi fédérale sur le développement territorial (projet 2009)
LOG	Loi fédérale sur le logement
LPAgr	Loi cantonale sur la promotion de l'agriculture
LPR	Loi sur la politique régionale
MD	Mobilité douce
MOCA	Monitoring du projet d'agglomération
MoPEC	Modèle de prescriptions énergétiques des cantons
MS	Mobilité spatiale
NECO	Service cantonal de l'économie
OAT	Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire
OBCF	Ordonnance fédérale sur la réduction du bruit émis par les chemins de fer
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFC	Office fédéral de la culture
OFROU	Office fédéral des routes
OFS	Office fédéral de la statistique

OPair	Ordonnance fédérale sur la protection de l'air
OPAM	Ordonnance fédérale sur la protection contre les accidents majeurs
OPB	Ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit
OQE	Ordonnance fédérale sur la qualité écologique
OT_NE	Observatoire du territoire neuchâtelois
OSTAJ	Observatoire Statistique Transfrontalier de l'Arc Jurassien
PA	Projet d'agglomération
PAC	Plan d'affectation cantonal
PAL	Plan d'aménagement local
PDC	Plan directeur cantonal
PDR	Plan directeur régional
PGI	Plan de gestion intégrée
PM10	Poussières fines (diamètre < 10 micromètres)
PS	Plan spécial
PSE	Plan sectoriel des lignes de transport d'électricité
PT-CH	Projet de territoire suisse
RACN	Recensement architectural du canton de Neuchâtel
RAT	Rapport sur l'aménagement du territoire
RC-CH	Région capitale suisse
RDPPF	Cadastre de restrictions de droit public à la propriété foncière
RegBL	Registre fédéral des bâtiments et des logements
RELCAT	Règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire
RPT	Péréquation financière intercantonale
RUN	Réseau urbain neuchâtelois
SAGR	Service cantonal de l'agriculture
SAT	Service cantonal de l'aménagement du territoire
SATAC	Plate-forme de gestion des permis de construire
SAU	Surface agricole utile
SCRIS	Service cantonal (vaudois) de recherche et d'information statistiques
SDA	Surfaces d'assolement
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SENE	Service cantonal de l'énergie et de l'environnement
SFFN	Service cantonal de la faune, des forêts et de la nature
SGRF	Service cantonal de la géomatique et du registre foncier
SITN	Système d'information du territoire neuchâtelois
SPCH	Service cantonal des ponts et chaussées
STAT	Service cantonal de statistique
TC	Transport en commun
TIM	Transports individuels motorisés
TP	Transports publics
ZA	Zone agricole
ZU2	Zone d'urbanisation communale

## 6.2 Bibliographie / Sources des données

Les bases d'élaboration du RAT 2011 sont les suivantes (liste non exhaustive):

- Système d'information du territoire neuchâtelois (SITN)
- Atlas du canton NE (Université NE) – Atlas de la suisse
- Observatoire Statistique Transfrontalier de l'Arc Jurassien
- WEB GIS ARE
- Projet d'agglomération RUN
- Études de base dans le cadre du PDC
- Rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur différentes politiques sectorielles
- Statistiques des services cantonaux (SCAT, SENE, SPCH, SFFN, SCTR, SAGR, OCNL)
- Service cantonal de la statistique et office fédéral de la statistique
- Statistique suisse des zones à bâtir 2007 (avec dossier cantonal)
- Publications de l'ARE
- CEAT-EPFL-OSTAJ: L'Arc Jurassien en perspective", 2010
- Crédit Suisse: Swiss Issues Immobilier, Marché immobilier 2011, Faits et tendances, février 2010
- Ernst und Partner: Scénarios de développement 2025 (Raumentwicklung Schweiz 2025)
- Service cantonal de recherche et d'information statistiques (SCRIS) VD: Perspectives de population 2009-2040 Neuchâtel
- Projet de territoire suisse
- Avenir Suisse: L'aménagement du territoire entre prescriptions et exécution: inventaire des instruments cantonaux de maîtrise de l'urbanisation, 2010

## TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1: Croissance moyenne annuelle de la population, en%.....	13
Figure 2: Croissance démographique moyenne selon régions MS, période 2004/2008 en % .....	14
Figure 3: Population du canton de Neuchâtel 2025-2040 selon scénarios démographiques .....	15
Figure 4: Évolution de la population régionale selon différents scénarios démographiques.....	15
Figure 5: Évolution indicée de l'emploi dans le canton de Neuchâtel, 2005-2010 .....	18
Figure 6: Croissance des places de travail entre 2005 et 2008, en % .....	18
Figure 7: Évolution de la répartition modale des déplacements des Neuchâtelois, en % des distances effectuées, 2000-2005.....	22
Figure 8: Répartition modale des déplacements des Neuchâtelois, en % des distances effectuées, selon le type de commune de domicile, 2005.....	22
Figure 9: Évolution de la répartition des motifs de déplacement des Neuchâtelois, en % des déplacements, 2000 - 2005 .....	23
Figure 10: Trafic journalier moyen 2010 .....	24
Figure 11: Développement et réorganisation des transports publics neuchâtelois .....	26
Figure 12: État et évolution de l'utilisation du sol dans le canton de Neuchâtel .....	27
Figure 13: Surfaces d'habitat et d'infrastructure par habitant et par canton (m <sup>2</sup> ), 1982-2009 .....	28
Figure 14: Surface d'habitat et d'infrastructure par habitant dans le canton de Neuchâtel .....	29
Figure 15: Évolution de la densité (habitants / ha) entre 1994 et 2006 .....	30
Figure 16: Taux de maisons individuelles sur l'ensemble des bâtiments en 2009, en %.....	31
Figure 17: Surface de zone à bâtir par habitant, par canton .....	33
Figure 18: Épuisement futur des réserves de terrains à bâtir sur le plan national .....	34
Figure 19: Terrains libres par type de zones .....	35
Figure 20: Terrains libres et partiellement construits dans les zones à bâtir légalisées.....	35
Figure 21: Surfaces brutes de plancher et habitants potentiels dans les zones d'habitation et mixtes .....	36
Figure 22: Surfaces brutes de plancher et emplois potentiels dans les zones d'activités.....	36
Figure 23: Zones à bâtir non construites (en ha) : localisation selon régions RUN.....	37
Figure 24: Surfaces brutes de plancher potentielles (en ha): localisation selon régions RUN.....	37
Figure 25: Densité des centres commerciaux en Suisse.....	39
Figure 26: Poussières fines (PM10) mesurées en février 2011 en ville de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds (moyennes journalières) .....	41
Figure 27: Personnes subissant une pollution sonore nuisible et incommode en Suisse selon le type d'habitat .....	42
Figure 28: Répartition régionale des surfaces d'assolement (SDA) .....	45

Figure 29: Parties du territoire cantonal concernées par la problématique des pâturages boisés..	47
Figure 30: Localisation des secteurs d'habitat traditionnellement dispersé répondant au critère de déprise démographique au sens de l'art. 39 OAT .....	49
Figure 31: État des lieux des PAL des communes neuchâteloises, au 31 déc. 2010 .....	53
Figure 32: Instruments de planification sanctionnés par le Conseil d'État 2006-2010 .....	53

## TABLE DES MATIERES

<b>Résumé</b> .....	1
1. Sens et portée du présent rapport .....	4
2. Mise en contexte: les politiques fédérales .....	5
2.1. Tendances récentes du développement territorial de la Suisse .....	6
2.2. Révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire .....	6
2.3. Projet de territoire suisse .....	7
2.4. Politique des agglomérations .....	7
2.5. Nouvelle politique régionale suisse .....	7
2.6. Politique agricole et politique forestière .....	8
2.7. Stratégie pour le développement durable .....	9
2.8. Politique fédérale de l'énergie .....	9
2.9. Politique fédérale du logement .....	10
3. Tendances actuelles et perspectives d'évolution .....	10
3.1. Rayonner: le positionnement du canton .....	10
3.1.1 Neuchâtel et la globalisation .....	10
3.1.2 Coopérations intercantionales .....	11
3.1.3 Coopérations transfrontalières .....	11
3.1.4 Valorisation du patrimoine bâti et des sites archéologiques: sites UNESCO ...	12
3.2. Inciter: le développement économique et l'approvisionnement .....	13
3.2.1 Évolution de la population et perspectives démographiques .....	13
3.2.2 Conditions-cadres et évolution de l'économie neuchâteloise .....	16
3.2.3 Énergie .....	19
3.3. Relier: les transports .....	21
3.3.1 Principales évolutions concernant la mobilité .....	21
3.3.2 Évolution du trafic routier .....	23
3.3.3 Réseau de transports publics .....	25
3.4. Valoriser: l'urbanisation et préserver un environnement de qualité .....	27
3.4.1 Évolution de l'aire urbanisée .....	27
3.4.2 Évolution de la densité .....	29
3.4.3 Bâtiments et logements .....	30
3.4.4 Zones à bâtir .....	32
3.4.5 Centres commerciaux .....	38
3.4.6 Protection du patrimoine .....	39
3.4.7 Protection de l'environnement .....	40
3.4.8 Protection des personnes et des biens (Dangers naturels) .....	43
3.5. Renforcer: les espaces ruraux et la multifonctionnalité de la zone agricole .....	44

3.5.1	Préservation des terres agricoles et de la vigne.....	44
3.5.2	Forêts, pâturages boisés et réseaux écologiques .....	45
3.5.3	Territoires d'habitat traditionnellement dispersé .....	48
3.5.4	Constructions hors de la zone à bâtir.....	49
4	État de la planification .....	50
4.1	Planification cantonale: mise en oeuvre du plan directeur cantonal (PDC).....	50
4.2	Planification régionale et locale: des instruments d'aménagement à réviser et mettre à jour.....	51
4.2.1	Plans directeurs régionaux d'aménagement .....	51
4.2.2	Projet d'agglomération RUN .....	52
4.2.3	Plans d'affectation communaux .....	52
4.3	Planification de détail: plans de quartier, plans spéciaux.....	53
4.4	Accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC).....	54
4.5	Développement du Système d'information du territoire neuchâtelois (SITN) .....	54
4.6	Observatoire du territoire (OT_NE) .....	54
4.7	Cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière.....	55
5	Réforme de l'État et fiscalité .....	56
5.1	Réforme de la fiscalité des personnes physiques.....	56
5.2	Révision de la fiscalité des entreprises.....	56
5.3	Redressement des finances .....	56
5.4	Réforme de l'État.....	57
6	Documentation .....	58
6.1	Sigles et abréviations .....	58
6.2	Bibliographie / Sources des données .....	60