

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

(Du 30 novembre 2015)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RESUME GENERAL

Outre son action spécifique, l'aménagement du territoire coordonne nombre de politiques publiques à incidences spatiales et il est donc nécessaire de faire un bilan régulier des évolutions dans ces différents domaines et de l'action des instruments d'aménagement, en particulier du plan directeur cantonal. C'est le sens des instruments de controlling et de monitoring mis en place par le Conseil d'Etat. Il est important pour les autorités, en dehors d'une prise de décision, de partager tous les quatre ans une image commune en se fondant sur une exploitation des données publiques les plus récentes. Obligation légale, le rapport sur l'aménagement du territoire (RAT) 2015 est ici avant tout un outil de transparence et d'information.

Les principaux messages

Le RAT 2015 couvre la période 2011-2014, soit les premières années suivant l'entrée en vigueur du plan directeur cantonal (PDC). Ainsi, le présent RAT permet d'avoir un aperçu des premiers pas effectués dans la mise en œuvre des objectifs du projet de territoire cantonal, outil stratégique du PDC. Pour rappel, le projet de territoire est construit autour des thématiques des relations extérieures, de l'économie, de l'accessibilité, de l'espace urbain et de la solidarité territoriale.

En termes de relations extérieures, le PDC fixe comme objectif d'améliorer la position du canton, de valoriser les domaines d'excellence industrielle ainsi que de renforcer l'attractivité touristique et la valorisation du patrimoine culturel. Durant la période 2011-2014, le canton a renforcé son positionnement dans le réseau polycentrique des villes suisses dont la formalisation trouve son ancrage dans des partenariats intercantonaux tels que l'Association arcjurassien.ch, le réseau des villes de l'arc jurassien (RVAJ) et la Région Capitale Suisse (RCS), avec des projets et synergies dans les domaines de la formation (HE-ARC), du tourisme (Jura & Trois lacs), de la santé, des transports et de l'énergie, ou encore les pôles de développement économique. Il y a lieu de rappeler également les partenariats transfrontaliers en cours comme le programme Interreg France-Suisse.

Sur le plan de l'économie, le PDC fixe comme objectif de soutenir un développement économique durable et d'assurer un approvisionnement durable. En ce qui concerne principalement les emplois, un accroissement du nombre d'emplois est constaté pour la période 2011-2014, atteignant 94'100 emplois, ce qui représente 83'000 équivalents plein-temps (EPT). La politique des pôles porte ainsi ses fruits, permettant la création de plusieurs milliers d'emplois dans les domaines stratégiques définis par le canton (DAS) et renforçant ainsi l'attractivité et le positionnement du canton.

En termes d'accessibilité, le PDC fixe comme objectif d'améliorer les liaisons extérieures, de viser un report modal fort et de réorganiser le réseau routier. De manière générale, le report modal peine à s'opérer, notamment dans les régions périphériques et les Montagnes. En revanche, dans les régions urbaines, et particulièrement à Neuchâtel, un recul significatif de la part des transports individuels motorisés (TIM) est observé (54 % en 2000 contre 38 % en 2010). Ainsi, l'enjeu du report modal se situe principalement dans la constitution d'une armature de transport structurante et performante permettant de capter les flux, notamment pendulaires, et l'encouragement de nouvelles pratiques. Quand bien même la qualité de desserte des zones à bâtir en transports publics est globalement satisfaisante, la durée totale des déplacements est jugée encore bien trop importante pour réaliser la vision du Conseil d'Etat "Un canton – un espace" (vivre ensemble) et jouer pleinement notre rôle dans le Projet de territoire Suisse. Ce constat justifie la mise en place d'un réseau de transports publics efficace, étendu à l'ensemble des régions, bien connecté au réseau ferré national, et aux autres modes de transport. Cette volonté claire du Conseil d'Etat est traduite dans la Stratégie Mobilité 2030.

En ce qui concerne l'espace urbain, le PDC fixe comme objectif de mener une politique d'urbanisation durable, d'améliorer la qualité de vie dans les quartiers, de valoriser l'espace urbain, et d'élever le niveau général des équipements et des services. Durant la période 2011-2014, le développement de l'espace urbain s'est effectué à l'intérieur des réserves en zone à bâtir, limitant ainsi l'impact de l'urbanisation sur la zone agricole et les milieux naturels. Une densification de l'espace urbain est ainsi constatée et se traduit dans la réalisation de 1435 logements durant la période 2011-2013. Cependant, la production de logements demeure encore insuffisante au regard du taux de vacance des logements qui se situe en dessous de 1.5 % et représente ainsi une situation de pénurie. En outre, l'évolution de la structure de la société voit un desserrement des ménages impliquant une augmentation des ménages de petite taille, à quoi il faut ajouter un vieillissement de la population, ce qui nécessite la création d'une offre en logements adéquate. Dans ce contexte, les enjeux pour les années à venir consistent à assurer la production de logements à l'intérieur des réserves en zone à bâtir, et à veiller à l'adéquation de l'offre à la demande notamment en matière de logements abordables et d'utilité publique mais aussi pour les catégories plus aisées. En ce qui concerne la qualité environnementale, celle-ci est maîtrisée mais elle reste à surveiller dans les secteurs de l'agglomération les plus exposés au bruit et aux nuisances du trafic, afin de ne pas compromettre la possibilité d'utiliser les terrains les mieux situés.

En terme de solidarité territoriale, le PDC est de nature à soutenir le projet défini dans le programme de législature du conseil d'Etat "Un canton – un espace". Cet instrument fixe comme objectif de garantir l'accessibilité et les services de base, d'organiser la multifonctionnalité du territoire rural et de préserver le patrimoine naturel et culturel ainsi que la biodiversité. C'est notamment à travers l'établissement des plans directeurs régionaux (en cours) que le thème de la solidarité territoriale est traité. A travers ces démarches, il s'agit de coordonner, à l'échelle d'une région fonctionnelle, l'urbanisation et les transports en veillant notamment à soutenir la vitalité des territoires ruraux en leur permettant de lutter contre le déclin démographique et en leur assurant une bonne accessibilité aux services de base. La période 2011-2014 se caractérise par la création de nombreux éco-réseaux dans le cadre de la nouvelle politique agricole (PA 2014-2017). Ces démarches sont susceptibles d'améliorer la biodiversité cantonale, laquelle s'avère plus faible que la moyenne suisse malgré l'importance des surfaces protégées.

Globalement, le présent RAT montre que la politique cantonale en matière d'aménagement du territoire permet la mise en œuvre des principes du Projet de territoire cantonal, lequel concrétise les priorités politiques de la Conception directrice de l'aménagement validée par le Grand Conseil. Si, durant la période 2011-2014, l'effort porté à la mise en œuvre du PDC n'est pas uniforme pour l'ensemble de ces thématiques, force est de constater que les actions entreprises et les politiques mises en place permettent globalement de tenir la ligne définie. Les enjeux pour les années à venir consistent à poursuivre et à renforcer l'effort de mise en œuvre du PDC tout en adaptant les pratiques aux modifications récentes du

dispositif légal fédéral, notamment à la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT1).

Révision de la loi sur l'aménagement du territoire: de nouveaux défis

La LAT1, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, marque un changement paradigmatique dans la pratique de l'aménagement du territoire. La mise en œuvre des nouvelles dispositions légales et directives techniques édictées par la Confédération place le canton devant le défi de la mise en œuvre de ce nouveau dispositif légal dans un délai rapide. Le PDC, adopté en 2011 par le Conseil d'Etat et approuvé en 2013 par le Conseil fédéral, est un outil récent qui a anticipé en partie les changements liés à la révision de la LAT. Néanmoins, il se doit d'être complété et tant qu'il n'a pas été formellement adapté, l'obligation de compenser chaque m² nouvellement mis en zone à bâtir est imposée. Les cantons ont 5 ans pour adapter leur planification directrice.

Pour rappel, la révision de la LAT porte essentiellement sur la limitation du mitage du territoire en visant un développement vers l'intérieur (densification) et une meilleure utilisation des friches en milieu bâti. En outre, la révision de la LAT comprend également de nouvelles dispositions relatives à la taxe sur la plus-value (déjà en vigueur dans le canton de Neuchâtel), à la pose d'installations solaires et à la détention des chevaux en zone agricole.

En ce qui concerne la limitation de l'étalement urbain, les défis à venir pour le canton, les régions et les communes sont nombreux. En premier lieu, la Confédération exige des cantons qu'ils définissent les zones à bâtir nécessaires au développement à quinze ans. Pour répondre à cette question, le canton de Neuchâtel s'est fixé un objectif de croissance à l'horizon 2030-2040 de 200'000 habitants et 100'000 emplois répartis entre les régions. Ensuite, dans l'esprit du RUN et selon le principe de subsidiarité, les régions sont invitées à élaborer des plans directeurs régionaux (PDR) qui fixent les principes de développement des régions au regard de la croissance attribuée.

En termes quantitatifs, le croisement des perspectives de croissance avec le potentiel d'accueil des zones à bâtir légalisées révèle un surdimensionnement, à l'échelle cantonale, de 2 % par rapport aux valeurs-cibles établies par la Confédération. Concrètement et en application des principes du PDC (priorité à l'agglomération et aux centres, maintenir la vitalité de l'espace rural et maîtriser la croissance périurbaine), cela implique que certaines régions surdimensionnées se verront dans l'obligation de réduire leurs zones à bâtir, alors que d'autres se verront attribuer un potentiel d'extension de la zone à bâtir. Les régions ont jusqu'à mars 2016 pour établir les PDR dont les principes pourront être repris dans le PDC.

Ainsi, le défi de la mise en œuvre de la révision de la LAT consiste à entreprendre le juste dimensionnement des zones à bâtir qui ne se résume pas essentiellement à un exercice comptable, mais bien à la considération d'enjeux cantonaux et régionaux conséquents. L'opérationnalité du développement se doit ainsi d'être placée au centre des préoccupations politiques, qu'il s'agisse de gestion des zones à bâtir, de faisabilité foncière et de la prise en compte des objectifs et contraintes des autres différentes politiques sectorielles (transports, énergies, agriculture, biodiversité, environnement, etc.).

Le tableau suivant résume et met en perspective les évolutions observées à travers l'Observatoire du territoire pour un choix d'indicateurs pertinent pour le présent rapport. L'ensemble des fiches thématiques disponibles peut être consulté en ligne:

<http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/observatoire-territoire/Pages/accueil.aspx>

Monitoring territorial: aperçu d'un choix d'indicateurs de l'Observatoire du territoire

Thème OT_Ne	Indicateurs	Objectif	Tendance
1	Densité humaine	Accroissement de la population: 200'000 hab. en 2040	Accroissement
2	Emplois	Accroissement des emplois: 100'000 emplois (EPT) en 2040	Accroissement
3	Part des énergies renouvelables	Accroissement à 75 % à l'horizon 2050 (inversion des parts actuelles des énergies renouvelables et non-renouvelables)	Accroissement
4	Desserte en transports publics (qualité de la desserte en transports publics de la population et des emplois)	Accroissement de la qualité de la desserte	Stabilité
5	Répartition modale (répartition modale du nombre de déplacements, des durées et des distances)	Augmentation de la part modale des TP et MD	Stabilité
7	Zones à bâtir (surface de zone à bâtir par habitant/emploi)	Stabilisation de la consommation de m ² /habitant/emploi	Stabilité
9	Zones à bâtir non construites (surfaces non construites par type de zone, par région, par catégorie de potentiel)	Correspondance avec les besoins à l'horizon 2030-2040	Stabilité
10	Parc de logements (construction de nouveaux logements)	Accroissement (sortie de la pénurie)	Accroissement
11	Pollution de l'air (dioxyde d'azote: dépassements des valeurs limites d'immission)	Diminution	Stabilité
12	Pollution sonore (bruit routier): population incommodée	Diminution	Diminution
13	Surfaces d'assolement	Respect du quota fédéral	Stabilité
14	Biodiversité	Augmentation des surfaces protégées	Stabilité
15	Bâtiments hors zone (bâtiments et logements hors zone, nouvelles constructions)	Stabilité	Accroissement
16	Agriculture : surface agricole utile	Stabilité	Diminution

Les indicateurs 8 et 17 ne sont pas présentés ici car basés sur des données 2009.

Appréciation AT	Faits principaux au regard de l'aménagement du territoire	Chap. RAT
😊 😞	Croissance nette de la population grâce à l'immigration surtout dans les communes périurbaines et suburbaines; vieillissement de la population plus marqué dans l'espace rural et les Montagnes, diminution de la taille des ménages créant de nouveaux défis.	3.2
😊 😞	Forte croissance du nombre des emplois et diversification. Paradoxe: le taux de chômage reste élevé, ce qui crée un risque de paupérisation et de décrochage, et fragilise la capacité financière du canton et des communes pour les investissements.	3.2
😐	Part encore faible (10 %) mais croissante des énergies renouvelables; les défis restent importants pour tendre vers la société à 2000 watts à l'horizon 2050 selon l'objectif fixé à l'article premier de la loi cantonale sur l'énergie	3.6
😊 😐	Desserte de la population conforme aux standards du PDC, bonne desserte des emplois. Le temps de déplacement d'un bout à l'autre de la chaîne reste toutefois élevé. La connexion avec les réseaux nationaux est moyennement satisfaisante selon les régions.	3.4
😞 😊	Forte part de la voiture dans les déplacements, peu d'évolution perceptible en moyenne cantonale; tendance positive sur le Littoral (ville-centre) grâce à des actions combinées.	3.4
😊	La consommation de m ² /habitant s'améliore avec l'urbanisation des zones à bâtir. La densification et la qualité de vie dans le milieu urbain et les localités restent un défi pour la suite.	3.3
😐	Réserves suffisantes pour tous les types de besoins à l'horizon 2030 mais pas toujours judicieusement situées ni desservies en TP; mobilisation des réserves difficile.	3.3
😐	Pénurie chronique de logements dans la plupart des régions, manque de logements d'utilité publique et adaptés à certains types de population, malgré une augmentation de la construction de nouveaux logements.	3.3
😐	Dépassement des valeurs limites OPair pour une partie du territoire (centres villes).	3.5
😞	29 % de la population se dit incommodée par le bruit routier dans le canton de NE (enquête de perception).	3.5
😊	Respect du quota cantonal des surfaces d'assolement attribué par le Conseil fédéral, avec une marge de manœuvre pour les projets d'importance cantonale; le suivi a été renforcé.	3.7
😐 😊	Espaces protégés stables. Dans le contexte d'une diminution générale de la biodiversité en Suisse, le résultat est aussi mitigé au plan cantonal. Le développement des éco-réseaux ouvre cependant des perspectives d'amélioration.	3.5
😞	Nombreuses transformations de bâtiments détachés de l'usage agricole, mais recul démographique et vieillissement se poursuivent dans l'espace rural et les zones d'habitat traditionnellement dispersé.	3.7
😞 😐	Diminution de la surface agricole utile, diminution du nombre des exploitations, du PIB et des emplois agricoles. La part des exploitations bio reste faible, mais est en augmentation.	3.7

1. SENS ET PORTEE DU PRESENT RAPPORT

Le rapport 2015 sur l'aménagement du territoire (RAT 2015), adressé par le Conseil d'Etat 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).

Le RAT 2011 représentait un premier point de référence au moment de l'entrée en vigueur du nouveau plan directeur cantonal. Il préfigurait l'Observatoire du territoire qui, entre-temps, a fait l'objet d'une première publication sur le site internet de l'Etat¹.

Le RAT 2015 est l'occasion d'une première mise en perspective de cet état initial, sur la base des thèmes publiés par l'Observatoire du territoire et des principaux enjeux. Il aborde plus spécialement la mise en œuvre de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire, qui forme l'enjeu principal sur le plan de la politique d'aménagement du territoire ces prochaines années.

La partie introductive "Résumé général - les principaux messages" tente de répondre à la question: Où en sommes-nous dans la réalisation du projet de territoire cantonal, va-t-on dans la bonne direction? Elle est suivie d'un tableau de bord sur l'état de l'aménagement, qui se veut synthétique.

Le chapitre 2 "Thèmes d'actualité au plan fédéral" met en évidence les changements intervenus dans les politiques publiques à incidences spatiales au niveau législatif, lesquelles induisent de nouvelles orientations et règles du jeu qui conditionnent la mise en œuvre au niveau cantonal, et influencent l'aménagement du territoire et la pesée des intérêts entre ces différentes politiques publiques.

Le chapitre 3 "Faits et actions" aborde une partie des thèmes du plan directeur cantonal selon leur actualité et les actions menées dans les différents services en charge des politiques à incidences spatiales, en collaboration avec les services de la communauté de travail pour l'aménagement du territoire (CTAT). Il se base sur l'Observatoire cantonal du territoire (OT_NE), lequel est un outil de monitoring permettant un suivi des thèmes prioritaires du PDC. Celui-ci comporte 17 indicateurs significatifs et qui représentent des enjeux majeurs, tels que la gestion de la zone à bâtir, la production et la consommation d'énergie, les parts modales des transports ou la répartition de la population et des emplois. Les nombreux thèmes traités impliquent la collaboration des services concernés, en particulier ceux de la CTAT. L'Observatoire du territoire est en cours d'achèvement. Il est publié sur le site internet de l'Etat. Le RAT 2015 est l'occasion d'un premier pointage.

Le chapitre 4 "Instruments de planification et modifications législatives" s'intéresse plus particulièrement à la mise en œuvre et aux instruments d'aménagement, lesquels sont en passe d'entamer une profonde refonte aux niveaux cantonal et communal. Les principales modifications législatives à prévoir pour la mise en œuvre de la LAT1 sont également

¹ <http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/observatoire-territoire/Pages/accueil.aspx>

évoquées. Entré en vigueur en 2011 et approuvé par le Conseil fédéral en 2013, le plan directeur cantonal (PDC) voit son rôle renforcé par la révision de la LAT1, notamment son projet de territoire et son contenu en matière d'urbanisation. Le PDC se doit également d'être régulièrement adapté selon l'évolution du contexte, et l'état de la mise en œuvre. À travers le controlling, il est possible de dresser un premier bilan et d'identifier les adaptations nécessaires. Le RAT 2015 est l'occasion de communiquer sur les acquis et les travaux à venir.

Les principes d'aménagement n'agissent que s'ils sont traduits dans des instruments de planification actuels et adéquats, aptes à implémenter les objectifs et les mesures du plan directeur cantonal à chaque niveau politique. Les législations cantonales contribuent également à cette mise en œuvre. Le RAT 2015 montre les évolutions récentes et les instruments à mettre en place et à réviser au niveau cantonal et communal.

Le chapitre 5 "Géoinformation et instruments de monitoring" donne un aperçu des principaux systèmes d'indicateurs, outils de pilotage et de monitoring. Les géodonnées régulièrement mises à jour par les services concernés et les analyses métiers qui leur sont liées constituent une source d'information importante pour les autorités et toute personne intéressée. Le RAT 2015 fait le point sur leur réalisation et leur utilisation.

2. THÈMES D'ACTUALITÉ AU PLAN FÉDÉRAL

2.1. Projet de territoire Suisse

Publié en 2012, le Projet de territoire Suisse (PTCH) constitue le cadre d'orientation pour le développement territorial au niveau national pour les autorités des trois niveaux, Confédération, cantons et communes. Il a été établi sur une base volontaire selon le principe de collaboration tripartite. Le PTCH est basé sur le concept de développement polycentrique de la Suisse, c'est-à-dire qu'il reconnaît un rôle à chacun des douze territoires d'action supracantonaux qu'il définit. Le canton de Neuchâtel est concerné par deux territoires d'action: l'Arc Jurassien et la Région de la ville fédérale. Les cantons ont été associés à la définition des objectifs de ces territoires. Il est attendu qu'ils les mettent en œuvre à travers leurs planifications et qu'ils développent des collaborations avec les autres instances concernées.

Les défis spécifiques fixés pour l'Arc jurassien sont l'optimisation des conditions-cadres pour l'industrie de précision, la collaboration transfrontalière, la mise en réseau des villes de l'arc jurassien, l'amélioration des liaisons de transport, la mise en valeur des paysages à travers le développement du tourisme vert notamment et le développement des énergies renouvelables. Les orientations stratégiques de la Région de la ville fédérale (RCS) sont le renforcement de l'économie de la connaissance et la mise en évidence des atouts spécifiques des villes et agglomérations. Le canton de Neuchâtel et les villes de La Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel ont adhéré à l'association Région capitale Suisse en 2010 et 2014. Dans ce cadre, le canton a pris part à divers projets, notamment sur le thème des pôles d'activités et des infrastructures.

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

Le 1er mai 2014 sont entrés en vigueur la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT1), la nouvelle ordonnance sur l'aménagement du territoire, les directives techniques sur les zones à bâtir et un complément au guide de la planification directrice portant sur les chapitres urbanisation et transport. Les révisions ont porté sur les mesures contre le mitage du territoire (délimitation des zones à bâtir, création d'un milieu bâti plus compact), la pose d'installations solaires et la détention de chevaux en zone agricole. La révision

prescrit un contenu minimal pour les plans directeurs cantonaux en matière d'urbanisation. L'exécution de la révision relève de la compétence des cantons, qui doivent présenter dans leur plan directeur les mesures de développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et assurer que les zones à bâtir n'excèdent pas les besoins prévisibles des 15 prochaines années. Concrètement, ils doivent définir la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition et la coordination à l'échelle régionale, la coordination entre urbanisation et transports, la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti, la prise en compte de l'article 15 LAT (zones à bâtir) et le renforcement de la requalification urbaine. Ils ont 5 ans pour soumettre ces adaptations du plan directeur à l'approbation du Conseil fédéral.

Dans le canton de Neuchâtel, la mise en œuvre de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire se fait en s'appuyant sur l'esprit du Réseau urbain neuchâtelois (RUN) et le principe de subsidiarité. L'objectif de croissance du canton à l'horizon 2040 est de 200'000 habitants et 100'000 emplois². Chaque région recevra une part de cette croissance, sur la base des principes du plan directeur cantonal. Le canton a établi un inventaire des zones à bâtir non construites, permettant d'établir la situation du canton à l'horizon 2030, respectivement 2040. Le bilan des réserves diffère de manière notable entre les régions. Ces informations constituent la base des planifications directrices régionales. Les régions livreront leurs réflexions d'ici le printemps 2016. (La révision de la LAT est développée au chap. 3.1).

2.3. Politique des agglomérations

La politique fédérale des agglomérations, initiée en 2001, est entrée dans sa phase de mise en œuvre et de consolidation. Les projets d'agglomération constituent un pilier important de cette politique, laquelle vise en priorité une planification coordonnée de l'urbanisation et des transports. Sur la base d'une évaluation positive de cette politique, le Conseil fédéral a décidé de la poursuivre à travers la mise en œuvre des projets d'agglomération de 2^{ème} génération, puis le lancement des projets de 3^{ème} génération. La politique des agglomérations 2016+ confirme les objectifs à long terme pour les agglomérations suisses, à savoir un développement urbain compact et de qualité, la compétitivité économique et une gouvernance efficace. Les projets d'agglomération de la 3^{ème} génération sont à soumettre à la Confédération jusqu'à fin 2016.

Les communes neuchâteloises concernées ont décidé de poursuivre l'expérience, les deux premiers projets ayant permis de créer une dynamique positive sur le développement urbain et la collaboration par-delà les frontières institutionnelles. Le Projet d'agglomération de troisième génération (PA RUN3) vise à consolider et à approfondir la vision déjà acquise et le panel de mesures sous l'angle du développement vers l'intérieur, du paysage et de la mobilité, en coordination avec les plans directeurs régionaux et les stratégies cantonales en cours (Mobilité 2030) et le PDC.

Parallèlement, la réalisation des projets des deux premières phases se poursuit, avec un rééchelonnement dans le temps pour certains, pour des raisons financières, techniques et logistiques ou encore parce qu'ils doivent encore être approuvés par la population.

2.4. Nouvelle politique régionale suisse

La nouvelle politique régionale (NPR) est conçue depuis 2008 comme une politique structurelle axée sur l'économie et opérant au niveau régional. Elle a pour objectif de soutenir le changement structurel dans les régions de montagne, le milieu rural et les zones frontalières et de renforcer la compétitivité de ces régions. Elle représente une tâche

² Cet objectif ambitieux du Conseil d'Etat est légèrement plus élevé que les perspectives démographiques établies en 2012 par le SCRIS.

commune de la Confédération et des cantons. Le programme pluriannuel 2008-2015 fixe comme priorité les conditions-cadre rendant l'économie régionale d'exportation compétitive (ex: microtechnique dans l'Arc jurassien). La participation aux programmes de la Coopération territoriale européenne, reconnue comme importante pour la coopération transfrontalière (ex: Interreg) sera soutenue au moyen de la NPR de 2014 à 2020. Le programme de promotion économique 2016-2019 a été présenté à l'Assemblée fédérale en 2015.

Le canton utilise pleinement les effets de levier offerts dans le cadre de la politique régionale fédérale. Durant la période 2012-2015, à travers son programme de mise en œuvre (PMO), le canton s'est attaché à consolider les filières industrielles régionales, à soutenir les startups et les PME innovantes, à encourager le déploiement du potentiel de la filière touristique. Le PMO 2016-2019 met notamment l'accent sur les pôles de développement, les locaux industriels performants et les infrastructures à disposition des entreprises qui souhaitent se développer et s'installer dans le canton. Les hôtels d'entreprises et la revitalisation des friches industrielles, ou encore le développement des infrastructures d'accueil touristique, représentent des enjeux de politique régionale directement en prise avec l'aménagement du territoire.

Par ailleurs, le canton est partie prenante à trois programmes régionaux:

- *Le programme intercantonal Arc jurassien, qui couvre les périmètres complets des cantons de Neuchâtel et du Jura, ainsi que le Nord Vaudois et la partie francophone du canton de Berne. Le programme de mise en œuvre (PMO) porte sur les domaines de l'industrie, du tourisme et des structures de collaboration.*
- *Le programme intercantonal de Suisse occidentale, regroupant tous les cantons romands ainsi que le canton de Berne, soutient spécifiquement des outils destinés directement aux PME industrielles et structure le système régional d'innovation de Suisse occidentale.*
- *Le programme Interreg V France-Suisse 2014-2020, qui regroupe tous les cantons de Suisse occidentale, ainsi que les départements français frontaliers de la Suisse romande. Ce programme porte notamment sur le soutien à l'innovation, le patrimoine naturel et culturel, la mobilité durable et l'emploi.*

Coopérations intercantionales et transfrontalières

Le canton de Neuchâtel est engagé dans plusieurs partenariats généralistes (non spécifiques à un objet), au-delà de l'espace de coopération de Suisse occidentale dans lequel de multiples collaborations spécifiques associent tout ou partie des acteurs (SIP West EPFL, GGBa, etc.):

- *Arc jurassien suisse: association arcjurassien.ch et Réseau des villes de l'arc jurassien (RVAJ), projets notamment dans les domaines de la formation (HE-ARC, HEP-BEJUNE, etc.), du tourisme (regroupement des offices du tourisme de l'Arc jurassien dans une destination unique: Jura & Trois-Lacs), de la santé (médecine de premier recours dans l'Arc jurassien), des transports (Vélospot), de la mise en place des parcs naturels régionaux (Chasseral et Doubs), des pôles des microtechniques, de l'énergie (système de gestion énergétique du patrimoine bâti, des campagnes de sensibilisation, des bilans énergétiques, de la planification énergétique territoriale).*
- *Arc jurassien franco-suisse: conférence transjurassienne (CTJ) regroupant arcjurassien.ch, la région Franche-Comté (prochainement Bourgogne-Franche-Comté) et l'Etat français, qui porte notamment une stratégie transfrontalière de développement de l'Arc jurassien franco-suisse faisant écho au programme Interreg, en y ajoutant des dimensions complémentaires.*
- *L'association Région Capitale Suisse a été fondée en décembre 2010. Ses membres sont les cantons de Berne, Neuchâtel, Fribourg, Soleure et Valais, ainsi que de nombreuses villes, communes et organisations régionales. Son rôle est de renforcer et exploiter la fonction de centre politique et de placer la Région capitale suisse au même niveau que les espaces métropolitains de Zurich, de Bâle et du bassin lémanique. Les projets qu'elle développe touchent notamment à l'économie*

(ex: promotion commune des pôles de développement économique), à la santé et à la formation.

2.5. Politique fédérale du logement

Le Conseil fédéral souhaite s'en tenir aux principes de sa politique du logement basés sur le libre marché. Cependant, en 2013, afin notamment de faire face à des situations de pénurie dans les villes et les régions périurbaines, des mesures d'optimisation de cette politique ont été décidées par le Conseil fédéral: dialogue en matière de politique du logement avec les cantons et les communes, soutien ciblé sur les logements d'utilité publique pour l'acquisition de terrains à bâtir, la construction et la rénovation, promotion de la construction de logements par le biais de la loi sur l'aménagement du territoire, meilleure transparence sur le marché locatif. Les trois défis principaux mis en évidence sont les suivants:

- prise en compte, dans le cadre de l'aide au logement, des besoins des groupes économiquement les plus faibles et des personnes ayant des besoins particuliers;
- développement urbain vers l'intérieur;
- consommation d'énergie.

Ces mesures concernent, au plan législatif, l'ordonnance sur le logement, la loi sur l'aménagement du territoire et le droit du bail.

Le canton de Neuchâtel cherche des solutions durables à la pénurie de logements qui frappe toutes les régions à l'exception du district du Locle, en particulier dans le domaine des logements à loyer abordable. En septembre 2014, le Grand Conseil a adopté à l'unanimité un crédit cadre quadriennal de 18 millions, afin de financer des mesures d'incitation à la construction et à la rénovation de logements d'utilité publique³. La nouvelle loi cantonale sur l'aide au logement (LAL2) fixe les grands axes de la politique cantonale du logement qui favorise l'"aide à la pierre". Cette législation cantonale novatrice introduit les outils qui correspondent à la Loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (loi sur le logement, LOG): prêts à taux préférentiels aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique, acquisition de parts sociales, cautionnement de projets. Les pouvoirs publics soutiennent la mise à disposition et le maintien de logements à des prix abordables ou la mise à disposition de logements adaptés à des besoins particuliers. Le canton souhaite agir au travers d'incitations, afin de soutenir la réalisation de nouveaux immeubles et de rénovations respectant les conditions-cadre d'une urbanisation durable: développement de l'urbanisation vers l'intérieur, bonne densité et mixité, ainsi qu'une desserte adéquate en transports publics. La mise en œuvre de ces principes reste à concrétiser à travers les instruments de planification et des projets de construction pour porter pleinement effet.

2.6. Politique fédérale des transports

Les défis en termes de mobilité au niveau fédéral sont importants, afin d'atteindre une offre de transport économe en énergie et en espace, capable de répondre aux exigences économiques et sociales croissantes de la population et du marché. Les transports de personnes et de marchandises ne cessent de se développer en Suisse, et de manière plus rapide que l'augmentation de la population résidente. Le plan sectoriel des transports est l'instrument central de la mise en œuvre de la politique de mobilité au niveau fédéral, notamment pour l'harmonisation entre politiques des transports et de l'aménagement du territoire. Le plan sectoriel des transports a été ponctuellement modifié en 2012-2015 afin de renforcer les liens avec le projet de territoire suisse, à savoir la réalisation d'une Suisse

³ http://www.ne.ch/medias/Documents/14/06/14012_rapport_definitif.pdf

polycentrique basée sur un développement territorial durable, une utilisation économe du sol, un système de transports durable et une compétitivité renforcée, permettant le positionnement de la nation et de sites économiques intéressants de rayonnement international, sans écarter la composante sociale (solidarité entre les différents types de territoires).

Le but principal en matière ferroviaire est de développer les capacités de transport. Suite à la votation en février 2014 sur le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), la Constitution sera modifiée et les modifications législatives entreront en vigueur au 1er janvier 2016. Les étapes de planification et d'aménagement aux horizons 2015 et 2030 sont en cours d'élaboration. Le financement de l'aménagement et de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) adopté par le Parlement est lié à l'étape d'aménagement 2025 du programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire 2030 (PRODES 2030). Le financement de l'infrastructure ferroviaire est soumis à des changements importants, et le rôle des différents acteurs est modifié. Les cantons ont soumis leurs besoins en offre de transport en novembre 2014. Les besoins sont en cours d'examen par l'OFT. Le message du Conseil fédéral est attendu pour début 2017. Il sera transmis aux Chambres fédérales fin 2018, voire en 2019.

Dans le but de financer de façon pérenne les routes nationales et le trafic d'agglomération, un fonds sera créé par voie constitutionnelle, le FORTA. La loi relative au FORTA (LFORTA) est actuellement débattue au Parlement. Si le FORTA ne devait pas voir le jour, le trafic d'agglomération serait assuré par le financement spécial pour la circulation routière (FSCR).

La stratégie cantonale Mobilité 2030 représente un outil indispensable à l'utilisation mesurée du sol, à la valorisation urbaine et à la densification qualitative du territoire cantonal. Il permettra de mettre en valeur et de mieux exploiter les potentiels de notre territoire, de renforcer son attractivité et de soutenir le développement économique. Il renforcera le lien avec les espaces métropolitains et le réseau des villes suisses et viendra combler le retard du canton en matière d'infrastructures.

La stratégie du Conseil d'Etat est basée sur les quatre piliers que sont le RER neuchâtelois, les routes nationales, les routes cantonales et la mobilité douce. Le canton a soumis ses besoins en développement de l'offre ferroviaire dans la cadre de la Conférence des transports de Suisse occidentale (CTSO) à fin novembre 2014: liaison directe entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds puis Le Locle, liaison Bôle-Corcelles, extension du Littorail et création de 5 nouvelles gares ferroviaires.

Dans le domaine routier, le transfert de la H20 dans le réseau des routes nationales représente l'enjeu principal. Décidé en 2012 par les Chambres fédérales mais lié au résultat de la votation sur la vignette autoroutière, il est aujourd'hui en attente d'un nouveau mode de financement, de même que les projets d'évitements du Locle et de La Chaux-de-Fonds.

Le canton a également pour ambition de promouvoir la mobilité douce, en particulier le vélo utilitaire. Le Conseil d'Etat a élaboré à cet effet une stratégie cantonale centrée sur le développement des infrastructures, la coordination des actions et la promotion d'une culture de la mobilité douce. Cette stratégie a été validée en automne 2015 par le Grand Conseil. Plusieurs projets viennent en appui du projet d'agglomération et/ou pourront s'inscrire dans les plans directeurs régionaux.

2.7. Ordonnance fédérale sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM)

La coordination entre aménagement du territoire et accidents majeurs représente un enjeu important. En effet, la production, l'entreposage et le transport des carburants, combustibles et produits chimiques nécessaires à l'économie impliquent des risques qui

touchent les structures de transport et le tissu bâti. Les entreprises qui présentent un danger chimique ou biologique potentiel peuvent, en cas d'événement extraordinaire, occasionner un accident majeur (dissémination) représentant un risque pour les personnes et l'environnement. Les entreprises qui présentent un tel danger sont soumises à l'ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM). La Confédération a publié en 2013 un guide de planification visant à favoriser le développement urbain à des emplacements appropriés et à assurer à long terme l'exploitation des installations, notamment grâce à une coordination précoce dans le cadre des processus d'aménagement du territoire. Il s'agit d'entreprises, d'installations ferroviaires, de routes et de conduites. L'entrée en vigueur le 1^{er} juin 2015 de l'OPAM révisée impliquera une mise à jour de ces règles de coordination dans les plans d'affectation. Dans l'optique d'une densification du tissu bâti, il est indispensable de maintenir un degré de sécurité suffisant à proximité des installations à risques, dans le contexte élargi de la politique de développement territorial durable.

Sur le plan cantonal, l'OPAM est mise en œuvre au travers d'un suivi des entreprises et installations soumises, avec analyse des risques et plan d'intervention. La coordination entre aménagement du territoire et protection contre les accidents majeurs devra être renforcée lors des révisions de plans d'aménagement et des procédures d'autorisation de construire, en application des règles de coordination définies au niveau fédéral. Il s'agira d'identifier les dangers de manière précoce, d'effectuer une pesée des intérêts et de rechercher les meilleures solutions, notamment dans les secteurs à densifier.

2.8. Politique fédérale de l'énergie

Le Conseil fédéral et le Parlement ont pris la décision de principe, en 2011, de sortie progressive de l'énergie nucléaire, ce qui nécessite une transformation radicale du système énergétique suisse d'ici à 2050. La Confédération a présenté sa stratégie énergétique 2050, dont le premier paquet de mesures a été adopté par le Conseil national en décembre 2014 pour garantir à long terme l'approvisionnement énergétique. Le but est de réduire la consommation d'électricité et d'énergie finale, d'accroître la part des énergies renouvelables, de réduire les émissions de CO₂ tout en assurant un approvisionnement sûr et économique. La seconde étape prévoit de réorienter les politiques climatiques et énergétiques pour passer vers un système d'incitation dès 2021 par l'instauration de taxes.

Suite à la révision de la LAT, les dispositions relatives aux installations solaires ont été assouplies: les installations solaires posées sur les toits ne nécessitent plus d'autorisations, sauf en cas de sites protégés.

Le modèle de prescriptions énergétiques des cantons révisé (MoPEC) a été adopté par la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie en janvier 2015. Il faut globalement s'attendre à un délai de 3 à 5 ans pour que les dispositions du MoPEC soient intégrées dans le droit des cantons.

La vision du canton de Neuchâtel est de tendre vers une société à 2000 watts⁴ à l'horizon 2050. Sur la base de la politique énergétique fédérale et dans la perspective du développement durable, il s'agit de viser un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr et économique, une gestion parcimonieuse des ressources non renouvelables en favorisant les économies d'énergie ainsi que l'encouragement des énergies indigènes et renouvelables.

L'élaboration de la conception directrice de l'énergie est en cours. Elle devra concrétiser les objectifs et les mesures d'application en adéquation avec la stratégie énergétique 2050

⁴ <http://www.2000watt.ch/fr/societe-a-2000-watts/>

de la Confédération pour tendre vers une société à 2000 watts. La production d'énergies renouvelables dans le canton est en progression mais à un niveau encore insuffisant. Le déploiement des mesures d'efficacité énergétique et le développement du renouvelable devraient permettre de combler le manque d'approvisionnement dû à l'abandon progressif du nucléaire. Les centrales thermiques fonctionnant au gaz naturel viennent, au niveau national, en appui de cette politique. Sur le plan cantonal, le projet de centrale à gaz de Cornaux a été retiré par le requérant. Le PDC prévoit 5 sites éoliens, évitant ainsi la dissémination des installations et le mitage du territoire. L'initiative "Avenir des Crêtes: au peuple de décider!" proposait de faire trancher la pesée des intérêts entre le plan directeur 2011 et le décret de 1966 par le peuple. C'est chose faite avec l'acceptation par le peuple du contre-projet direct du Grand Conseil (modification de la Constitution). L'article 5a de la Constitution cantonale prévoit maintenant que "l'implantation d'éoliennes est autorisée dans un maximum de cinq sites" (al. 1) et que "la loi définit les sites et fixe le nombre maximum d'éoliennes par site" (al. 2). La loi qui se charge de définir les sites et de fixer le nombre maximum d'éoliennes par site est le décret de 1966 modifié fin 2013 et entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014 (contre-projet indirect à l'initiative populaire). Le recours contre cette loi a été rejeté en date du 1^{er} juillet 2015. Avec cette décision du TF, les procédures des plans d'affectation cantonaux des parcs éoliens peuvent donc se poursuivre.

Le domaine de l'approvisionnement en énergie est entré dans une période de grandes mutations avec des prix des énergies qui baissent, des plans d'affaires des distributeurs à revoir et des infrastructures à moderniser et à renouveler. La production d'électricité d'origine renouvelable devrait continuer sa progression, ce qui aura certainement des influences sur les réseaux électriques et nécessitera des nouvelles solutions de stockage. Tous ces changements auront des répercussions importantes sur le territoire, comme par exemple l'adaptation du parc immobilier afin d'économiser l'énergie et de permettre la production d'énergie solaire thermique et photovoltaïque, ou encore l'élaboration d'installations de production et de stockage d'énergie hydraulique, éolienne, géothermique ou de biomasse. L'aménagement du territoire a un rôle central à jouer en matière de coordination et de pesée des intérêts, lorsque la protection de la nature et le paysage, le patrimoine bâti ou la préservation de surfaces d'assolement sont en jeu (par exemple lors de la réalisation de projets solaires, éoliens, etc).

2.9. Protection de la nature et du paysage, biodiversité

2.9.1. Stratégie Biodiversité

Essentielle aux écosystèmes, la biodiversité fournit de nombreux services environnementaux tels que sa contribution à la production alimentaire et d'eau potable, la régulation du climat, la qualité des paysages, des sols, de l'air et de l'eau. La biodiversité est en net déclin dans toute la Suisse depuis plusieurs décennies. La stratégie biodiversité suisse du 25 avril 2012 a pour objectif la conservation et le développement de la diversité biologique. Elle comporte dix objectifs dont les plus significatifs pour l'aménagement du territoire sont sans conteste assurer une infrastructure écologique et développer la biodiversité dans l'espace urbain. En effet, la biodiversité a besoin d'espace, en particulier de sites protégés et mis en réseau. Afin de concrétiser les objectifs par des mesures concrètes, la Confédération a élaboré un plan d'action biodiversité comprenant de nombreuses fiches de mesures, récemment mises en pré-consultation auprès des cantons (contenus, délais de mise en œuvre, financement). Les attentes de la Confédération envers les cantons, responsables de la mise en œuvre, sont importantes.

Le canton soutient les objectifs stratégiques de la stratégie biodiversité suisse, mais demande à ce que la marge de manœuvre des cantons et des communes soit respectée concernant la mise en œuvre. Les différentes mesures ne doivent pas être trop directives et elles doivent également respecter un principe fondamental de l'aménagement du territoire, à savoir la coordination entre différentes politiques publiques et la pesée des

intérêts. L'émergence des solutions concrètes devra s'appuyer avant tout sur le projet plus que sur de nouvelles règles. Du point de vue de l'aménagement du territoire, il faut favoriser l'intégration de cette thématique dans les outils et processus de planification existants, plutôt que créer de nouveaux outils, notamment de rang fédéral. Le rôle des acteurs de l'aménagement du territoire sera important dans la mise en œuvre des mesures.

2.9.2. Inventaires fédéraux selon la loi sur la protection de la nature et du paysage

L'arrêté du Tribunal fédéral (ATF) Rütli ZH a confirmé l'importance des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 de la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN) et précisé l'obligation des cantons et des communes de tenir compte de ces inventaires fédéraux dans l'exécution des tâches cantonales et communales, et non seulement dans l'accomplissement des tâches de la Confédération. Le TF stipule que les cantons et les communes doivent en tenir compte de la même manière que les conceptions et les plans sectoriels. La Confédération a publié en 2012 une recommandation pour la prise en compte des inventaires basés sur l'article 5 LPN dans les plans directeurs et les plans d'affectation. Elle s'applique à l'inventaire des paysages, sites et monuments naturels (IFP), à l'inventaire des sites construits à protéger en Suisse (ISOS) et à l'inventaire des voies de communication historiques de la Suisse (IVS).

Le PDC précisera de quelle manière seront mis en œuvre les inventaires fédéraux, assurera la coordination entre les intérêts de protection et les tâches à incidences spatiales, et coordonnera les tâches cantonales et communales afin d'atteindre les objectifs de protection. Les plans d'affectation devront eux aussi intégrer ces objets d'inventaires et prévoir les mesures de protection appropriées, principalement sous la forme de zones à protéger, de secteurs à maintenir libres de constructions et de plans spéciaux. Enfin, lors de projets concrets, il s'agira de tenir compte de la protection du patrimoine dans la pesée des intérêts. La prise en compte des objectifs de protection peut poser des questions délicates en cas de constructions hors de la zone à bâtir, de développement vers l'intérieur du milieu bâti (densification) ou de projets de production d'énergie.

2.9.3. Espace réservé aux eaux

De nombreux cours d'eau suisses sont endigués ou exploités de manière intensive. 24 % de la longueur totale des cours d'eau sont artificiels, ont subi de grandes atteintes ou sont endigués, et nombre de berges sont aménagées artificiellement. Depuis plusieurs dizaines d'années, le nombre de grands espaces naturels dans lesquels les rivières peuvent s'écouler librement diminue constamment, alors que l'homme utilise de plus en plus le territoire (agriculture, agglomérations, infrastructures), aux dépens de l'espace réservé aux cours d'eau. Comme l'ont montré les inondations de ces dernières années, l'homme doit mieux adapter l'utilisation du sol aux dangers naturels pour parer aux risques existants. Concrètement, cela implique souvent de redonner plus d'espace aux cours d'eau dont le lit a été rétréci. Conformément à la révision de la loi fédérale sur la protection des eaux, du 1^{er} janvier 2011, un espace réservé aux eaux doit être délimité le long des lacs et des cours d'eau. La prise en compte des surfaces d'assèchement, de l'agriculture et du milieu urbanisé a été précisée par la Confédération, avec l'aide de la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP). D'ici 2018, les cantons doivent délimiter le long des cours d'eau des zones destinées à protéger ces derniers et à favoriser la lutte contre les crues. Ils devront en tenir compte dans leurs plans directeurs et leurs plans d'affectation.

Le canton est en train de délimiter l'espace cours d'eau. La planification stratégique de la revitalisation des cours d'eau du canton de Neuchâtel de décembre 2014, sur la base des directives de l'OFEV, établit un aperçu des données de base, analyse le potentiel

écologique et le potentiel de valorisation ainsi que le bénéfice pour la nature et le paysage au regard des coûts prévisibles. Ce document analyse les synergies et conflits liés aux projets et fixe également une priorisation dans le temps. La planification de la délimitation de l'espace aux étendues d'eau et la stratégie de la revitalisation des étendues d'eau sera approfondie en relation dans le cadre du plan directeur des rives du lac de Neuchâtel, en 2015-2016.

2.10. Politique agricole

La politique agricole 2011 (PA 2011) a poursuivi la réduction du soutien au marché et la réallocation des moyens financiers aux paiements directs non liés à la production. Une réforme en profondeur a mené à la politique agricole 2014-2017 (PA 14-17). L'accent est mis sur la compétitivité, le soutien à l'innovation ainsi que les prestations d'intérêt public. L'élément central de la PA 14-17 a été le remplacement du système à deux piliers (paiements directs généraux et écologiques) par sept types de contributions visant à répondre plus précisément aux objectifs établis dans la constitution fédérale, soit des contributions:

- au paysage cultivé pour le maintien d'un paysage rural ouvert;
- à la sécurité de l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires;
- à la biodiversité;
- pour la préservation, la promotion et le développement de la diversité des paysages cultivés;
- pour la promotion des modes de production particulièrement en accord avec la nature et respectueux de l'environnement et des animaux (par ex. agriculture bio et production intégrée);
- à l'utilisation durable des ressources naturelles et à l'utilisation efficiente des moyens de production;
- de transition pour assurer une évolution socialement supportable.

Les changements dans le système des paiements directs sont d'une grande importance pour les agriculteurs concernés, mais également pour le territoire, en particulier, l'introduction de la contribution pour la qualité du paysage et le développement des réseaux écologiques. Pour le paysage, des contributions sont versées pour des surfaces qui remplissent les exigences fixées par le canton dans un concept et des lignes directrices pour la mise en œuvre des contributions à la qualité du paysage (CQP). Ce concept est ensuite consolidé par un projet concret au plan régional défini par les acteurs concernés et divers groupes d'intérêts (processus participatif). Plus de 50 % des agriculteurs du canton participent à ce programme. Cette politique, à la fois fondée sur des éléments stratégiques et des mesures opérationnelles, est une opportunité pour la mise en œuvre de la protection du paysage et l'amélioration du cadre de vie, en complément aux traditionnelles zones de protection et autres dispositifs de l'aménagement du territoire. Le canton soutient 10 projets élaborés sur la base d'entités paysagères homogènes, portés par autant d'associations régionales. Tout ou partie de ces réflexions paysagères (diagnostic, mesures) pourront être valorisées dans les PDR. On peut également relever que les forêts représentent un réservoir de biodiversité et que des mesures actives de promotion y sont menées, avec le soutien des collectivités publiques, par les propriétaires fonciers.

2.11. Politique forestière

La politique forestière 2020, adoptée en 2011, destinée à concilier les exigences écologiques, économiques et sociales posées à la forêt, englobe de nombreux thèmes et fixe onze objectifs, parmi lesquels la fonction protectrice de la forêt, la biodiversité, la conservation de la surface forestière, les activités de loisirs et de détente en forêt concernent spécialement l'aménagement du territoire.

La révision de la loi fédérale sur les forêts de 2012 a assoupli l'obligation de compenser les défrichements en nature dans la même région (art. 7, al. 1 à 3, LFo). De nouvelles dispositions s'appliquent dans les régions où la surface forestière augmente, en particulier dans le contexte de la déprise agricole. Il est notamment possible de renoncer à la compensation du défrichement pour récupérer des terres agricoles sur des surfaces conquises par la forêt au cours des 30 dernières années. Les cantons ont en outre la possibilité de définir une limite statique de la forêt même en dehors des zones à bâtir, là où ils veulent empêcher une croissance de la surface forestière (art. 10, al. 2, LFo).

De nouvelles adaptations législatives sont prévues en 2016, notamment en ce qui concerne les organismes nuisibles, les changements climatiques et l'utilisation du bois.

Compte tenu de ces modifications et de la pression croissante qui s'exerce sur les espaces naturels, il est nécessaire de monitorer l'évolution de la surface forestière, de tenir compte d'objectifs régionaux et de garantir la coordination entre l'utilisation de la forêt pour la détente et les autres fonctions forestières.

Dans le canton de Neuchâtel, la coordination entre forêt, aménagement du territoire, protection de la nature et agriculture sera renforcée. Le thème de la forêt sera développé dans une fiche du PDC, sur proposition du service de la faune, des forêts et de la nature. La fiche pourrait comprendre les régions dans lesquelles les limites forestières statiques en dehors des zones à bâtir doivent être définies, et des principes de coordination pour les activités de loisirs en forêt, parmi d'autres thèmes.

2.12. Stratégie pour le développement durable

Depuis 1997, le Conseil fédéral fixe ses intentions politiques pour la mise en œuvre du développement durable en Suisse dans une stratégie afin de garantir la cohérence du développement durable de notre pays. La quatrième "Stratégie pour le développement durable" (SDD), décidée dans le cadre du programme de législature pour les années 2012-2015, constitue une contribution importante de la Suisse en regard de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable ("Rio+20") organisée au Brésil en juin 2012. Ce plan d'action contient des mesures regroupées en dix défis clés pour le développement durable de la Suisse, telles que le monitoring du développement durable, l'évaluation de la durabilité, la promotion de démarches ainsi qu'une collaboration renforcée avec d'autres acteurs et les modalités institutionnelles de sa réalisation.

Le développement durable est une préoccupation qui concerne tous les services de l'Etat. Le service de l'aménagement du territoire veille notamment à intégrer cette dimension dans les instruments de planification, tant sur le plan du contenu que des processus, tout particulièrement dans les projets de quartiers durables. Le canton a adhéré en 2014 au Cercle indicateurs du développement durable. Il a également entrepris d'autres actions concrètes selon trois axes de travail: recours à un diagnostic d'écologie industrielle, dans le but d'initier des partenariats publics-privés permettant d'optimiser la consommation de ressources et de services dans un périmètre donné (transports, crèches, infrastructures, périmètre des pôles de développement économique, élaboration des plans directeurs régionaux, etc.), introduction d'un critère géographique dans les appels d'offres de gré à gré (les marchés publics représentant un levier de choix pour encourager la création de richesse locale et le développement durable) et enfin, en termes de stratégie de développement économique, domaine ayant un impact sur le développement territorial, la révision de la législation en lien avec ce thème intègre plus formellement l'objectif d'un développement durable. Il est désormais stipulé dans la loi sur l'appui au développement économique (LADE) que les conditions d'octroi des aides seront évaluées et fixées notamment en fonction de ces principes fondamentaux.

2.13. Résidences secondaires

Le 11 mars 2012, l'initiative sur les résidences secondaires a été acceptée, inscrivant dans la Constitution fédérale une limite de 20 % de résidences secondaires par commune. Depuis le 1^{er} janvier 2013, une ordonnance transitoire portant sur la construction de nouvelles résidences secondaires s'applique aux communes dont le parc de logements présente une proportion supérieure à 20 %. Des exigences ont été posées aux cantons afin de traiter cette problématique dans les plans directeurs cantonaux. La nouvelle loi fédérale sur les résidences secondaires a été votée le 20 mars 2015 et entrera en force au 1^{er} janvier 2016. Elle impose un monitoring des résidences secondaires à l'ensemble des communes, quel que soit leur taux de résidences secondaires (inventaire des logements). Des travaux préparatoires sont attendus par la Confédération au niveau cantonal. Il s'agit notamment de désigner une autorité de surveillance.

Dans le canton de Neuchâtel, seules quelques communes sont concernées par une proportion de résidences secondaires dépassant la limite des 20 %. Aucune ne présente le profil typique des communes touristiques où le marché immobilier est déséquilibré et sous pression, et le paysage menacé. Il s'agit au contraire de communes rurales dans des régions structurellement faibles au plan démographique, ne présentant pas de pression touristique. Dans l'optique de la mise en œuvre de la loi sur les résidences secondaires, le service de l'aménagement du territoire travaille en coordination avec les services de statistique et du registre foncier pour répondre aux exigences de la loi. Le thème des résidences secondaires sera introduit dans le PDC.

2.14. Cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière

L'objectif du cadastre de restriction de droit public à la propriété foncière (RDPPF), tel que défini par l'ordonnance fédérale sur le cadastre des restrictions de droit public, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2009, est de permettre un accès simple aux informations foncières, en particulier les restrictions de toute nature qui s'appliquent aux biens-fonds: affectation du terrain, plans d'alignement, protections, degré de sensibilité au bruit, eaux souterraines, etc. Les cantons sont chargés de la tenue à jour du cadastre et de la mise à disposition du RDPPF à travers le géoportail cantonal d'ici à 2020.

Le canton de Neuchâtel dispose d'une loi cantonale sur la géoinformation (LCGéo, RSN 751.0) entrée en vigueur le 1^{er} juin 2011. La mise en place du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF) par le service de la géomatique et du registre foncier (SGRF) offre un instrument précieux pour informer les citoyens, les propriétaires fonciers et les acteurs du marché immobilier de manière centrale, officielle et fiable sur les restrictions de droit public qui touchent un bien-fonds donné.

Neuchâtel a été choisi comme canton pilote pour la première phase de ce projet (expérience-test). La mise en ligne en janvier 2014 du géoportail du cadastre RDPPF a représenté une étape importante du projet, mais pas encore la finalisation. En effet, différents travaux de saisie et de validation des restrictions sont encore en cours, aussi bien au niveau du canton que de la Confédération.

L'exploitation du cadastre RDPPF implique une validation permanente des modifications apportées aux restrictions par les services responsables.

3. FAITS ET ACTIONS

3.1. Introduction: révision de la LAT

La révision de la LAT et sa mise en œuvre à travers le PDC neuchâtelois et les plans d'aménagement constituent le fil rouge du chapitre 3. Les différents sous-chapitres mettent en lumière les évolutions du canton entre 2011 et 2014, à partir des résultats de l'Observatoire du territoire cantonal. Un propos conclusif est rédigé sous forme d'enjeux pour la LAT pour chaque thème.

Les tendances actuelles du développement de l'urbanisation en Suisse font état d'un étalement urbain contraire aux principes du développement durable. Chaque jour, l'emprise du bâti s'étend sur les surfaces agricoles de manière dispersée. À long terme, ce schéma n'est pas viable: il nuit au paysage et à l'environnement. Les conséquences qui en découlent ont fait prendre conscience aux politiques publiques de la nécessité de se tourner vers de nouvelles stratégies en matière de développement territorial qui garantissent la sauvegarde des terres agricoles et du paysage.

Entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) va préciser dans ce sens. Elle vise à mettre un frein au mitage du territoire en préconisant une urbanisation compacte et une meilleure utilisation des surfaces en friches ou sous-exploitées au sein du milieu bâti existant. Pour ce faire, ses nouvelles dispositions posent des exigences concernant la définition des besoins et le dimensionnement des zones à bâtir (ZB), demandent une coordination régionale de l'emplacement et de la taille des zones à bâtir et fixent des conditions au classement de terrains en zone à bâtir. Trois instruments de mise en œuvre accompagnent la loi révisée: la nouvelle ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), les directives techniques sur les zones à bâtir (DZB) et le complément au guide de la planification directrice. L'exécution de la LAT révisée relève de la compétence des cantons, qui ont cinq ans pour adapter leur plan directeur cantonal (PDC), phase durant laquelle toute nouvelle mise en zone à bâtir doit être compensée. Le PDC est ainsi tenu de définir les mesures pour recentrer le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, soit (art. 8a LAT):

- La manière de coordonner l'urbanisation et les transports et de garantir un équipement rationnel qui permet d'économiser du terrain. Il s'agit à la fois d'orienter le développement urbain vers des zones bien desservies par les transports publics et d'organiser les réseaux de transports de manière à renforcer les pôles de développement de l'urbanisation.
- La dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale.
- La manière d'assurer que les ZB soient définies pour répondre aux besoins prévisibles pour les quinze prochaines années, ce qui implique la réduction des ZB surdimensionnées.
- La manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti et de renforcer la requalification urbaine. Il s'agit pour ce faire de poser des limites à l'urbanisation et de favoriser une densification qualitative du milieu bâti qui tienne compte des besoins sociétaux, économiques et environnementaux.

Approuvé par le Conseil fédéral en juin 2013, le PDC neuchâtelois est récent et a pu anticiper bon nombre des principes de la LAT modifiée. Dès lors, il ne s'agit pas de le revoir entièrement mais de le préciser et de le compléter.

Le canton entend laisser une marge de manœuvre aux communes pour définir la manière d'organiser le développement vers l'intérieur et favoriser la qualité urbaine, via l'élaboration

des plans directeurs régionaux. Son rôle se limite donc à définir le dimensionnement global des zones à bâtir au plan cantonal et à répartir cette croissance entre les régions, en tenant compte des perspectives démographiques et tendances naturelles d'une part, des principes fixés dans le plan directeur et le projet de territoire d'autre part, et enfin en s'appuyant sur les accords politiques visant à permettre que chaque région participe à ce développement.

3.2. Population et économie

3.2.1. Evolution de la population

En bref

- L'accroissement de la population de 2.4 % entre 2011 et 2014 (+4000 habitants) est plus important que prévu par les perspectives démographiques.
- La Chaux-de-Fonds (+1205), Val-de-Ruz (+832), Boudry-Cortailod (+729), Neuchâtel (+450) et Le Locle (+342) sont les villes et communes qui ont connu la plus forte croissance.
- La tendance au vieillissement se poursuit avec +5 % de population résidante âgée de plus de 80 ans entre 2010 et 2014.

En détail

L'objectif cantonal est d'assurer une croissance maîtrisée et durable de la population et des emplois, qui tienne compte de l'économie, des contraintes territoriales, des finances publiques ainsi que des infrastructures existantes ou projetées. A fin 2011, la population du canton était de 173'009 habitants. A fin 2014, le cap des 177'000 habitants a été franchi (soit une croissance de près de 4000 habitants), ce qui est le plus grand nombre jamais atteint dans le canton. Cette évolution est plus dynamique que ne le laissaient présager les perspectives démographiques du SCRIS, puisque le cap des 176'000 habitants était prévu pour mi-2016 seulement.

Depuis le début des années 2000, l'accroissement de la population est le plus marqué et constant dans les districts de Neuchâtel, Boudry et du Val-de-Ruz. Depuis 2011, la population de La Chaux-de-Fonds a repris sa croissance, tandis que les districts du Locle et de Val-de-Travers sont stables. Au cours des années 2000 à 2014, l'accroissement s'est surtout concentré dans l'espace périurbain et sur le pourtour de l'agglomération RUN. Selon les principes d'aménagement du territoire, la croissance devrait trouver place en priorité dans l'agglomération et dans les localités bien desservies en TP, ce qui implique de développer vers l'intérieur et densifier le milieu bâti⁵.

⁵ Voir le thème Densité humaine de l'Observatoire du territoire:
http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/observatoire-territoire/Pages/1_Densite_humaine.aspx

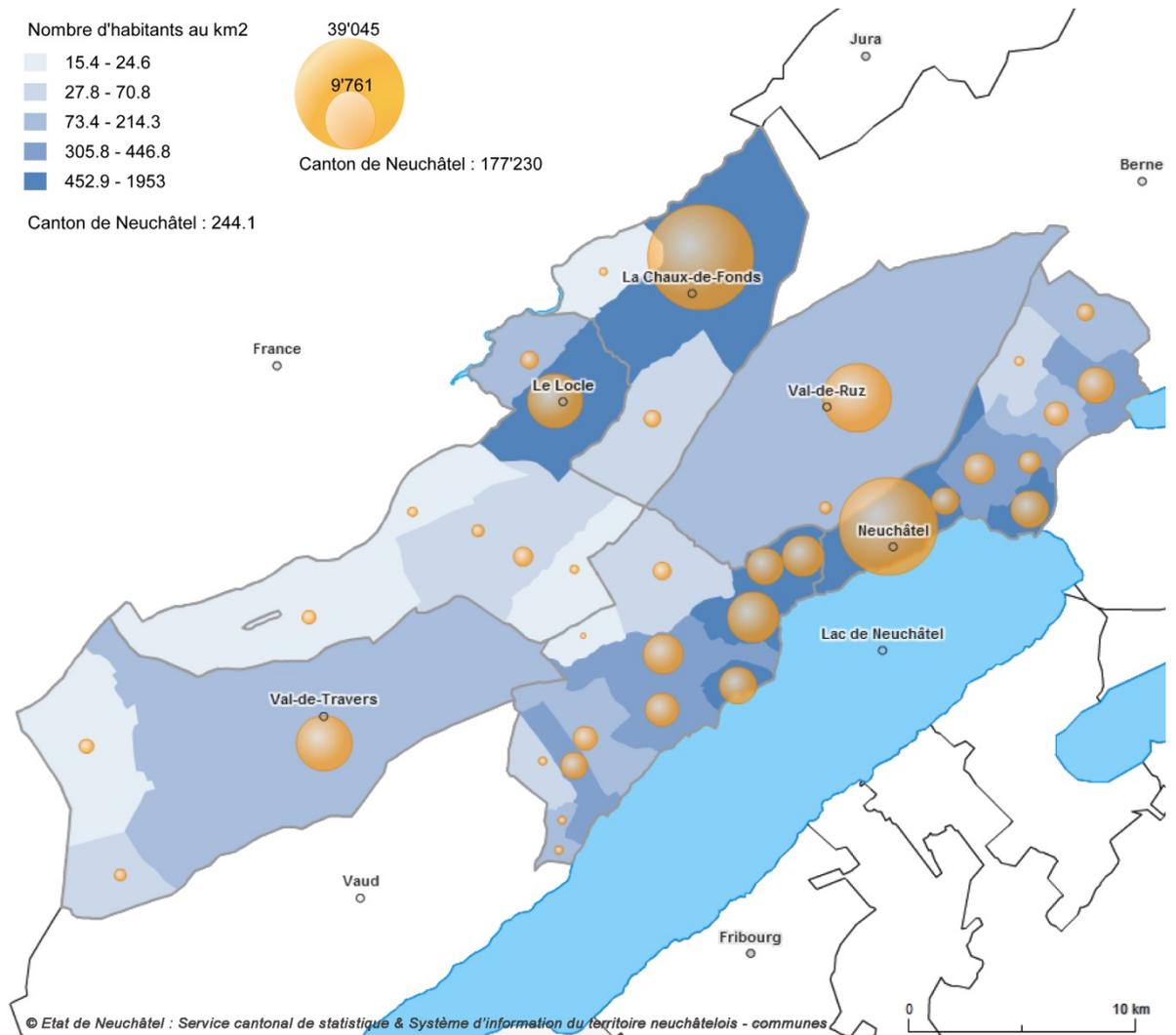


Figure 1: Nombre d'habitants au km² et répartition de la population par commune en 2014
 Source: Service de la statistique / Atlas statistique du canton de Neuchâtel

La densité de la population dans le périmètre de l'agglomération RUN, laquelle concentre 71 % des habitants, atteste du caractère fortement urbain du canton. Toutefois, le dynamisme constaté dans les espaces périurbains et en périphérie de l'agglomération ces dix dernières années représente une tendance à l'étalement. Dans le contexte du développement urbain vers l'intérieur, l'accueil de population dans des lieux centraux, bien desservis en transports publics, équipements et services, est un enjeu majeur pour l'aménagement du territoire, qu'il s'agisse de centres principaux ou secondaires de l'agglomération, de centres régionaux ou encore de centres de localités. L'enjeu d'une densité adéquate par rapport aux valeurs cibles concerne également l'espace rural.

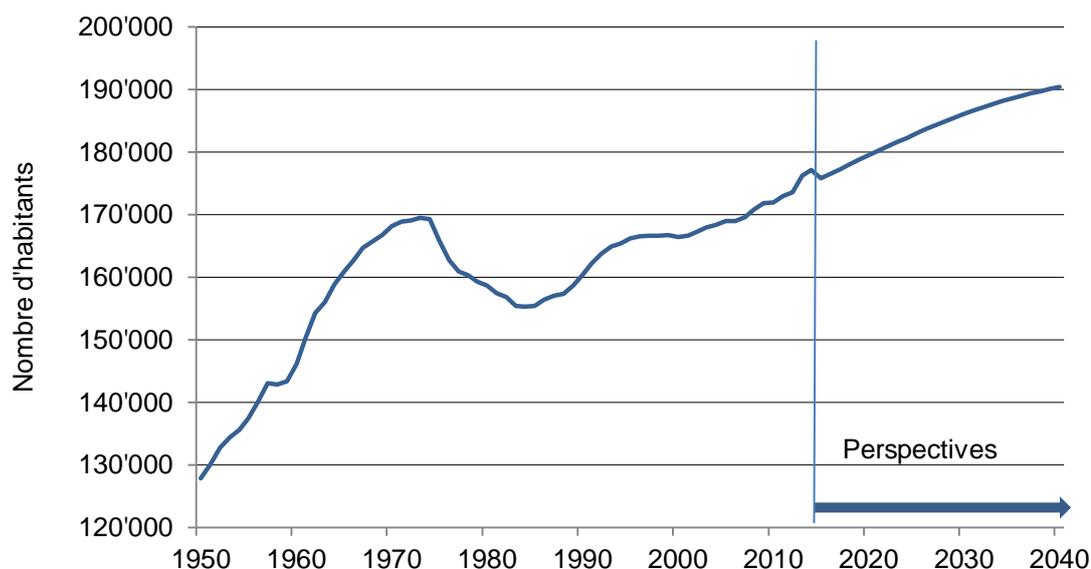


Figure 2: Perspectives démographiques pour le canton de Neuchâtel
 Source: Service cantonal (vaudois) de recherche et d'information statistiques

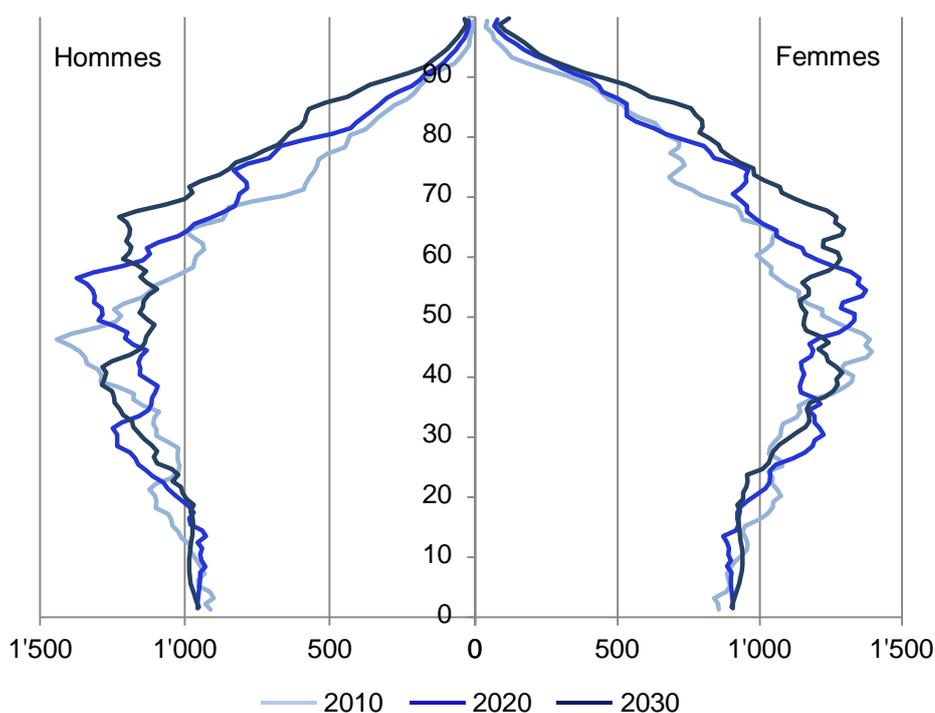


Figure 3: Population résidante du canton de Neuchâtel par âge et sexe en 2010, 2020 et 2030
 Source: Perspectives de ménages 2010-2030 canton de Neuchâtel, Statistiques Vaud, 2014

Si les tendances se poursuivent, on peut s'attendre à ce que la population du canton continue d'augmenter au moins jusqu'en 2060, que l'espérance de vie à la naissance s'accroisse encore et que le vieillissement se poursuive. Selon les perspectives démographiques établies par le SCRIS pour le canton⁶, ce dernier compterait 190'000 habitants en 2040, dont plus d'un quart aurait plus de 65 ans et un cinquième aurait moins

⁶ Un contrat a été conclu entre le service neuchâtelois de la statistique (STAT) afin que le service cantonal vaudois de recherche et d'information statistiques (SCRIS), doté de spécialistes, établisse des perspectives démographiques propres au canton de Neuchâtel et à ses régions.

de 20 ans. Le vieillissement de la population induit des besoins spécifiques en termes de logement (logements adaptés).

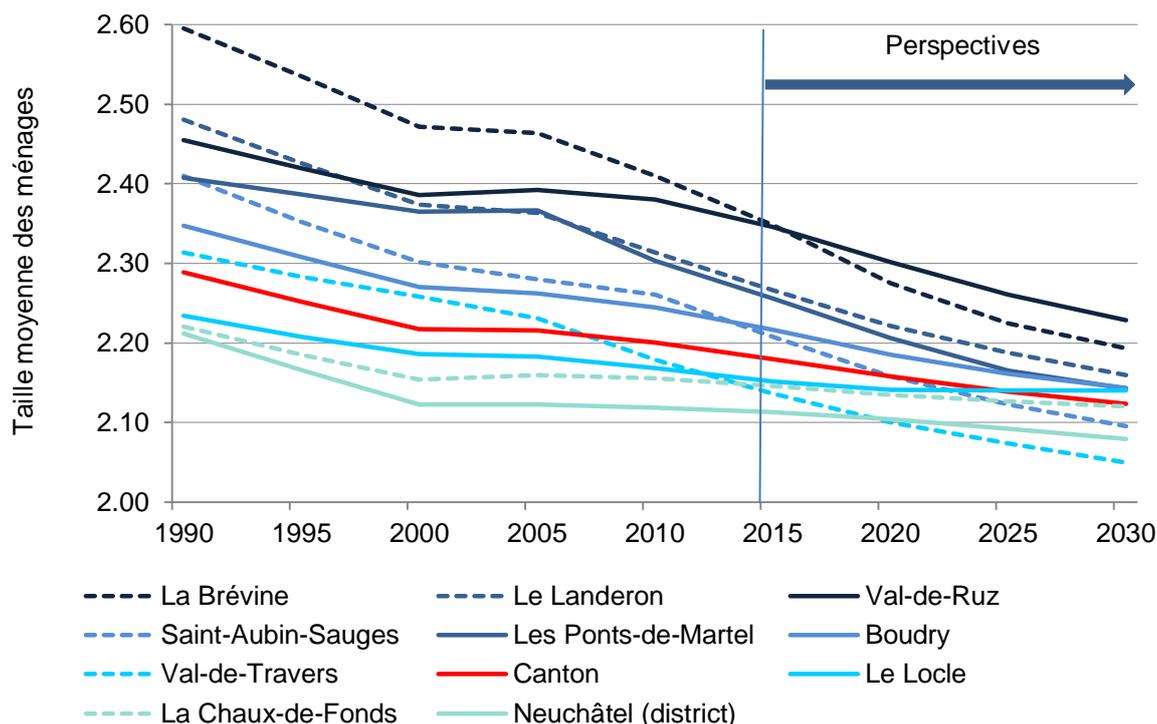


Figure 4: Evolution de la taille moyenne des ménages dans le canton de Neuchâtel, par région, 1990-2030

Source: Perspectives de ménages 2010-2030, canton de Neuchâtel, Statistiques Vaud, 2014

L'accroissement du nombre des ménages est supérieur à la croissance de la population, et la taille des ménages tend à se réduire, en lien avec le vieillissement de la population et les changements de société. Les variations régionales sont importantes. Dans les villes, où la part des petits ménages est déjà considérable, une certaine stabilité peut être espérée, alors que dans les autres régions, une diminution sensible de la taille des ménages est attendue. Le nombre et la taille des ménages ont une influence directe sur la demande en logement.

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

En bref

- La part de la production industrielle dans le PIB est élevée (39 %).
- L'accroissement des emplois dans le canton a été marqué par la création de 6000 emplois (+6.8 %) entre 2011 et 2014 pour atteindre 94'100 emplois à fin 2014.
- Les pôles économiques se développent à des rythmes variés: le pôle de Boudry est proche de son occupation maximale alors que le pôle de la Tène est en phase de planification.
- La part des branches innovatrices s'accroît.

En détail

Évolution du PIB

L'industrie, et en particulier l'industrie d'exportation, constitue incontestablement le moteur de l'économie neuchâteloise. C'est sur ce facteur que se fonde le développement des autres secteurs, aussi bien secondaire que tertiaire. La répartition du PIB cantonal illustre l'importance de la contribution de l'industrie (principalement horlogère), mais aussi l'éventail de branches issues de la diversification du tissu industriel.

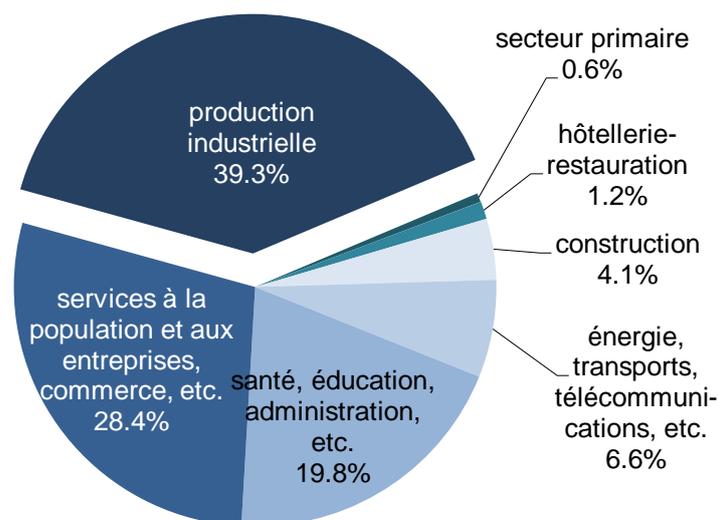


Figure 5: Répartition du PIB neuchâtelois par branche en 2013

Source: Service cantonal de la statistique, Créa

Ainsi, le canton de Neuchâtel, par le dynamisme de son secteur industriel, se distingue nettement du reste de la Suisse, où l'évolution sur les dernières décennies se caractérise par une avancée du secteur tertiaire aux dépens du secteur secondaire. La valeur pour la Suisse (PIB pour la production industrielle) est de l'ordre de 17 % en 2013.

Le tissu industriel est en mutation constante afin de garder sa compétitivité au niveau international, les deux éléments-clés étant l'innovation et l'implantation d'acteurs externes.

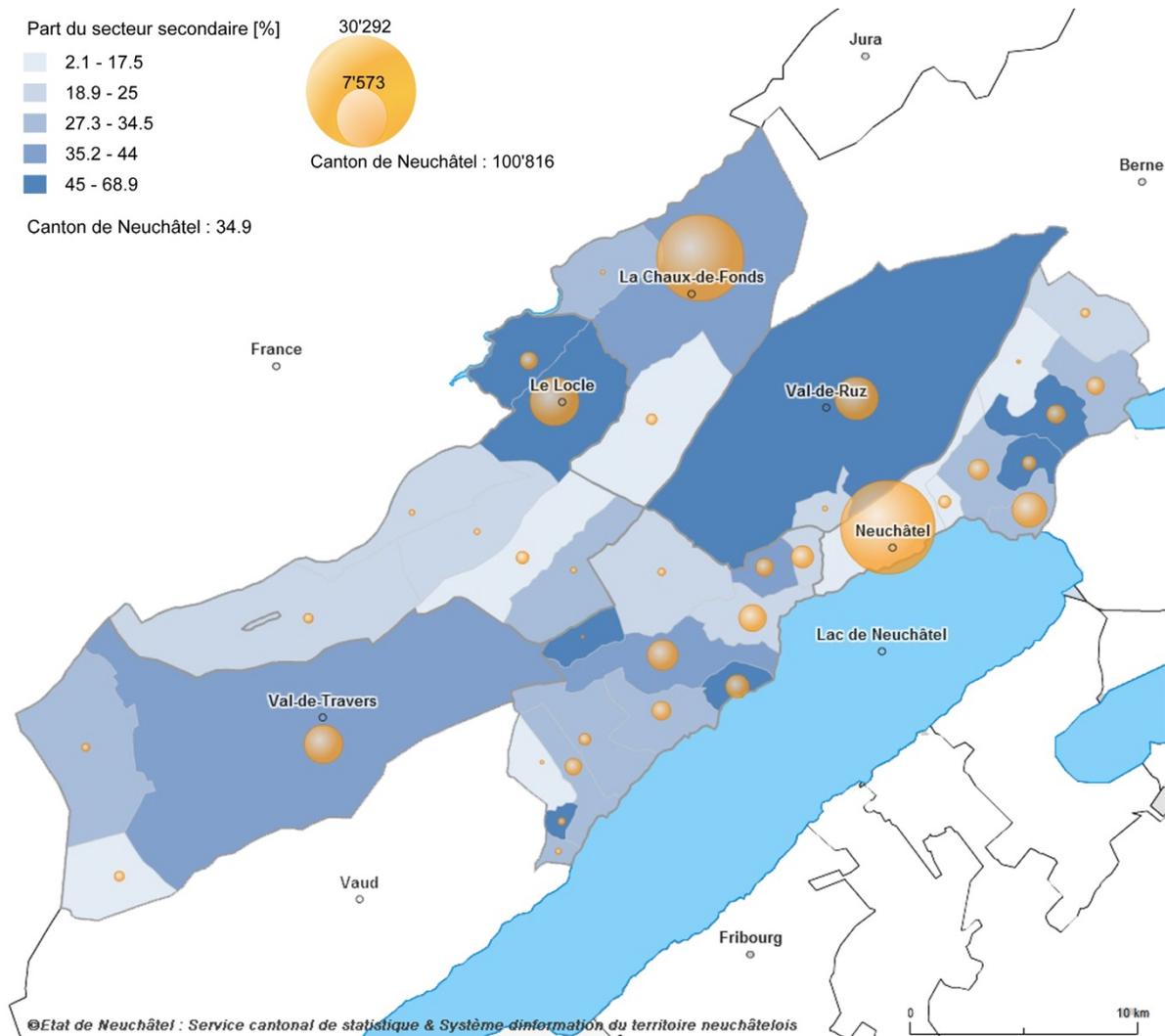


Figure 6: Nombre d'emplois et part du secteur secondaire en 2011
 Source: Service cantonal de la statistique / Office fédéral de la statistique

Évolution des emplois sur le plan cantonal

Le secteur secondaire représente 32'000 places de travail à plein temps et 3900 à temps partiel, alors que le secteur tertiaire fournit 32'700 places de travail à plein temps et 25'500 à temps partiel. Le nombre total des places de travail dépasse ainsi les 94'000 à fin 2014, soit le plus grand nombre jamais atteint dans le canton⁷. Cette évolution positive masque cependant des mouvements importants de perte et de création d'emplois dans les deux secteurs. Le solde des pendulaires est quant à lui positif à hauteur de quelque 11'000 personnes (20'300 pendulaires entrants, répartis à parts égales entre la Suisse et la France, 9'480 pendulaires sortants du canton)⁸.

Ces 94'100 emplois représentent 83'000 équivalents plein-temps (EPT). Pour rappel, le PDC vise 100'000 emplois équivalents plein-temps d'ici 2040.

⁷ Source: STATEM, OFS

⁸ Source: OFS Statistique des pendulaires par canton et statistique des frontaliers

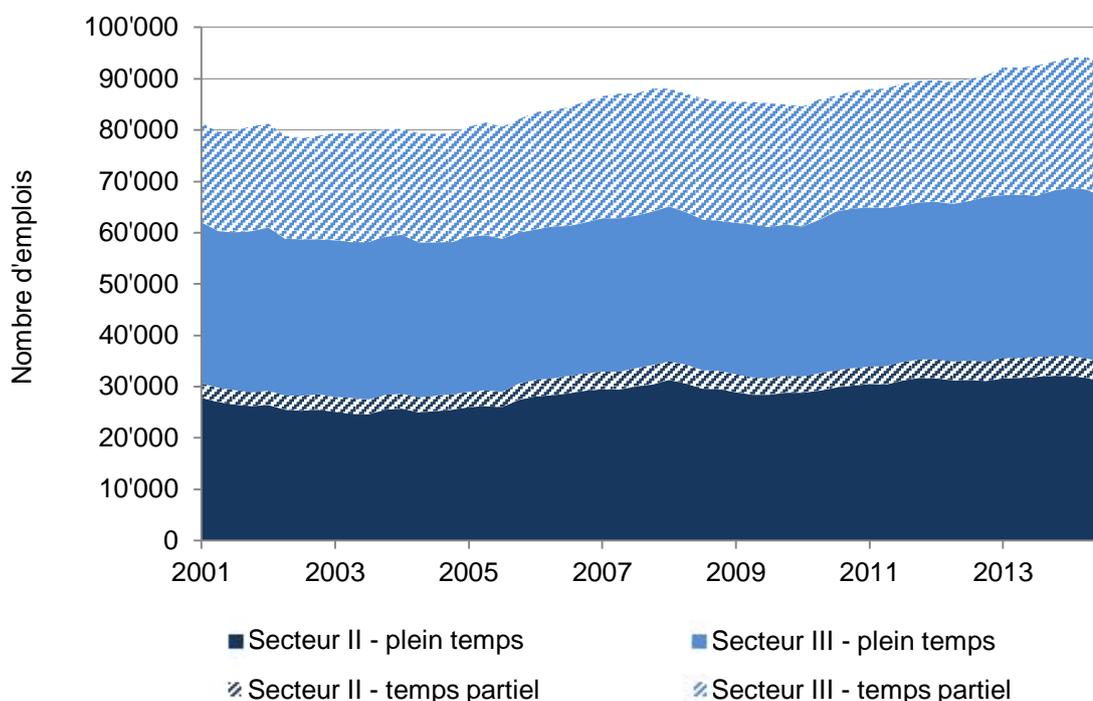


Figure 7: Evolution du nombre d'emplois des secteurs secondaire et tertiaire

Source: Office fédéral de la statistique

L'objectif principal du canton est le maintien et la création d'emplois par l'encouragement à la diversification et à l'innovation.

Pôles économiques et domaines d'activités stratégiques

Les activités économiques sont réparties dans l'ensemble du territoire urbanisé; cette mixité fonctionnelle est à maintenir car elle favorise la proximité habitat / emploi. Certaines activités ne peuvent toutefois assurer leur développement dans le tissu bâti existant. Le plan directeur cantonal définit 9 pôles économiques destinés à des activités à potentiel élevé dans des "domaines d'activités stratégiques (DAS)". Les branches retenues par le canton au titre de DAS concernent l'horlogerie, l'industrie des machines, l'industrie des dispositifs médicaux, l'industrie pharmaceutique, l'électronique et la microélectronique, les technologies de l'information, les énergies renouvelables, l'agroalimentaire et les services stratégiques et financiers.

L'Etat veille au suivi de la mise en œuvre de la politique des pôles en collaboration avec les communes concernées, laquelle implique des questions complexes de disponibilité et de maîtrise foncière, de planification, d'équipement et de financement, afin de mettre sur le marché, dans les meilleurs délais, les surfaces nécessaires. Cette démarche exige une collaboration étroite entre les partenaires de l'économie et de l'aménagement du territoire, le canton, les communes et les acteurs privés, qu'il s'agisse des pôles d'importance cantonale (La Chaux-de-Fonds, Boudry et La Tène), des pôles d'importance régionale (Le Locle, Val-de-Travers, Val-de-Ruz, Cressier-Cornaux), ou du pôle d'innovation suisse (Neuchâtel).

Au niveau des pôles de développement d'intérêt cantonal, leur mise en œuvre s'effectue à des rythmes variés selon leur degré de complexité (maîtrise foncière, planification, équipement, etc). Ainsi, le pôle de Boudry est proche de la pleine occupation, alors que le pôle de la Tène en est au stade de planification, la question de la maîtrise foncière devant être préalablement résolue. Quant au pôle du Crêt-du-Locle, géré par la commune de La Chaux-de-Fonds, il poursuit son développement.

En ce qui concerne les pôles spécifiques d'intérêt cantonal ou régional (Cernier, Cornaux-Cressier, Les Saignoles et Couvet-Buttes), leur développement s'effectue également à des rythmes différenciés, dépendant des dynamiques régionales. Dans le cadre de la réalisation des plans directeurs régionaux (en cours), les régions sont amenées à préciser la destination de ces pôles selon les prescriptions de la fiche E_11 du PDC.

Les pôles de Boudry, de Val-de-Travers, des Saignoles et du Crêt-du-Loche accueillent plusieurs milliers d'emplois, pour une large part dans des domaines de diversification industrielle, notamment le pharma, le luxe et le medtech.

Sites prioritaires de développement économique de la Région capitale suisse

La Région capitale suisse (RCS) se définit comme un espace de vie et d'activité économique comparable aux espaces métropolitains de Bâle, de Zurich et du Bassin lémanique, qui offre un espace propice à l'essor économique. Les cantons, régions et villes de la Région capitale suisse (RCS) ont analysé les pôles de développement économique existants pour l'industrie et l'artisanat, les services ainsi que la technologie et le développement. Dans le cadre d'un processus supracantonal, la Région capitale suisse a sélectionné 20 sites prioritaires de développement économique: douze sites de première priorité (TOP 12) parmi lesquels ceux de La Tène (Littoral Est) et La Chaux-de-Fonds-Le Locle (Le Crêt-du-Loche), et 8 sites de seconde priorité (TOP 20) parmi lesquels ceux de Boudry-Bevaix (Littoral Ouest) et de Cornaux-Cressier, revêtant une importance pour toute la région. Le site de Neuchâtel (Microcity) constitue un cas particulier avec ceux de Bienne, Fribourg et Sion dans le cadre du projet de parc d'innovation suisse (SIP). Les cantons de Neuchâtel, Berne, Fribourg, Soleure et Valais se sont engagés à mettre tout en œuvre pour faire en sorte que les sites prioritaires de développement économique figurant dans le TOP 12 soient disponibles sur le marché (au bénéfice d'entreprises déjà implantées ou de nouvelles arrivantes), au plus tard dans les dix prochaines années, en signant une déclaration d'intention commune, le 12 juin 2014. La Région capitale suisse organise 4 ateliers entre juin 2015 et janvier 2016 pour aider les communes d'implantation et les cantons à réaliser cet objectif.

Population – Economie: Enjeux pour la mise en œuvre de la LAT révisée

Pour rappel, la LAT révisée et le PDC demandent d'orienter la croissance de la population et des emplois en priorité dans l'agglomération RUN et dans les centres et les sites offrant un bon niveau de desserte, ce qui implique de concentrer la population là où se trouvent les services et les infrastructures et de valoriser les réserves et les friches dans le milieu urbain. Ce n'est toutefois pas la seule stratégie du PDC. Celui-ci vise également le maintien d'une certaine vitalité dans les zones rurales, en priorité en réhabilitant le patrimoine bâti désaffecté et en densifiant les noyaux villageois.

L'introduction de la nouvelle LAT a pour effet, à moyen ou long terme, une raréfaction de terrains constructibles. La maîtrise foncière par les pouvoirs publics (Etat ou communes) permet de lutter contre la thésaurisation et assure ainsi le maintien de conditions-cadres favorables à notre industrie d'exportation en matière de compétitivité. Des mesures légales permettant notamment de limiter la thésaurisation seront nécessaires afin d'assurer la disponibilité d'une offre de terrains industriels à des conditions raisonnables.

L'accroissement et le vieillissement de la population, la diminution de la taille des ménages et l'augmentation de la surface de logement par habitant représentent des défis pour l'aménagement du territoire, car tous ces facteurs induisent une augmentation de la demande de surface pour l'habitat. Celle-ci doit être satisfaite en tenant compte des principes d'une urbanisation durable et dans toute la mesure du possible dans le cadre de la superficie des zones à bâtir existantes. Les réserves de zones à bâtir n'étant pas uniformément réparties (cf. chapitre 3.3), des échanges devront être envisagés entre les communes et entre les régions, pour pouvoir répondre aux besoins globaux du canton d'ici 2030.

La mise à disposition de surfaces pour l'économie répondant aux critères des branches innovatrices visées par la politique économique (DAS) implique de la part des pouvoirs publics une politique foncière active et un fort engagement dans la planification, l'équipement et l'aménagement des pôles. L'identification des potentiels de construction et de reconversion dans le milieu déjà largement urbanisé (friches) et l'introduction de mesures permettant leur mobilisation/réaffectation sont des tâches centrales de l'aménagement dans le cadre de la nouvelle LAT. A ce titre, la Confédération demande aux cantons de mettre en place un management des zones d'activités qui puisse justifier les besoins définis sur la base de critères à la fois quantitatifs et qualitatifs. Cette gestion des zones d'activités a ainsi pour objectif d'optimiser, en permanence et d'un point de vue régional, l'utilisation de ces zones dans l'optique d'une utilisation mesurée du sol.

3.3. Urbanisation

3.3.1. Zones à bâtir: évolution et perspectives

En bref

- La superficie totale des zones à bâtir du canton a été maîtrisée (0.05 % de croissance entre 2011 et 2014).
- La surface des zones à bâtir par habitant a diminué de plus de 7 m² en 4 ans, ce qui atteste que l'on a initié le développement vers l'intérieur.
- Presque 20 % des zones à bâtir du canton sont actuellement non construites ou partiellement construites⁹.

En détail

Evolution de la surface des zones à bâtir de 2011 à 2014

Entre 2011 et 2014, la superficie totale des zones à bâtir légalisées dans le canton s'est accrue de 2.7 ha, passant de 5422.5 ha à 5425.2 ha. Cela représente une augmentation minimale de 0.05 %. Cette situation proche de la stabilité peut s'expliquer par la poursuite des objectifs de la politique d'urbanisation inscrite dans le PDC neuchâtelois (Fiche U_11) qui demande, depuis son adoption par le Conseil d'Etat en 2011, à ce que toute mise en zone à bâtir hors révision générale du plan d'aménagement local soit compensée, à l'exception des pôles de développement d'importance cantonale.

Avec presque 7 ha de zones à bâtir (ZB) supplémentaires, la région de l'Entre-deux-Lacs est celle qui a connu l'augmentation la plus significative, suivie par le Centre-Jura (+2.5 ha). La réduction de ZB la plus importante concerne La Béroche, qui a réduit sa zone à bâtir d'un peu plus de 4.5 ha.

Evolution de la surface des zones à bâtir par habitant de 2011 à 2014

A l'échelle cantonale, on observe une réduction de la surface de ZB par habitant de 7.3 m² avec une moyenne passant de 313 m²/hab. en 2011 à 306 m²/hab. en 2014, soit une diminution de 2.3 % en quatre ans.

En ayant maintenu la surface affectée à la zone à bâtir à l'équilibre entre 2011 et 2014, tout en enregistrant la croissance de population la plus forte du canton pour cette période, le Val-de-Ruz est la région qui connaît la réduction de la surface en ZB par habitant la plus significative (-21 m²/hab.). A l'inverse et en raison de son extension de la ZB, l'Entre-deux-Lacs est la seule région à avoir enregistré une augmentation (+1.4 m²/hab.).

⁹ Ce résultat n'est pas comparable avec celui de 2011 en raison d'un changement de méthode.

Région	Évolution absolue (m ² /hab.)	Évolution relative (%)
Béroche	- 15.4	- 4.2
COMUL	- 4.8	- 1.9
Entre-deux-Lacs	+ 1.4	+ 0.3
Val-de-Travers	- 5.0	- 0.9
Val-de-Ruz	- 20.9	- 5.4
Montagnes	- 7.4	- 2.7
Canton	- 7.3	- 2.3

Figure 8: Evolution de la surface des zones à bâtir par habitant entre 2011 et 2014

Source: Service de l'aménagement du territoire (statistique des zones à bâtir, propres calculs)

Surfaces de zones à bâtir non construites et partiellement construites en 2014

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 zones à bâtir non construites et partiellement construites dans les zones à bâtir légalisées. Pour cette statistique, quatre types de zones ont été considérés: les zones d'habitation (ZH), mixtes (ZM), centrales (ZC) et d'activités (ZAE), soit les zones prévues pour accueillir des habitants et emplois¹⁰.

En 2014, le canton compte un total d'un peu moins de 732 ha de ZB non construites et partiellement construites, dont 398 ha en ZH, 249 ha en ZAE, 44 ha en ZC et 41 ha en ZM. Cela représente presque 20 % de la surface cantonale affectée dans ces zones.

Les régions de Val-de-Travers et de l'Entre-deux-Lacs sont celles qui présentent le plus de réserves internes puisque 31 % et 30 % de leurs ZB (ZH, ZC, ZM et ZAE) respectives sont actuellement non construites ou partiellement construites. Il est cependant important de relever qu'il s'agit des deux régions qui disposent de la plus grande réserve en ZAE. Pour la région de l'Entre-deux-Lacs, presque 80 % des surfaces en ZB non construites ou partiellement construites sont affectées en ZAE. Le Val-de-Travers en revanche compte presque 70 % des zones à bâtir non construites dans les ZH, ZM et ZC, avec un fort potentiel également en ZAE, qui représente la moitié des réserves.

¹⁰ Ces zones sont définies selon le modèle de géodonnées minimal n°73 établi par l'ARE.

Région	Types de zone à bâtir	Surface non construite		
		Absolue (ha)	Relative (%)	Selon le type de zone (%)
Béroche	ZH + ZM + ZC	17.9	86.1	14.4
	ZAE	2.9	13.9.0	27.3
	Total	20.8	100	41.7
COMUL	ZH + ZM + ZC	126.4	72.7	11.3
	ZAE	47.4	27.3	22.6
	Total	173.8	100	33.9
Entre-deux-Lacs	ZH + ZM + ZC	21.7	20.5	12.7
	ZAE	84.0	79.5	45.2
	Total	105.7	100	57.9
Val-de-Travers	ZH + ZM + ZC	101.4	69.1	27.3
	ZAE	45.3	30.9	44.5
	Total	146.7	100	71.8
Val-de-Ruz	ZH + ZM + ZC	91.1	90.5	18.1
	ZAE	9.6	9.5	19.8
	Total	100.7	100	37.9
Montagnes	ZH + ZM + ZC	124.5	67.7	16.9
	ZAE	59.5	32.3	33.6
	Total	184.0	100	50.5
Canton	ZH + ZM + ZC	483.1	66.0	15.9
	ZAE	248.7	34.0	33.9
	Total	731.8	100	49.8

Figure 9 Surface des zones à bâtir non construites et partiellement construites par type de zone et par région

Source: Service de l'aménagement du territoire (statistique des zones à bâtir, propres calculs)

Les méthodologies d'évaluation du potentiel constructible utilisées en 2011 et en 2014 ne sont pas les mêmes. La première, réalisée par le service de l'aménagement du territoire selon sa propre méthode, était basée sur la capacité théorique d'habitants selon les règlements communaux en vigueur, traduite en surface brute de plancher (voir RAT 2011). La deuxième est inspirée de la méthode *Raum+* et se fonde sur les valeurs médianes des différents types de zone, conformément aux *Directives techniques sur les zones à bâtir* de la Confédération (voir chap. *Perspectives* ci-dessous). L'utilisation de cette méthode a l'avantage de rendre ses résultats comparables avec ceux des autres cantons et de permettre un bilan cantonal en matière de dimensionnement des ZB.

En revanche, le changement de méthode ne permet pas de comparer les résultats 2014 avec ceux de 2011. Il apparaît cependant que la méthode de 2014 a permis de se rapprocher des valeurs de densité proposées par la Confédération (voir chap. *Perspectives* ci-dessous).

Perspectives de 2015 à 2018

Les nouvelles dispositions fédérales entrées en vigueur en mai 2014 demandent notamment de:

- redimensionner les ZB en fonction des besoins prévisibles des 15 prochaines années;
- réduire les ZB surdimensionnées;
- coordonner et dimensionner les ZB à l'échelle régionale, et
- prendre les mesures nécessaires pour que les ZB soient utilisées conformément à leur affectation.

En vue de mettre en œuvre la LAT et l'OAT, le canton a déterminé les perspectives d'habitants et d'emplois (HE) à l'horizon 2030-2040. L'objectif cantonal, ambitieux car supérieur aux perspectives démographiques établies par le SCRIS pour le canton, a été arrêté à 200'000 habitants et 100'000 emplois. Cet objectif a été discuté avec l'Office

fédéral du développement territorial (ARE), et validé par le Conseil d'Etat, après avoir consulté la commission cantonale pour la conception directrice de l'aménagement du territoire et le plan directeur (C³DC). Il correspond au scénario haut 2010 de l'office fédéral de la statistique, ou encore au scénario moyen provisoire 2015, pondéré à la hausse pour la part des emplois (scénario cantonal "haut minus").

Parallèlement à ces projections, le service de l'aménagement du territoire s'est attelé à calculer le potentiel constructible du canton (terrains disponibles). Pour ce faire, une évaluation de ce potentiel a été réalisée en décembre 2014¹¹ au moyen d'une nouvelle méthode inspirée de la méthode *Raum+*.¹² Cette dernière est validée par l'ARE et appliquée par douze cantons en Suisse. Elle consiste à recenser les réserves de ZB et à les classer en trois catégories en fonction de leurs surfaces et caractéristiques:

- les surfaces entre 200 m² et 2000 m² à l'intérieur du tissu bâti;
- les surfaces de plus de 2000 m² à l'intérieur du tissu bâti;
- les secteurs disponibles de plus de 2000 m² en périphérie du tissu bâti.¹³

A partir de là, il a été possible de déterminer le taux de surdimensionnement du canton en se basant sur la feuille de calcul fournie par la Confédération et les *Directives techniques sur les zones à bâtir* (DZB). Celui-ci est de 2 %¹⁴. Compte tenu de ce surdimensionnement et des objectifs cantonaux de développement à l'horizon 2030-2040 (300'000 habitants/emplois), une répartition de la croissance (HE) par région a été proposée à la Commission consultative de la conception directrice cantonale et du plan directeur cantonal (C³DC), qui l'a admise, assortie des principes suivants:

- Le canton entend accueillir 200'000 habitants et 100'000 emplois d'ici 2030-2040.
- Le canton entend gérer la zone d'urbanisation en deux temps, soit à moyen terme (2030) avec un scénario démographique et d'emplois à 226'623 HE, et à long terme (2040) en définissant un périmètre d'urbanisation pour 235'000 HE, pour les zones d'habitation, mixtes et centrales.
- Une enveloppe de croissance d'habitants/emplois (HE) est attribuée à chaque région en tenant compte notamment des principes d'urbanisation du PDC et des perspectives démographiques régionales.
- Une part plus importante de croissance est accordée au Val-de-Travers et au Locle pour infléchir les tendances du passé. Il s'agit en effet de tenir compte, entre autres, du patrimoine bâti et des infrastructures existantes. Par ailleurs, le développement dans d'autres régions (Val-de-Ruz, Littoral) sera plus complexe, compte tenu des contraintes existantes, telles les SDA, le paysage ou encore la vigne.
- Compensations entre régions sur/sous-dimensionnées (échanges): afin de diminuer les surfaces à déclasser et par là-même les éventuelles indemnités pour expropriation matérielle à verser, des compensations de terrains sont encouragées entre des régions et communes qui doivent réduire leur zone à bâtir et celles qui pourraient l'augmenter.
- Exigences accrues pour les extensions de zones d'urbanisation: dans le cas où des surfaces complémentaires peuvent être affectées, les densités (m²/HE) devront répondre à des exigences plus élevées par rapport à l'existant, en tenant compte de la localisation de ces surfaces.

¹¹ Sur la base de données des zones à bâtir tenue à jour par le SAT (état au 01.12.2014).

¹² <http://www.raumplus.ethz.ch/home>

¹³ Un secteur est considéré comme disponible s'il n'est pas construit ou s'il dispose d'un potentiel constructible d'au moins 2000 m².

¹⁴ Les premiers résultats fournis par l'ARE en 2013 donnaient un surdimensionnement de 6 %. Suite à la mise à jour des données et à la non prise en compte des fusions de communes, le taux s'est abaissé à 2 %, ce qui représente une différence non négligeable de 120 ha.

Région	Répartition de la croissance 2030	Répartition de la croissance 2040	Total	Stratégie pour 2030	Besoins ZB 2040
Littoral	11'450 HE	3'500 HE	14'950 HE	20 ha extension 22 ha densification interne	15 ha Extension + densification (interne)
Béroche	600 HE	150 HE	750 HE	1 ha extension	2 ha Extension + densification interne
COMUL	9'950 HE	3'100 HE	13'050 HE	18 ha extension 22 ha densification interne	11 ha extension + densification
Entre-deux-Lacs	900 HE	250 HE	1'150 HE	1 ha extension	2 ha extension + densification
Val-de-Travers	1'400 HE	1'000 HE	2'400 HE	40 ha réduction 21 ha gel	13 ha dégel 8 ha restent gelés
Val-de-Ruz	2'600 HE	1'400 HE	4'000 HE	17ha réduction ou gel	13 ha dégel ou extension
Montagnes	6'600 HE	2'500 HE	9'100 HE	21 ha gel	21 ha dégel
Canton	22'050 HE	8'400 HE	30'450 HE	77 ha de moins en 2030 (ZH-ZM-ZC)	62 ha remis en jeu 8 restent gelés 7 passent en ZAE

Figure 10: Répartition de la croissance habitants / emplois (HE) au plan cantonal et surfaces nécessaires 2030-2040 par région

Source: Service de l'aménagement du territoire

Ce tableau ci-dessus récapitule la répartition de la croissance des habitants et des emplois (HE) et les besoins en zone à bâtir (ZB) par région, et fait apparaître sous forme d'un solde la sous-capacité, respectivement la surcapacité des zones à bâtir par région à l'horizon 2030-2040. La situation est assez contrastée au plan cantonal. Si, par exemple, le Littoral manque déjà quelque peu de ZB, l'offre est notablement excédentaire dans le Val-de-Ruz et sera à l'équilibre en 2040 dans les Montagnes. Pour tenir les objectifs 2040, des mesures d'anticipation (gel de terrains, échanges entre régions et communes, etc.) sont proposées. A titre d'exemple, le Centre-Jura aura besoin de 75 ha pour accueillir près de 7000 HE à l'horizon 2030, sur les 96 ha non construits à ce jour. Les 21 ha excédentaires en 2030 étant cependant nécessaires pour tenir l'objectif 2040, il est proposé de les réserver pour ne pas procéder à des dézonages inutiles.

Par la mise en œuvre de cette politique, le canton, qui est actuellement en léger surdimensionnement au regard des perspectives de développement attendues pour 2030 (2 %), devrait connaître une situation quasiment à l'équilibre en 2040, sous réserve que les hypothèses de croissance se vérifient.

Dans une perspective de densification, l'inventaire des zones à bâtir non construites réalisé par le service de l'aménagement du territoire permet de faire apparaître les zones à bâtir encore disponibles dans les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales, soit celles qu'il y a lieu de dimensionner conformément à l'ordonnance fédérale (OAT) et à la directive d'application (DZB). La carte suivante présente de manière synthétique le bilan des zones à bâtir par région, comparé aux besoins en surfaces pour accueillir la croissance à l'horizon 2030-2040.

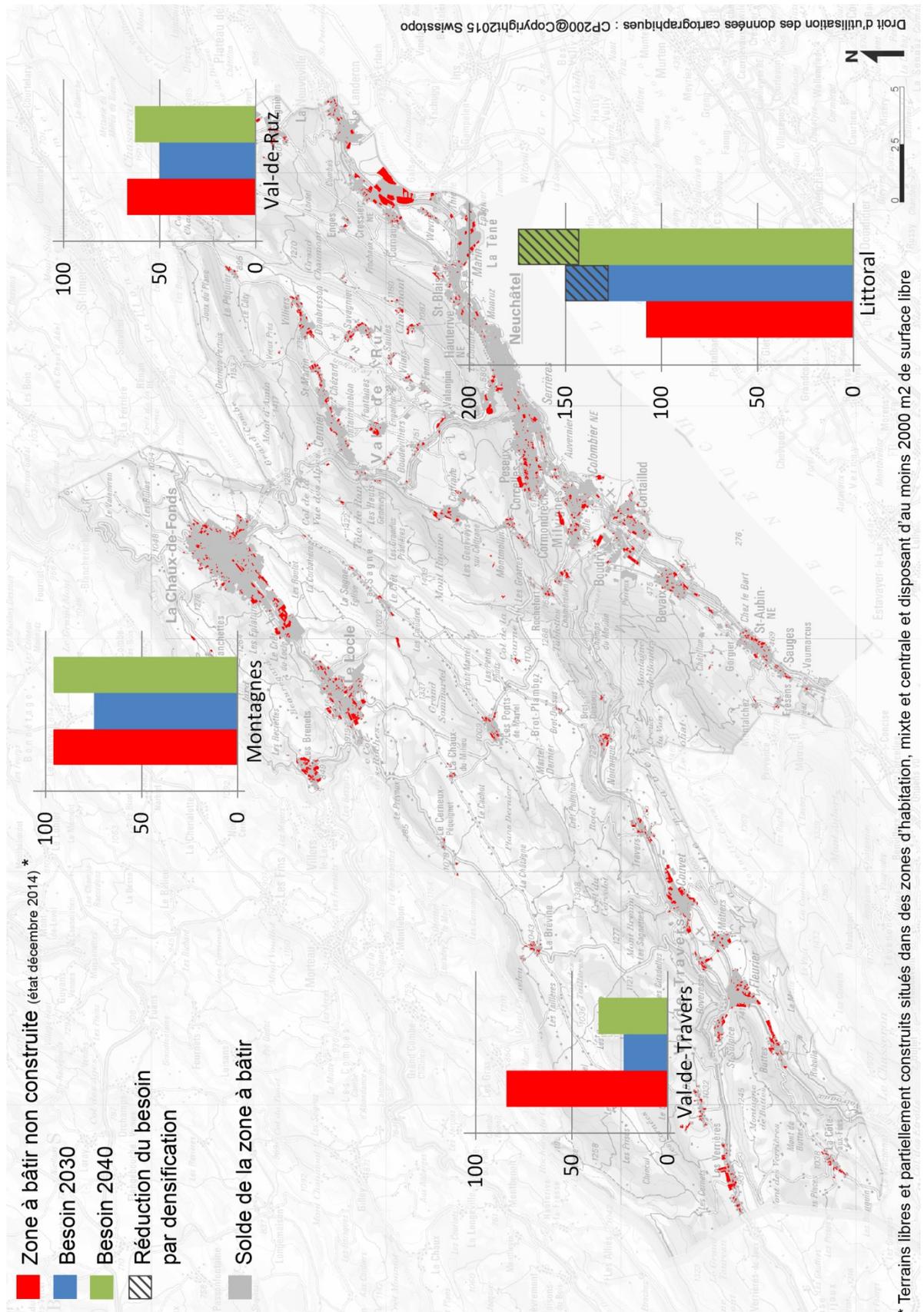


Figure 11: Bilan des zones à bâtir par région (réserves comparées aux besoins)
 Source: Service de l'aménagement du territoire

Le travail de répartition établi par le canton sert de base pour le dimensionnement des régions. L'ensemble des données de bases, l'inventaire des zones à bâtir non construites pour chaque commune ainsi que les informations concernant la qualité de desserte en transports publics ont été mis à disposition des communes comme aide à la réflexion pour l'établissement des planifications directrices régionales. Dans les plans directeurs régionaux (PDR), les régions indiqueront au minimum:

- les étapes de développement (perspectives 2030-2040);
- la localisation des extensions de zones (habitat, mixte, activités);
- les secteurs à désaffecter, "geler", échanger, etc.;
- les secteurs à densifier, valoriser, requalifier;
- le réseau de mobilité TP (arrêts, cadence; accessibilité des installations à forte fréquentation);
- les limites paysagères à l'urbanisation (SDA, forêt, vigne, espace cours d'eau,...).

Elles devront également intégrer les principes de développement de l'urbanisation vers l'intérieur édictés par le plan directeur cantonal (PDC), à savoir:

- favoriser une croissance en priorité dans l'agglomération et dans les localités offrant un bon niveau de desserte, en densifiant notamment le milieu bâti;
- contenir l'urbanisation dans les limites actuelles et veiller à maintenir le niveau de population existant permettant de préserver la vitalité de l'espace rural.

Le canton s'appuiera alors sur le travail effectué par les communes organisées en régions pour adapter le PDC d'ici 2018. Les régions sont invitées à transmettre leur projet de PDR jusqu'au printemps 2016.

3.3.2. *Parc de logements*

En bref

- Le taux de logements vacants dans le canton (1.04 %) est passé au-dessous de la moyenne suisse et la pénurie de logements a gagné tout le canton, sauf le Locle.
- La tendance en matière de construction de logements est réjouissante (1435 logements créés entre 2011 et 2013), mais encore insuffisante en regard des différents besoins.

En détail

Le marché du logement présente une pénurie de logements vacants (taux de vacance 1.04 % en moyenne cantonale en 2014, avec d'importants écarts entre communes), d'où une situation relativement tendue sauf dans le district du Locle. Les toutes dernières données pour les indicateurs du marché immobilier au niveau suisse font cependant état d'une certaine détente sur le marché du logement, et cela devrait se vérifier également dans notre canton. Cependant, le marché ne comporte pas suffisamment de logements à loyer modéré.

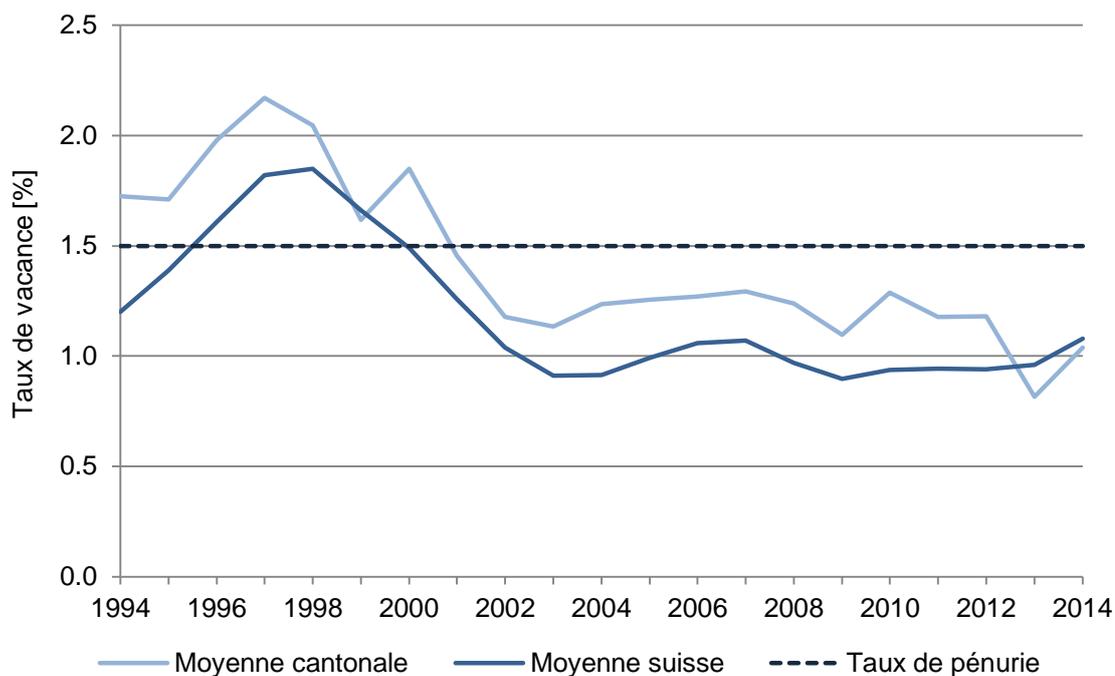


Figure 12: Evolution du taux moyen de logements vacants sur l'ensemble du canton et en Suisse 1994-2013

Source: Service cantonal de la statistique / Office fédéral de la statistique

Au cours des 15 dernières années, le taux de logements vacants s'est réduit en moyenne cantonale, passant en 2001 en-dessous des 1.5 % qui représentent le taux de pénurie, sans remonter jusqu'à ce jour. Cette situation confirme la nécessité de soutenir la construction de nouveaux logements d'utilité publique afin d'augmenter et de maintenir la proportion de logement à loyer modéré par rapport au reste du marché. L'objectif est d'élever puis de maintenir à 5 % du parc de logements la part des logements d'utilité publique, estimée actuellement à 2.5 % du parc cantonal.

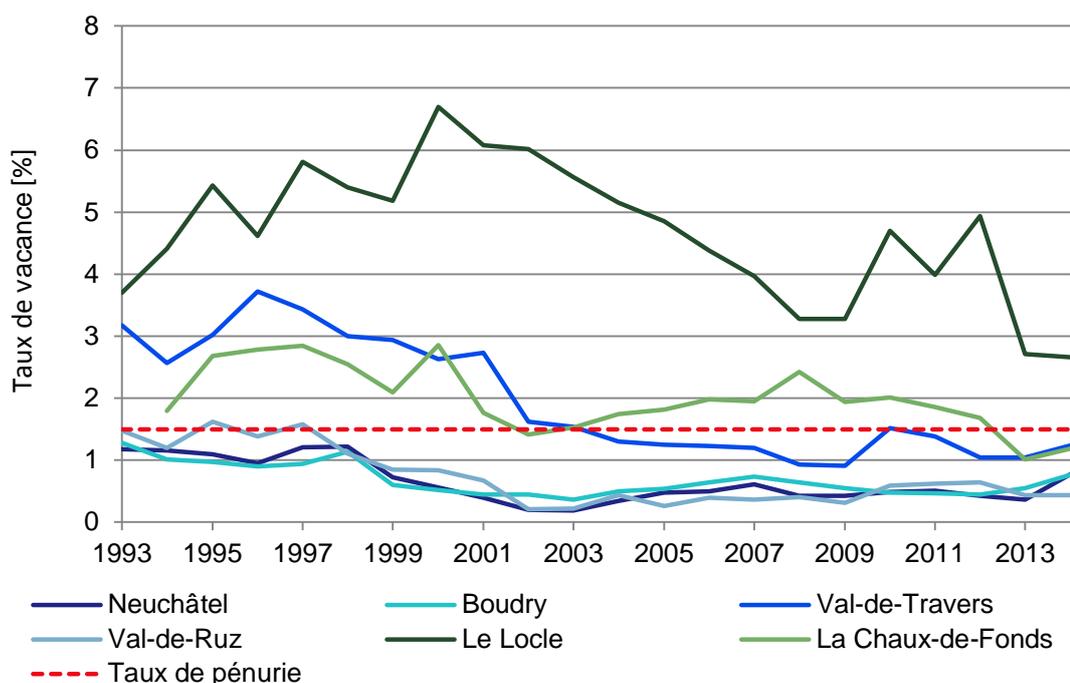


Figure 13: Taux de vacance des logements par district 1993-2014

Source: Service cantonal de la statistique

La figure ci-dessus permet de visualiser l'évolution du taux de vacance des logements dans le canton, par district. Ainsi, le Val-de-Ruz, Boudry et Neuchâtel présentent une situation très semblable avec un taux de vacance extrêmement faible. Ils sont suivis de près par le Val-de-Travers et La Chaux-de-Fonds qui présentent néanmoins une situation légèrement plus enviable. Finalement, le district du Locle présente toujours un taux de vacance plus élevé, avec de fortes variations. L'écart avec les autres districts se réduit fortement entre 2012 et 2013. Le déséquilibre entre Littoral et Montagnes en termes de marché du logement semble donc s'amoinrir.

Dans les districts concernés, la première conséquence de la pénurie de logements est une pression à la hausse sur les loyers et un faible taux de rotation des appartements à louer. Or, l'aménagement du territoire trouve son intérêt dans un marché plus fluide, permettant aux différentes couches de population d'occuper le logement qui convient aux différents stades de la vie.

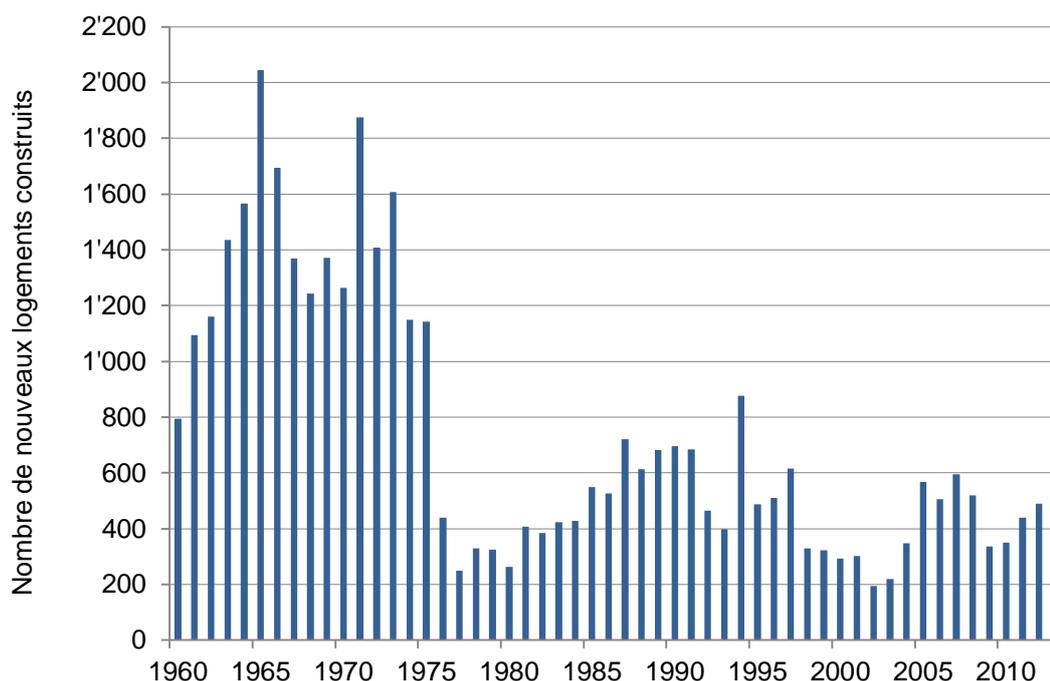


Figure 14: Evolution du nombre de nouveaux logements construits 1994-2013
 Source: Service cantonal de la statistique / Mémento statistique 2015

La statistique de la construction des nouveaux logements dans le canton fait apparaître des fluctuations importantes au cours de ces 19 dernières années. Après une remontée importante, une tendance à la baisse a été constatée depuis le milieu des années 2000. Néanmoins, la tendance est actuellement encourageante eu égard aux objectifs démographiques, avec un accroissement régulier du nombre de logements nouvellement créés en 2011 (440), 2012 (489) et 2013 (506). Dans l'optique d'un accroissement de la population pour atteindre 200'000 habitants en 2040, la création de logements représente un enjeu crucial. Pour répondre aux besoins, 3000 nouveaux logements devraient être créés entre 2014 et 2022 tous logements confondus (marché libre, propriété par étage, logements d'utilité publique, maisons d'habitation, villas individuelles et villas mitoyennes, appartements adaptés aux personnes âgées, handicapées et aux étudiants). Dans la perspective d'une utilisation mesurée du sol et compte tenu de l'évolution de la société, il s'agira également de proposer une offre de logements dans une typologie intermédiaire entre la villa individuelle et l'habitat collectif (maisons plurifamiliales avec les avantages et qualités des deux types). Par ailleurs, l'objectif est d'accroître la part des appartements à loyer abordable. Pour cela, il est nécessaire d'encourager la construction de logements à loyer abordable et de soutenir les organisations oeuvrant en tant que maître d'ouvrage d'utilité publique. Concernant les logements d'utilité publique, la volonté cantonale est de

doubler la part de tels logements, passant ainsi de 2.5 % à 5 % correspondant à la moyenne suisse romande.¹⁵ Pour tenir compte des besoins spécifiques liés au vieillissement de la population, l'objectif cantonal est, selon la planification médico-sociale adoptée par le Grand Conseil en 2012, de créer 1000 logements avec encadrement pour bénéficiaires AVS et AI en 10 ans¹⁶.

Urbanisation - Parc de logement: Enjeux pour la mise en œuvre de la LAT révisée

Au-delà des instruments de planification à établir (PDR) ou à réviser (PDC et PAL), la LAT nécessitera de procéder à des compensations de ZB entre régions sur-/sous-dimensionnées. Il s'agira de plus de définir et mettre en œuvre une stratégie pour accueillir 22'050 HE supplémentaires à l'horizon 2030 sur une surface de ZB réduite d'environ 70 ha, et ceci grâce à des projets de qualité.

Il incombera au canton de suivre et de piloter en permanence l'évolution afin de garantir le développement des zones à bâtir et un taux d'utilisation adéquats. Outre l'aspect de suivi, cette tâche de gestion implique une meilleure maîtrise foncière et la mise en place d'instruments aptes à limiter la thésaurisation. L'évaluation des réserves et des besoins dans les zones d'activités sera au centre de cette problématique. En effet la disponibilité de terrains en mains de collectivités publiques sur les pôles de développement est garant du maintien et du renforcement du tissu industriel d'exportation de notre canton. Les collectivités publiques seront donc appelées à mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire dynamique et une politique foncière active pour assurer que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation et qu'elles puissent être mises sur le marché dans les délais souhaités.

Le parc de logements devra être développé, sur les plans quantitatif et qualitatif, à travers une offre suffisante et diversifiée. L'enjeu consiste à rénover et transformer le parc existant d'une part et à construire de nouveaux logements d'autre part, dont les formes et caractéristiques répondent à l'évolution structurelle des ménages, en tenant compte des besoins spécifiques en logements d'utilité publique et en logements avec encadrement. Le canton entend sortir de la pénurie de logements en utilisant les réserves des zones d'habitation, mixtes et centrales et en développant des pôles de logements et des quartiers durables. La mixité sociale, fonctionnelle et intergénérationnelle représente un enjeu central. Il est nécessaire de veiller à ce que les processus de rénovation et requalification urbaine ne conduisent pas à des phénomènes d'exclusion et une trop forte polarisation socio-spatiale des quartiers. Dans les nouveaux quartiers, il y a lieu d'attirer également des hauts revenus et des couches de population diversifiées. Enfin, par la production de logements d'un certain standing, il s'agit également de chercher à limiter les départs de contribuables vers les cantons voisins.

Le canton encourage toutes les régions à participer à l'effort cantonal dans ces différents domaines, et pas seulement les villes.

¹⁵ Voir la fiche thématique Parc de logement de l'Observatoire du territoire:

http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/observatoire-territoire/Pages/10_Parc_de_logements.aspx

¹⁶ Il s'agit d'un minimum, l'objectif étant de disposer de 42.6 logements avec encadrement pour 1000 habitants en âge AVS, dont 40 % à loyer modéré et répartis à travers le plan directeur régional.

3.4. Transports

3.4.1. *Mobilité: une approche globale*

Le programme de législature 2013-2017 du Conseil d'Etat défend la vision " un canton – un espace" qui s'appuie sur une armature urbaine composée de deux pôles d'importance qui forment une même agglomération et structurent un territoire unique. Ainsi la mise en œuvre de cette vision passe notamment par la mise en place d'un réseau de mobilité performant.

A cet effet, le projet cantonal de mobilité "Neuchâtel mobilité 2030" intègre aussi bien les transports publics, la mobilité douce et les transports individuels motorisés démontrant la nécessité de traiter parallèlement tous les modes de transport dans une approche globale. La maîtrise du trafic individuel motorisé permet ainsi de réduire les nuisances liées au bruit et à la pollution atmosphérique. La promotion des transports publics doit permettre d'éviter une onéreuse et quasi impossible extension des réseaux individuels motorisés en milieu urbain. En outre, le développement de la mobilité douce s'inscrit en complémentarité du réseau de transports publics et favorise le report modal. Au final, cette stratégie concrétise la complémentarité route-rail de la mobilité au service du rassemblement des régions avec l'agglomération.

Ainsi, l'objectif de la stratégie globale cantonale est de répondre au besoin croissant de la mobilité par le développement multimodal des transports, en particulier à travers les projets d'infrastructures, ces dernières ayant un impact structurant fort sur le territoire, et l'offre de mobilité. Le développement des réseaux et de l'offre de transports est tributaire de la densité humaine. La qualité de vie dans l'espace urbain est liée directement à la maîtrise des nuisances liées aux transports.

Les données des transports publics du service cantonal des transports, les résultats du Microrecensement sur le comportement de la population en matière de transports (MRMT), et les données de trafic du service cantonal des ponts et chaussées permettent d'observer les principales évolutions en matière de mobilité. Le présent chapitre aborde les transports publics (TP), les transports individuels motorisés (TIM) et la mobilité douce (MD).

3.4.2. *Répartition modale*

En bref

- Chaque habitant du canton parcourt en moyenne 37.6 km par jour, dont 27.8 km en transports individuels motorisés (TIM: 74 %), 7.8 km en transports publics (TP: 20,7 %) et 1.5 km en mobilité douce (MD: 4 %).
- Les parts modales sont stables dans toutes les parties du canton, sauf en ville de Neuchâtel, où la part des transports individuels motorisés recule de manière significative (54 % des déplacements en 2000, 38 % en 2010).

En détail

Les transports individuels motorisés (TIM) assurent la majorité des kilomètres parcourus, du nombre de déplacements et de leur durée. On fait le même constat dans le reste de la Suisse. De 2000 à 2010, la répartition modale n'a pas changé, sauf en ville de Neuchâtel où la part des transports individuels motorisés (TIM) est passée de 54 % en 2000 à 38 % en 2010 au profit des transports publics (TP) et de la mobilité douce (MD). Grâce à des efforts ciblés en faveur des TP et des mesures de stationnement restrictives limitant l'accès au centre-ville ainsi qu'aux différents quartiers d'habitation pour les pendulaires, la ville récolte donc les fruits de sa politique.

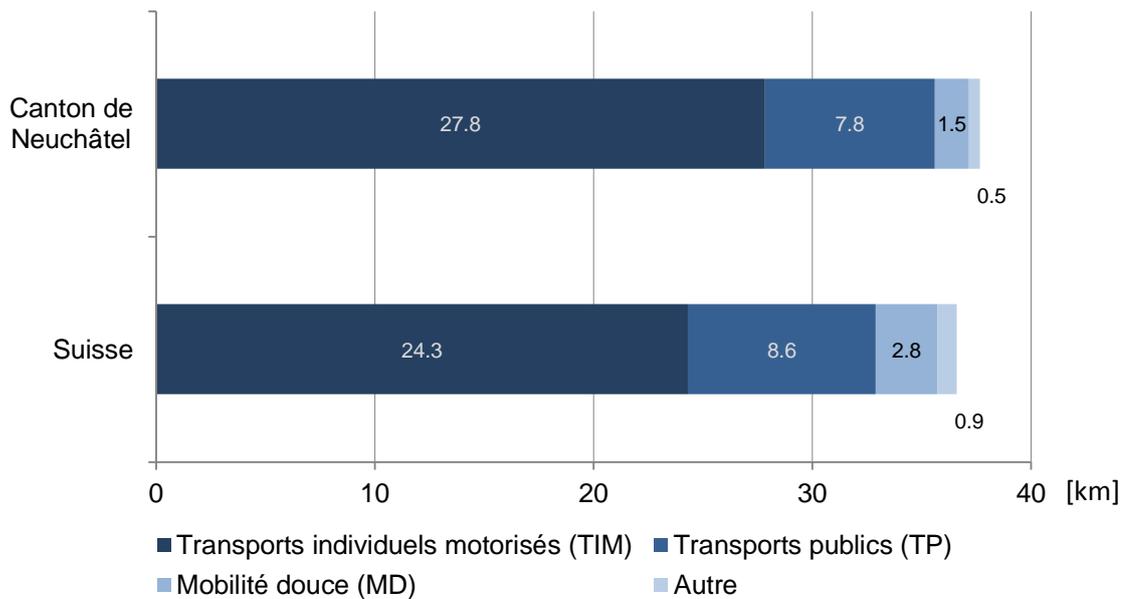


Figure 15: Distances moyennes parcourues par personne quotidiennement (en km)

Source: Office fédéral de la statistique: MRMT 2010

La distance effectuée en moyenne quotidiennement par les personnes résidant dans le canton est de 37.6 km. Elle est un peu plus élevée que la moyenne suisse (36.6 km). Les transports individuels motorisés (TIM) se taillent la part du lion: ils représentent 74 % des kilomètres parcourus par les personnes résidant dans le canton; au niveau suisse, cette proportion s'élève à 66.4 %. Les transports publics arrivent en deuxième position (NE: 20.7 %; CH: 23.5 %). Ils sont suivis par la mobilité douce (NE: 4 %; CH: 7.6 %). Les autres modes de transport ne totalisent qu'une faible part des kilomètres parcourus (NE: 0.3 %; CH: 2.5 %). Si le classement est le même dans chacune des régions, les valeurs diffèrent, notamment en ville de Neuchâtel.

En termes de distance, la part des TIM est de 52 % en 2010, tandis que la moyenne cantonale se situe à 74 % (les déplacements les plus longs se sont reportés vers les TP).

Afin d'encourager l'utilisation des transports publics et la mobilité douce, le canton entend renforcer la complémentarité des réseaux. Il s'emploie à coordonner l'urbanisme et le développement des transports publics. Plusieurs mesures sont de nature à favoriser le report modal vers une mobilité plus durable: la réalisation du RER neuchâtelois, l'amélioration de la politique de stationnement, les aménagements visant à augmenter la vitesse commerciale des transports publics ou encore la création d'interfaces multimodales (points de transbordement simples et efficaces)¹⁷.

3.4.3. Qualité de la desserte en transports publics: situation et perspectives

En bref

- La desserte en TP est moyenne à très bonne pour 71 % des emplois et 58 % de la population.
- Dans les secteurs bien desservis, il existe un potentiel d'implantation d'habitants et d'emplois à valoriser.

¹⁷ Voir le thème Répartition modale de l'Observatoire du territoire:

http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/observatoire-territoire/Pages/5_Repartition_modale.aspx

En détail

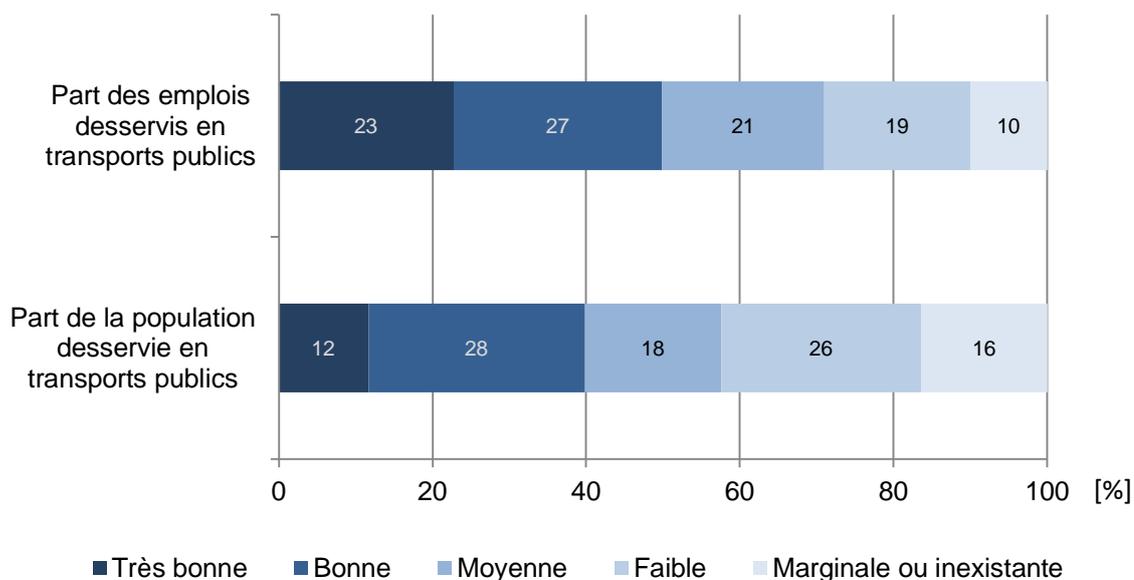


Figure 16: Qualité de la desserte en transports publics pour les emplois et la population (%)

Sources: Service cantonal des transports, classes de qualité de desserte 2013; Office fédéral de la statistique, statistique de la population et des ménages (STATPOP) 2012 et statistique structurelle des entreprises (STATENT) 2011

Environ 71 % des emplois et 58 % de la population bénéficient d'une desserte en transports publics dont la qualité va de moyenne à très bonne¹⁸. Ces résultats sont satisfaisants en ce qui concerne les communes de l'agglomération, pour lesquelles le niveau minimal C est fixé dans le PDC (qualité moyenne). En revanche, 29 % des emplois et 42 % de la population disposent d'une desserte faible, marginale ou inexistante (niveau D ou plus faible). Ainsi en termes de qualité de desserte, l'agglomération se distingue nettement des espaces périurbain, rural et agro-forestier, ce qui reste toutefois cohérent avec la vocation des espaces et la densité des personnes/emplois à desservir. Les emplois sont mieux desservis que la population en raison de leur haut degré de concentration dans les centres urbains¹⁹.

¹⁸ Calculée selon une méthode développée par l'ARE, la qualité de desserte dépend de l'accessibilité des arrêts (distance de la zone étudiée à l'arrêt TP), du type de moyen de transport et de sa fréquence de passage (moyenne du nombre de passages entre 6 h et 20 h). Les niveaux de qualité de la desserte sont définis comme suit: niveau A: très bonne desserte; B: bonne desserte; C: desserte moyenne; D: faible desserte; aucun niveau: desserte marginale ou inexistante.

¹⁹ Voir le thème Qualité de la desserte en transports publics de l'Observatoire du territoire:

http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/observatoire-territoire/Pages/4_Qualite_desserte_transports_publics.aspx

Nombre de déplacements d'échanges en transports publics

Source: SCTR 2015 d'après MRMT 2010

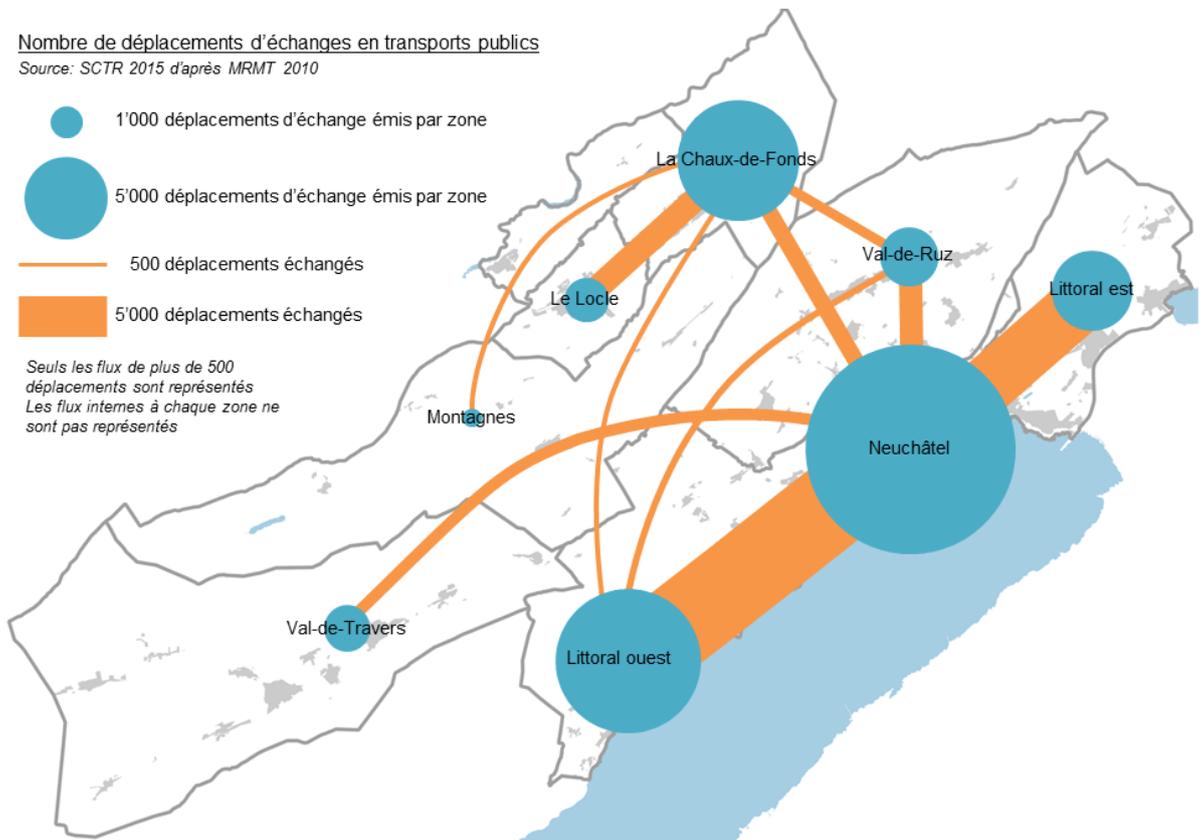


Figure 17: Flux de mobilité par transports publics

Source: Service cantonal des transports 2015 d'après MRMT 2010

La disparité des flux TP internes au canton met en exergue la compétitivité des transports publics urbains par rapport à la voiture notamment, mais aussi l'intérêt de développer le réseau régional et donc d'améliorer la qualité de desserte.

La qualité de desserte en transports publics aux horizons 2016 et 2030 est appelée à évoluer. L'horaire 2016, développé par le canton en collaboration avec la Confédération et les entreprises de transport, apporte la cadence à la demi-heure sur les trois lignes suivantes: Neuchâtel-Buttes, Neuchâtel-Le Locle, Neuchâtel-Corcelles-Peseux. Ce changement améliore la qualité de desserte, les gares du réseau ferré principal se trouvant ainsi au centre d'une zone de niveau C. A l'horizon 2030, la cadence au quart d'heure entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds via Cernier (liaison directe) est prévue. Il s'agit d'une implémentation de l'offre telle que déposée par la Conférence des transports de Suisse occidentale (CTSO) le 28 novembre 2014 dans le cadre de PRODES 2030. La ligne directe Neuchâtel-La Chaux-de-Fonds figure parmi les 8 projets-clés de la Suisse occidentale.

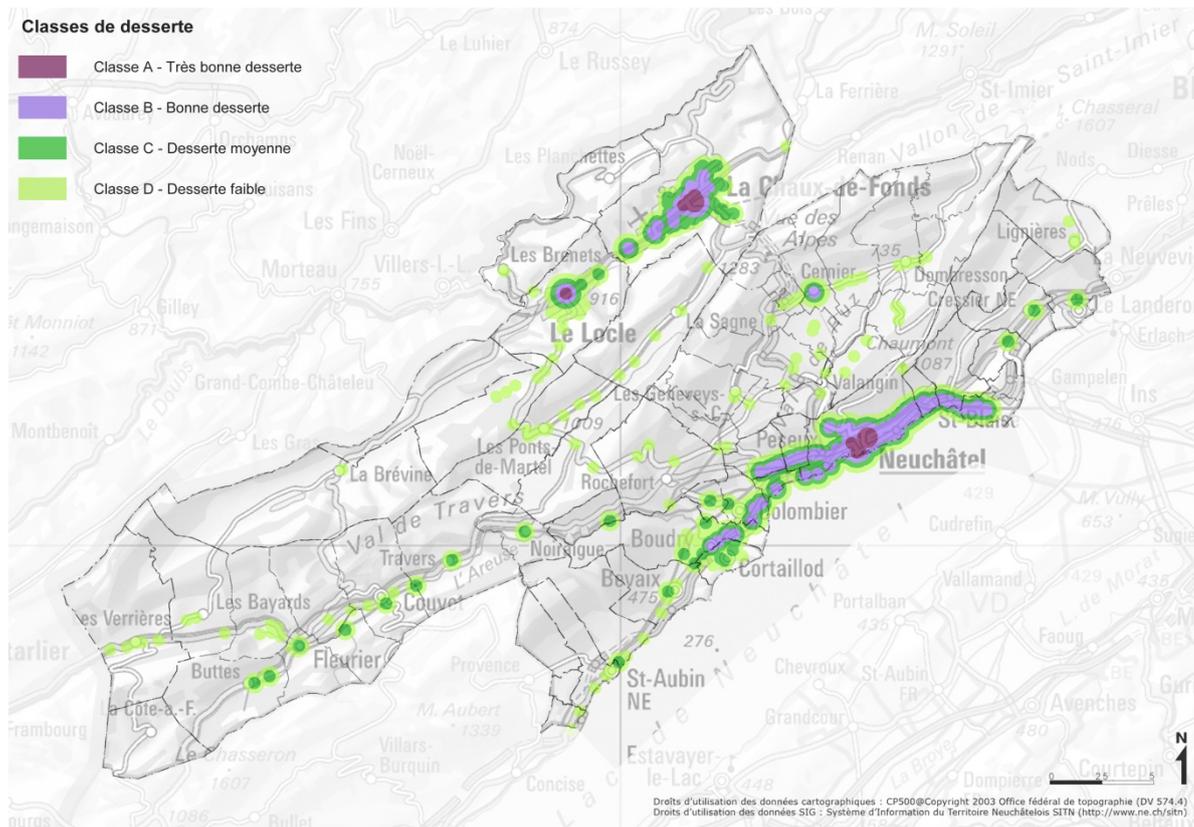


Figure 18: Qualité de desserte TP à l'horizon 2030
 Source: Service cantonal des transports (janvier 2015)

La figure 18 montre la qualité de desserte TP à l'horizon 2030: les améliorations suivantes sont prévues: desserte au quart d'heure entre Neuchâtel et Le Locle, fréquence sur la ligne Le Landeron - Neuchâtel - Gorgier-Saint-Aubin (ligne du pied du Jura) rehaussée à la demi-heure. A l'horizon 2030, les TP routiers (bus, cars) ne verront pas d'amélioration dans leur catégorie de desserte, étant donné que le passage vers la catégorie supérieure nécessite environ un doublement de la fréquence.

3.4.4. Charges en trafic

En bref:

- Le trafic a connu une augmentation annuelle de 2.5 % de 2010 à 2013.
- Le trafic d'échange avec l'extérieur du canton s'est renforcé (+2.9 % au Col-des-Roches, +3.4 % au Pont de Thielle, +7.2 % aux Verrières).
- Le taux de motorisation cantonal est de 540 voitures de tourisme/1000 habitants.

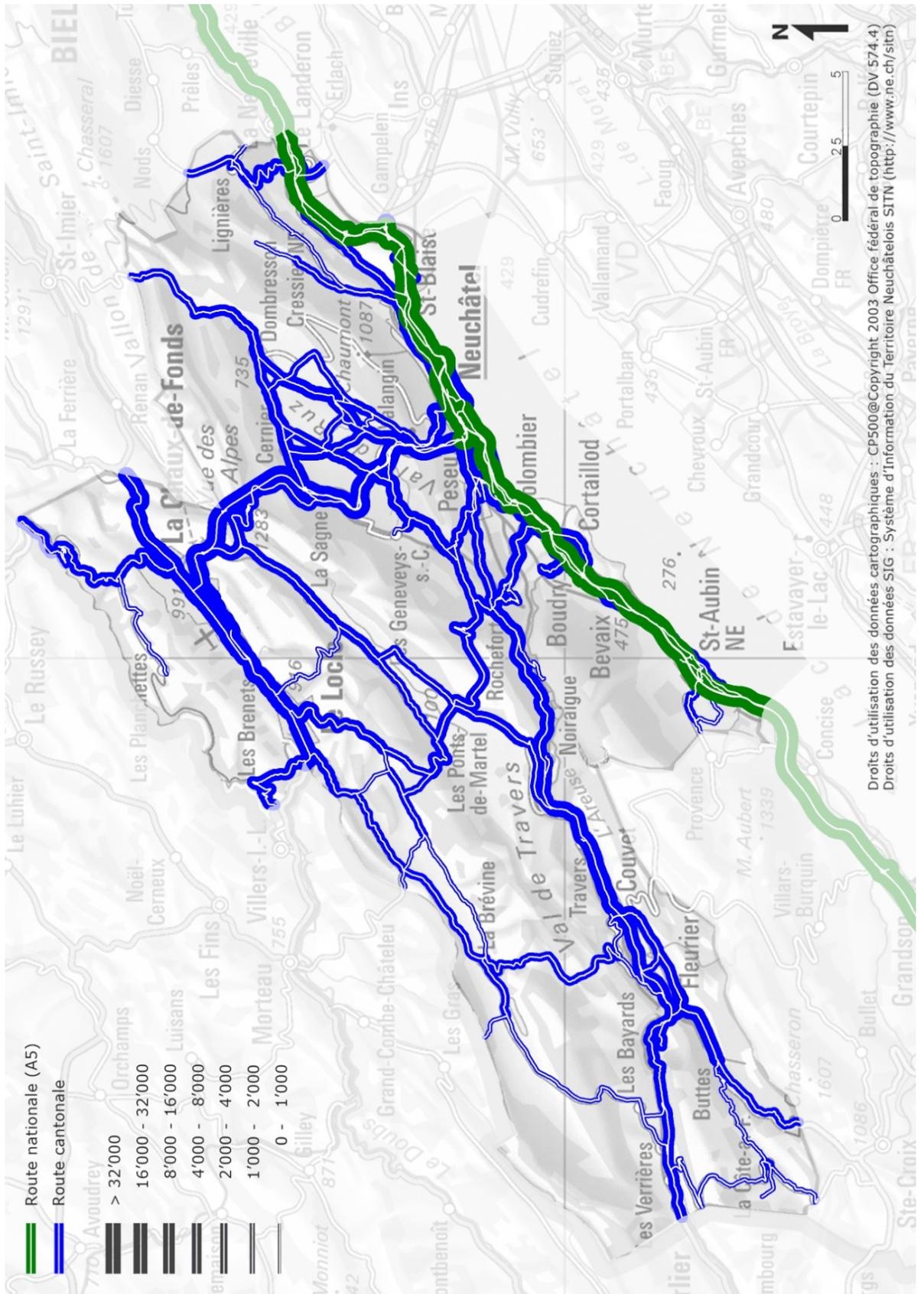
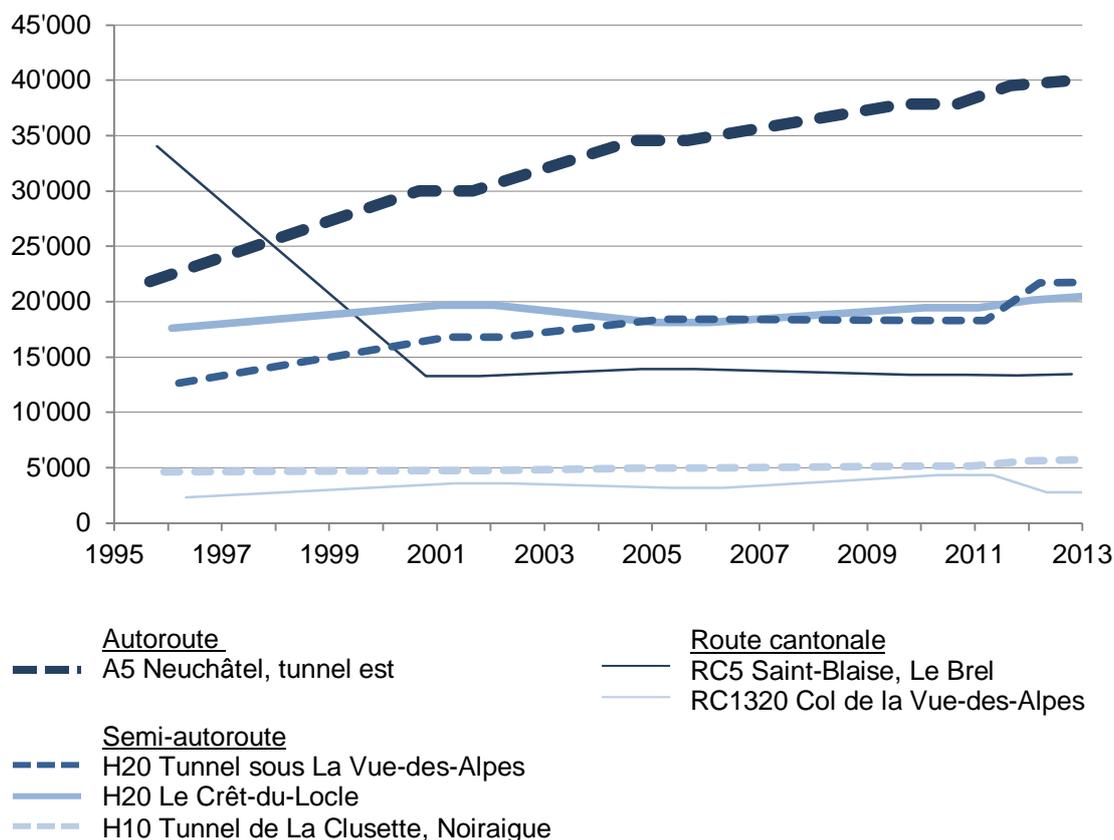


Figure 19: Trafic journalier moyen 2011
 Source: Service des ponts et chaussées



Remarques: Diminution en 2010 pour cause de travaux sur la H20 au tunnel sous la Vue-des-Alpes et au Crêt-du-Loche, valeurs estimées pour le Crêt-du-Loche en 2012 et le tunnel sous la Vue-des-Alpes en 2013, surcroît de trafic en 2010 au Col de la Vue-des-Alpes (travaux dans le tunnel).

Figure 20: Trafic journalier moyen sur le réseau routier 1995-2013 (points de comptages fédéraux)

Source: Office fédéral de la statistique

En détail

Selon les données issues des neuf postes de comptages permanents répartis dans le canton, le trafic a connu une augmentation annuelle de 2.5 % sur la période 2010-2013. Les tronçons stratégiques que constituent la traversée autoroutière de Neuchâtel et le franchissement de la Vue-des-Alpes enregistrent une hausse annuelle respective de 2.1 % (tunnel Est de Neuchâtel) et de 2.5 % (tunnel et col de la Vue-des-Alpes), ce qui les place dans la moyenne cantonale²⁰. Le trafic d'échange avec l'extérieur du canton augmente de manière plus sensible: +2.9 % par an au Col-des-Roches, +3.4 % par an au Pont-de-Thielle et +7.2 % par an aux Verrières. Entre 2012 et 2013 une augmentation de 651 véhicules/jour a été enregistrée au Pont-de-Thielle, de 76 véhicules/jour au Col-des-Roches et de 152 véhicules/jour aux Verrières.

L'augmentation du trafic engendre progressivement une dégradation du niveau de service dans certains secteurs ou sur certains tronçons contraints. Tel est notamment le cas sur l'axe Vauseyon – Peseux, dans le tunnel de la Vue-des-Alpes ou en traversée du Loche, où des phénomènes de saturation chronique apparaissent aux heures de pointe avec, comme corollaire, l'utilisation d'axes alternatifs parfois inappropriés, du point de vue de la fluidité comme en termes de sécurité. Ces difficultés de circulation peuvent également avoir pour

²⁰ Il y a également lieu de prendre en compte que la charge de trafic de la H20 au tunnel de la Vue-des-Alpes ne peut pas être représentée indépendamment de la RC 1320. En effet, de 2008 à 2010, des travaux d'envergure dans les tunnels ont causé des déviations de plusieurs semaines sur la route du col, ce qui explique une stagnation suivie d'une brusque augmentation.

conséquence un impact négatif sur la progression des transports publics, lorsque ceux-ci ne sont pas priorités.

Le nombre d'accidents avec dommages corporels est passé de 310 en 2011 à 285 en 2014. Aucun changement n'est à signaler en ce qui concerne la sécurité routière entre 2011 et 2014, la stabilisation semble donc acquise.

Le nombre de voitures de tourisme à disposition des neuchâtelois, toutes catégories confondues, a progressé au cours des 4 dernières années pour atteindre 95'191 véhicules en 2014; quant au taux de motorisation cantonal, qui était de 533 voitures de tourisme/1000 habitants en 2011, il s'accroît mais semble se stabiliser avec 540 voitures de tourisme/1000 habitants en 2014.

3.4.5. Mobilité douce

En bref

- La mobilité douce représente 32 % des déplacements et 4 % des distances parcourues.
- Elle constitue un potentiel encore sous-utilisé en termes de capacité de déplacement, de réduction des nuisances et d'attractivité (y compris touristique) des espaces.
- Elle fait l'objet de mesures spécifiques dans la stratégie cantonale de mobilité, en particulier pour le vélo.

En détail

La mobilité douce (marche et vélo) représente 32 % des déplacements effectués et 27 % de la durée de déplacement quotidienne et seulement 4 % des distances parcourues dans notre canton.

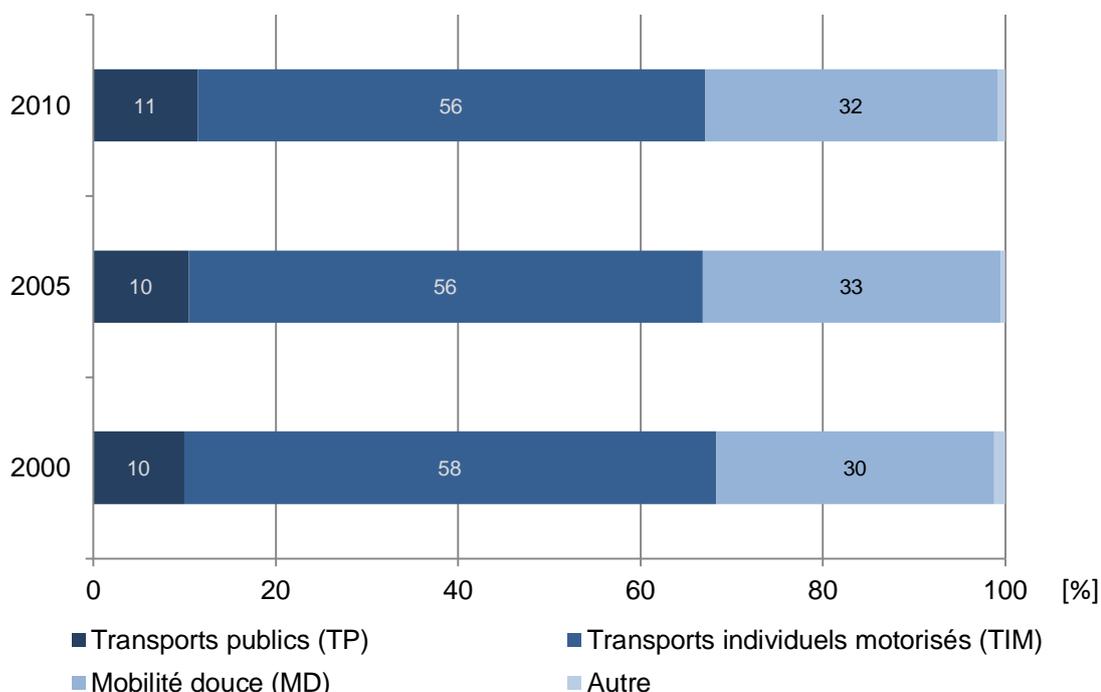


Figure 21: Répartition modale en 2000, 2005 et 2010 en % des déplacements pour l'ensemble du canton
Source: Office fédéral de la statistique, MRMT

L'analyse des déficits et du potentiel des réseaux de mobilité douce, en particulier le vélo (dont la part modale ne représente que 3 % dans le canton, alors que la moyenne suisse est de 9 %), a fait l'objet d'une récente étude qui a mis en évidence la nécessité de développer les infrastructures spécifiquement dédiées à ce mode et de favoriser la coordination des actions et la culture de la mobilité douce²¹.

Parmi les mesures aptes à favoriser le report modal, la qualité des aménagements, la continuité des réseaux et l'intermodalité avec les TP, en particulier dans les secteurs denses sont retenues. La mobilité douce doit être intégrée aux projets routiers. D'autres mesures relèvent de l'organisation de l'Etat et de la promotion.

Mobilité: Enjeux pour la mise en œuvre de la LAT révisée

Le système de mobilité doit être durable et multimodal. Il doit être en adéquation avec la loi sur l'aménagement du territoire et la complémentarité rail/route doit être recherchée. La coordination entre urbanisation et transports ainsi que la desserte en transports publics représentent des facteurs déterminants dans l'évolution de la mobilité et dans l'affectation des surfaces. Un développement n'est possible que si le niveau de la desserte en transports publics est suffisant au sens des critères définis dans le plan directeur cantonal.

Trois variables sont en jeu: le territoire urbanisé, la densité humaine et l'offre en TP. Il est possible d'influer positivement sur la qualité de la desserte soit en optimisant l'offre en TP à proprement parler ou en améliorant leur performance, soit en organisant le territoire de telle sorte que la population et les emplois soient mieux localisés. A cet effet, les deux leviers principaux à la disposition des pouvoirs publics sont la valorisation des réserves de terrains dans les secteurs bien desservis et le développement urbain vers l'intérieur. Par ailleurs, il est important d'améliorer l'offre pour la mobilité douce et de réduire les nuisances liées au trafic routier, deux axes de travail qui renforcent la qualité du cadre de vie et favorisent les échanges.

3.5. Qualité environnementale

3.5.1. Protection de l'air

En bref

- La pollution de l'air par le dioxyde d'azote touche principalement les centres villes.
- Le phénomène de l'ozone touche tout le canton en été.
- La pollution par les poussières fines touche le bas du canton.

En détail

Selon l'ordonnance pour la protection de l'air (OPair, art. 27 et suivants), le canton doit surveiller l'état et l'évolution de la pollution de l'air et déterminer notamment l'intensité des immissions sur son territoire, faire une prévision de celles-ci, surveiller les installations à fortes émissions ainsi que déterminer s'il y a des régions excessivement exposées. L'évolution de la pollution de l'air est décrite par le biais de l'exposition de la population aux trois polluants actuellement les plus préoccupants selon l'OPair: le dioxyde d'azote [NO₂], l'ozone [O₃] et les poussières fines [PM10]). Malgré une amélioration importante de la qualité de l'air dans le canton depuis les années 1990, la population est toujours soumise à des immissions excessives.

²¹ http://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2015/15031_CE.pdf

Les concentrations de dioxyde d'azote (NO₂) et de poussières fines (PM10) mesurées dans l'air sont proches, voire dépassent, la valeur limite d'immission fixée dans l'ordonnance, dans le centre des villes de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Le Locle ainsi que le long des axes routiers importants. Les principaux contributeurs de la pollution de l'air sont le trafic routier, les chauffages et l'industrie. Ces dernières années, l'augmentation du trafic n'a pas totalement été compensée par l'introduction des normes Euro pour les véhicules. Des mesures complémentaires, comme le transfert modal seront nécessaires pour limiter la contribution des véhicules à la réduction des immissions. Une tendance se dessine pour le regroupement des chauffages individuels en chauffages collectifs au bois. Ces nouvelles installations présentent un rendement meilleur que les installations individuelles et des émissions de polluants par habitant plus faibles suite à la mise en œuvre de technologies permettant la réduction des émissions, comme des filtres à poussières fines performants.

Les valeurs limites d'immission pour l'ozone sont encore régulièrement dépassées sur l'ensemble du territoire du canton de Neuchâtel. Comme il s'agit d'un polluant secondaire, il faut intervenir sur ses précurseurs: les oxydes d'azote et les composés organiques volatils (COV).

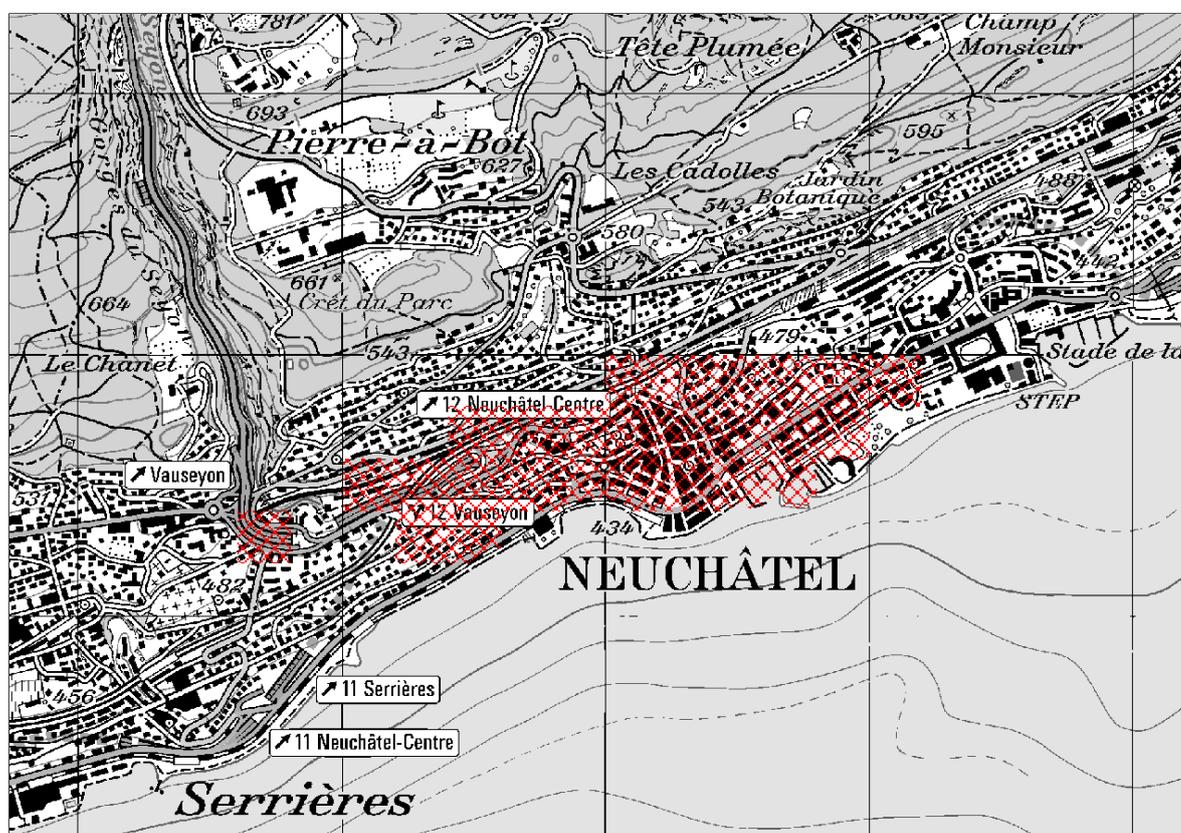


Figure 22: Secteurs au-dessus des valeurs limites d'immission pour le dioxyde d'azote à Neuchâtel
Source: Service de l'énergie et de l'environnement

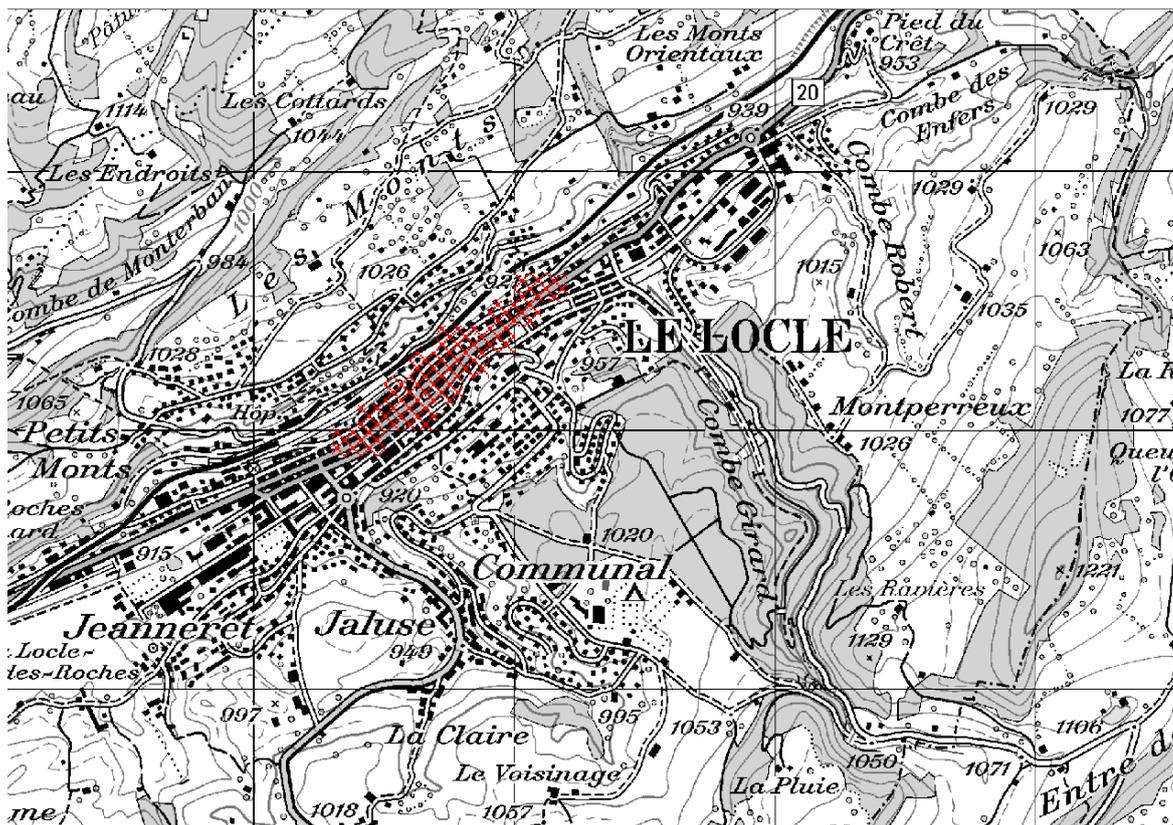


Figure 23: Secteurs au-dessus des valeurs limites d'immission pour le dioxyde d'azote au Locle
 Source: Service de l'énergie et de l'environnement

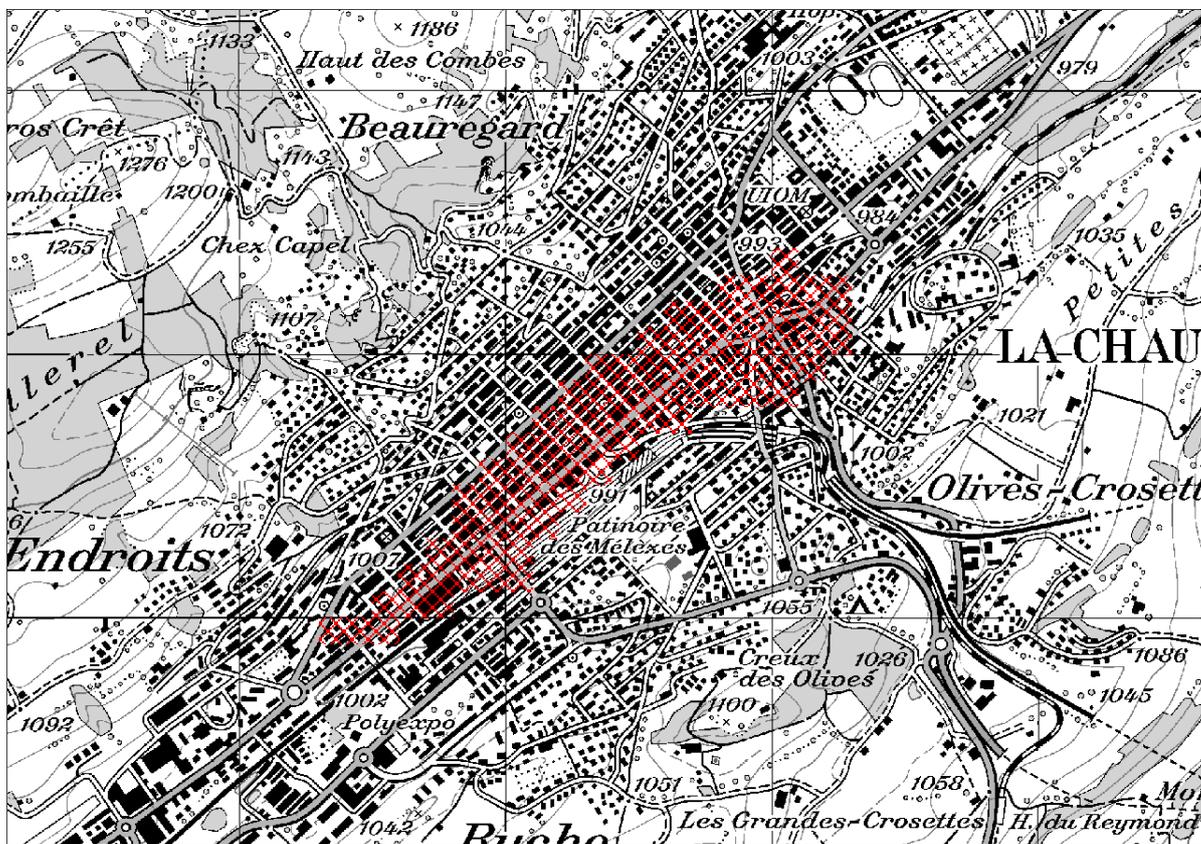


Figure 24: Secteurs au-dessus des valeurs limites d'immission pour le dioxyde d'azote à La Chaux-de-Fonds
 Source: Service de l'énergie et de l'environnement

L'application de l'OPair a permis une diminution des émissions sur l'ensemble du canton qui s'est traduite par une baisse significative des immissions jusqu'au début des années 2000. Dès lors, les concentrations des immissions ont peu varié. Des immissions excessives sont relevées dans les centres des zones urbaines et le long d'axes routiers importants. Pour les combattre, le canton dispose de plusieurs outils, dont l'application et le renforcement de l'OPair ainsi que le développement d'un plan des mesures avec des actions complémentaires à l'application de l'OPair.

Situation et tendance d'évolution (NO₂, O₃, PM10)

Dioxyde d'azote (NO₂): Dans le haut du canton, les températures basses en hiver conjuguées à un air très stable favorisent le smog hivernal avec des dépassements de la valeur limite journalière du NO₂. Ces dépassements sont moins fréquents dans le bas du canton en raison de températures hivernales plus élevées. Les immissions de NO₂ ont fortement diminué durant les années 1990 mais elles augmentent à nouveau légèrement depuis 2008 à La Chaux-de-Fonds et au Locle. Neuchâtel reste le site le plus chargé du canton.

Ozone (O₃): En période estivale et ensoleillée, l'ozone se forme principalement dans les sites urbains et le long des importants axes routiers en raison des concentrations élevées d'oxydes d'azote. A l'inverse, un mécanisme d'oxydation détruit une partie de l'ozone sur place alors qu'une autre partie est transportée en campagne. Cela se traduit par des concentrations plus élevées et un nombre d'heures de dépassement des valeurs limites de l'OPair beaucoup plus important pour les stations rurales (Le Landeron et Chaumont) que pour celles situées en ville.

Particules fines (PM10): Lors de conditions météorologiques stables et froides, une inversion thermique se forme sur le plateau suisse et piège les polluants atmosphériques près du sol. Il en résulte des concentrations élevées de polluants, notamment avec du brouillard (smog hivernal) et des dépassements de la valeur limite journalière pour les PM10. Ces dépassements sont aussi possibles mais moins fréquents dans le haut du canton.

Les résultats obtenus dans le cadre du cercle indicateurs montrent que le canton obtient un score meilleur que la plupart des autres cantons participants pour ce qui est de la qualité de l'air (indice de pollution à long terme IPL), combinant les trois polluants abordés dans le présent chapitre.

3.5.2. Lutte contre le bruit

En bref

- Une partie de la population se déclare gênée par des nuisances sonores dues au trafic (29 %).

En détail

En Suisse, les statistiques montrent qu'une personne sur cinq (1.6 million) est exposée durant la journée, à son domicile, à un bruit nuisible ou incommodant dû à la circulation routière et une sur six durant la nuit. Globalement, les coûts liés aux nuisances sonores des transports se montent, selon l'OFEV, à environ 1.8 milliard par an.

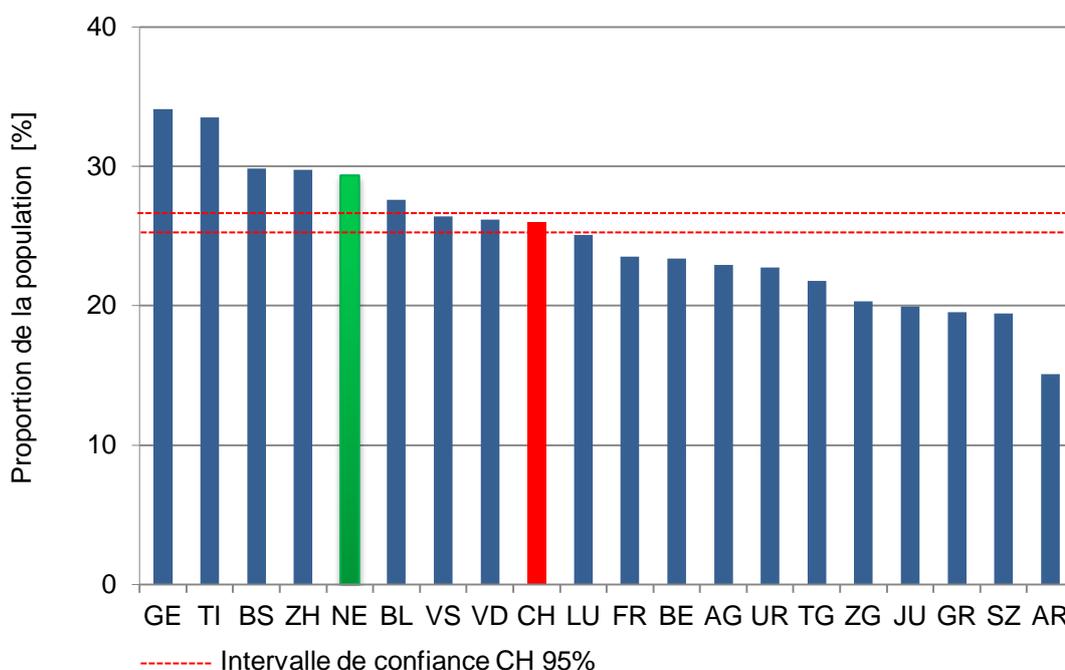


Figure 25: Proportion de la population gênée par des nuisances sonores dues au trafic, 2012

Source: Office fédéral de la statistique, Enquête sur la santé

La figure ci-dessus exprime la proportion de la population âgée de 15 ans et plus vivant dans un ménage privé exposée à des nuisances sonores dues au trafic (voiture, train, avion) chez elle. En comparaison intercantonale, Neuchâtel, avec 29 % de la population exposée à des nuisances sonores dues au trafic en 2012, se situe juste derrière les cantons urbains et au-dessus de la moyenne suisse. Le résultat obtenu dans le cadre du cercle indicateurs, basé sur une enquête de perception, montre que pour ce qui est du bruit du trafic, le canton obtient un moins bon score que la moyenne des cantons participants. Dans le cadre de l'Observatoire du territoire, ces données sont actuellement en voie d'être consolidées par des données de dépassement des valeurs limites d'immission selon l'OPB pour le bruit routier, afin de mieux cerner cette problématique sur la base des valeurs légales.

A l'instar des autres régions, force est de constater que dans le canton de Neuchâtel, les transports, et particulièrement le trafic automobile, sont responsables de la majorité des dépassements des normes légales en matière de bruit. L'assainissement phonique des routes doit être poursuivi de manière systématique avec un encouragement tout particulier pour la prise de mesures à la source.

En effet, si les assainissements des routes ne sont pas réalisés dans les délais impartis, les cantons pourraient devoir faire face à des demandes d'indemnisation de la part des propriétaires riverains des tronçons routiers concernés. Le bruit représente l'une des causes les plus fréquentes de déménagement. La qualité acoustique représente un élément primordial de la qualité de vie sur le lieu de domicile. Les mesures de protection prises à la source gagnent donc en importance. Le développement d'une société des 24 heures va encore certainement accentuer le problème du bruit à l'avenir.

Une pollution sonore excessive a des conséquences pour l'aménagement du territoire et la constructibilité des zones à bâtir. 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 restreignent les possibilités d'utiliser les zones à bâtir conformément à leur destination, ou imposent des mesures d'accompagnement qui peuvent s'avérer contraignantes et coûteuses. Les villes et les agglomérations sont particulièrement touchées par ce risque, ce qui justifie une coordination entre l'urbanisation et les transports le plus en amont possible. A travers des projets d'urbanisme et des planifications de détail

de qualité, on peut également largement contribuer à limiter l'exposition au bruit de la population et des emplois.

Cadastre du bruit routier

Le cadastre du bruit routier consiste à reporter sur les plans des localités les valeurs d'émission de bruit générées par le trafic routier, qui varient essentiellement en fonction des charges de trafic et de la configuration du terrain. En 2013, l'Etat de Neuchâtel a fait modéliser l'ensemble du canton, ce qui permet aujourd'hui la mise à jour des plans établissant les degrés de sensibilité au bruit (valeurs admissibles) de chaque zone d'urbanisation dans les villes et villages du canton. Ces données sont utiles pour l'élaboration des plans directeurs régionaux exigés par la nouvelle LAT, ainsi que pour la révision des plans d'aménagement communaux à venir.

Concernant l'assainissement acoustique des installations ferroviaires, la Confédération a mis à disposition un montant de l'ordre de 1.5 milliard de francs d'ici 2025. Depuis une quinzaine d'années, un effort important a été consenti au niveau de l'amélioration du matériel roulant, de la pose de fenêtres antibruit ou de la construction de parois antibruit, ce qui n'est pas toujours sans conséquence sur l'urbanisme et le paysage des quartiers concernés. Dans le cadre de l'application de la loi fédérale sur la réduction du bruit émis par les chemins de fer, le service de l'énergie et de l'environnement est responsable du processus de réalisation de mesures d'isolation acoustique sur les bâtiments, après octroi d'allègements, là où l'assainissement phonique des installations elles-mêmes s'est avéré insuffisant, pour la ligne du pied du Jura.

La problématique des aéroports, des installations industrielles et des stands de tir, des chantiers et des loisirs est proportionnellement moins importante, mais peut également être source de gêne.

3.5.3. Biodiversité

En bref

- La biodiversité a diminué partout en Suisse au cours des dernières décennies: un tiers des espèces sont menacées.
- Les surfaces de promotion de la biodiversité représentent 15 % de la surface agricole utile cantonale.
- Les surfaces protégées représentent 13'126 ha soit 18 % du territoire cantonal.

En détail

La biodiversité animale et végétale est en net recul dans toute la Suisse depuis les dernières décennies. Les milieux naturels ont subi des pertes quantitatives et qualitatives et ils sont de plus en plus morcelés. Ainsi un tiers des 46'000 espèces présentes dans notre pays voient leurs effectifs menacés. Aussi la protection, la connexion et la gestion à long terme des milieux jouent-t-elles un rôle plus important que jamais. De nombreux milieux naturels, essentiels au maintien de la biodiversité, sont en diminution (haies, bosquets, prairies maigres, etc.). Par conséquent, l'enjeu de la collectivité est de protéger les espaces présentant une valeur particulière pour la biodiversité et de faire en sorte qu'ils soient suffisamment connectés entre eux. Il convient aussi de promouvoir les outils qui permettront de gérer durablement ces sites en combinant au mieux les vocations écologique, économique et paysagère, par exemple. S'il est difficile de mesurer la biodiversité à l'échelle cantonale, on peut en revanche quantifier les efforts consentis pour la préserver, d'où la synthèse des mesures présentées ci-après.

Il existe deux types de protection des milieux susceptibles de favoriser la biodiversité: par voie contractuelle (contrats, démarche volontaire des propriétaires) et par voie d'autorité

(zones à protéger, arrêtés, bases légales). En 2012, l'ensemble des surfaces naturelles protégées représentait au minimum 13'126 ha, soit 18% du territoire cantonal. Ces surfaces n'incluent pas les mesures de protection du paysage et des sites, au sens du décret de 1966, ni l'aire forestière dans son ensemble.

Surfaces sous protection contractuelle

En 2014, les surfaces de promotion de la biodiversité (SPB) entretenues par l'agriculture couvrent 4880 ha, soit 15.3 % de la surface agricole utile cantonale. A ces surfaces viennent s'ajouter les surfaces de réserves forestières qui représentent 2088 ha soit 7.3 % de la surface cantonale forestière (l'objectif cantonal étant de 10 %), les pâturages boisés soumis à un plan de gestion intégrée PGI (295 ha) et les surfaces sous contrat d'exploitation au sens de la loi cantonale sur la protection de la nature (49 ha en 2013). La protection des milieux naturels représente des enjeux agricoles et forestiers qui sont au bénéfice de soutiens financiers pour la promotion de la biodiversité, au travers d'une gestion multifonctionnelle. Ainsi la politique agricole 2014-2017 a déjà contribué à multiplier les réseaux écologiques. A chaque secteur de protection est associé un mode de gestion (aucune intervention ou interventions ciblées) propre à maintenir ou développer les milieux et les espèces cibles qu'ils abritent.

Surfaces sous protection par voie d'autorité

Les surfaces sous protection par voie d'autorité représentent 10'455 ha et incluront à terme près de 750 ha supplémentaires, recensés dans l'inventaire des biotopes, objets géologiques et sites naturels d'importance régionale à protéger (ICOP). Ces surfaces seront entérinées au fur et à mesure de la mise en vigueur des plans d'affectation cantonaux (PAC).



Figure 26: Les réseaux écologiques dans le canton selon l'OQE 2014

Source: Système d'information du territoire neuchâtelois

L'Etat s'est beaucoup engagé entre 2011 et 2014 pour promouvoir le développement de réseaux écologiques. La mise en œuvre de la nouvelle politique agricole (PA 2014-2017) a contribué fortement à sensibiliser le monde agricole à développer des réseaux écologiques au point que des réseaux seront prochainement en place sur l'ensemble du territoire neuchâtelois. L'accent a été mis ces quatre dernières années sur les relations toujours plus

étroites qui lient la population neuchâteloise et le patrimoine naturel de notre canton dans le sens du développement durable. Le rythme de mise sous protection sera fortement dépendant des politiques mises en œuvre, soit dans le domaine de la gestion des milieux naturels et forestiers, soit dans le domaine agricole²².

Malgré ces efforts, les mesures de la biodiversité effectuées dans le cadre du cercle indicateurs (nombre d'espèces végétales à l'hectare) montrent que notre canton, qui est nettement au-dessus de la moyenne en ce qui concerne la surface protégée, présente pourtant une biodiversité plus faible que la moyenne des autres cantons participants au Cercle indicateurs. Les mesures mises en place nécessitent du temps pour déployer leurs effets. Cette particularité fera l'objet d'un suivi.

Loisirs et manifestations sportives en plein air

Le canton a identifié des milieux naturels sensibles et précisé les règles à suivre pour l'organisation des manifestations sportives. Le canton mène de plus une réflexion sur les usages de nos espaces naturels en lien avec les loisirs et sports individuels qui pourraient avoir un impact sur la faune et la flore ou nécessiter une planification territoriale de manière à en atténuer les conflits d'usage (paintball, motocross, etc.). Ce travail devrait aboutir à proposer, pour les principales activités, des bonnes pratiques, des lieux à conseiller pour leur développement et des lieux à préserver. Cette démarche s'inscrit dans une vision ou l'esprit qui doit régner est le suivant: "liberté et responsabilité, éducation et information, protection des espaces où la nature doit véritablement être protégée". Le Creux du Van, lieu emblématique par sa qualité naturelle et paysagère et son importance pour le tourisme, cristallise ce lien bienvenu entre la population neuchâteloise, les visiteurs et les espaces naturels comme lieu de ressourcement. C'est notamment sur le plateau du Soliat - Baronne - Grand Vy que se concentrent des enjeux majeurs en matière de préservation de la biodiversité et de valorisation du paysage. La région fera prochainement l'objet d'un plan d'affectation cantonal.

Espace réservé aux eaux

La détermination de l'espace réservé au cours d'eau et aux étendues d'eau est une démarche nécessaire visant à préserver les surfaces dont les cours d'eau et les lacs ont besoin pour assurer leurs fonctions naturelles, pour permettre une protection contre les crues, ainsi que pour leur redonner, au travers de projets spécifiques, un cours plus naturel, garantissant de meilleures fonctions, dans les zones où des aménagements artificiels inutiles ou malvenus auraient été réalisés au fil des décennies passées. La détermination de l'espace réservé aux eaux doit être achevée en 2018 pour les cours d'eau. Elle a commencé en 2014 par les communes de Val-de-Travers, du Landeron et de Saint-Aubin et s'étendra au reste du canton en fonction des priorités et conformément au calendrier cantonal (voir chap. 2.9.3).

Nature, paysage, biodiversité: Enjeux pour la mise en œuvre de la LAT révisée

En application de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire, le développement urbain ne devrait pratiquement plus être possible qu'à l'intérieur des zones à bâtir existantes. Les habitants sont donc amenés à vivre, travailler, consommer, se divertir, générer du trafic dans les agglomérations toujours plus denses. Le grand défi sera de densifier effectivement les quartiers résidentiels tout en assurant une bonne qualité de vie. L'urbanisation vers l'intérieur, qui consiste à densifier et requalifier le milieu déjà largement bâti, ne peut amener sa plus-value que si la qualité de vie dans les espaces concernés est

²² Voir la fiche thématique Biodiversité de l'Observatoire du territoire:
http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/observatoire-territoire/Pages/14_Biodiversite.aspx

garantie. Or, les dépassements des valeurs limites d'immission dans les domaines de l'air et du bruit représentent un obstacle majeur à une meilleure utilisation du milieu bâti. La maîtrise de ces facteurs air et bruit représente donc un préalable indispensable à une meilleure utilisation des zones bâties.

Une bonne gestion de la zone à bâtir permet de réduire la pression sur les milieux naturels et donc de protéger la biodiversité. Quant au maintien d'une biodiversité en milieu urbain, il représente un enjeu pour le développement vers l'intérieur, à l'appui également de la qualité du cadre de vie.

3.6. Energie

En bref

- La consommation d'énergie par habitant est stable depuis 1990, voire se réduit d'env. 5 %.
- La part des énergies renouvelables à la consommation globale est de 10 %, ce qui reste faible en regard des objectifs à atteindre (75 %) à l'horizon 2050.

En détail

La production et la consommation d'énergie ont de fortes incidences spatiales: d'une part à travers les installations de production, de distribution et de stockage d'énergie et, d'autre part, à travers les standards énergétiques des bâtiments ou encore la mobilité. Au cours des deux dernières décennies, la consommation globale d'énergie finale dans le canton tend à se stabiliser, ainsi que la consommation d'énergie par habitant, qui connaît même une réduction de 5 %.

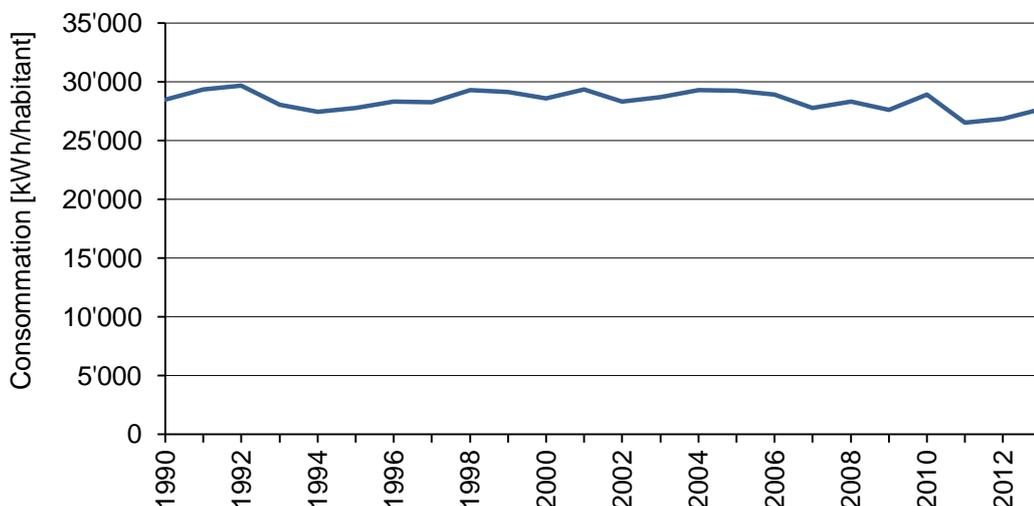


Figure 27: Consommation d'énergie finale par habitant

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

Dans le même temps, la production d'énergies renouvelables dans le canton a plus que doublé et couvre à présent 10 % de la consommation énergétique. Pour couvrir ses besoins énergétiques, le canton utilise environ 80 % d'énergies non renouvelables, alors que les objectifs de la société à 2000 watts, vers laquelle doit tendre notre canton à l'horizon 2050, impliquent un renversement des proportions actuelles: 75 % au moins de la consommation devraient être couverts par les énergies renouvelables. Deux moyens permettent d'y parvenir: produire davantage d'énergie renouvelable et consommer

globalement moins d'énergie²³. La prochaine conception directrice de l'énergie (en cours d'élaboration) fixera des objectifs intermédiaires (2020 et 2035) en tenant compte de la politique énergétique de la Confédération (Stratégie énergétique 2050).

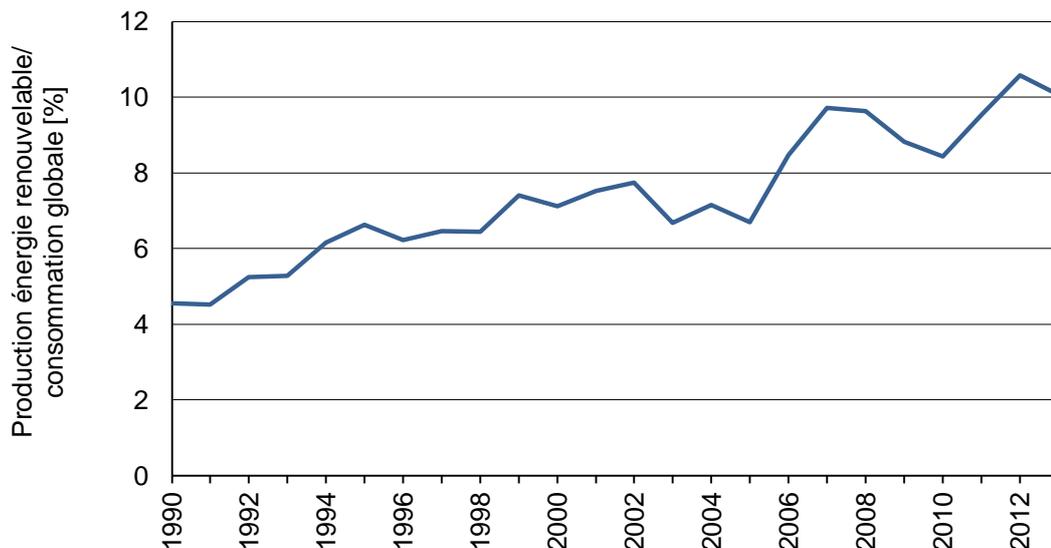


Figure 28: Part des énergies renouvelables
Source: Service de l'énergie et de l'environnement

Globalement, tous les types de production d'énergies renouvelables se développent dans notre canton, même s'ils représentent des parts très différentes au total.

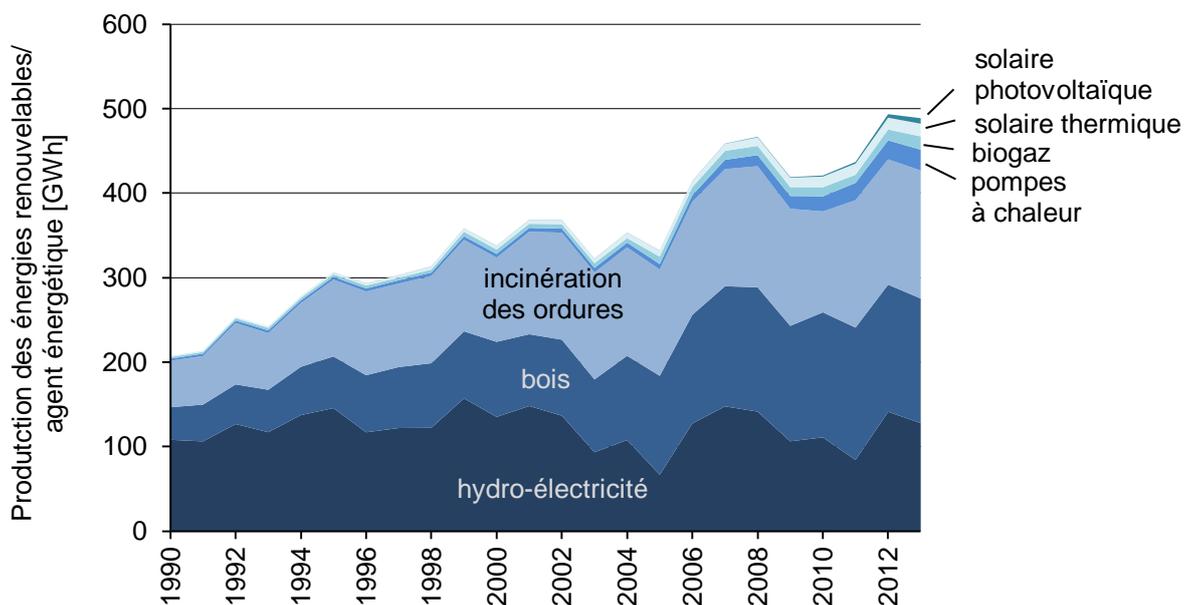


Figure 29: Production des énergies renouvelables par agent énergétique
Source: Service de l'énergie et de l'environnement

²³ Voir le thème Énergies de l'Observatoire du territoire:
http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/observatoire-territoire/Pages/3_Energies.aspx

Energie: Enjeux pour la mise en œuvre de la LAT révisée

L'utilisation des zones à bâtir devra contribuer à créer un milieu urbain économe en énergie (standards énergétiques pour les nouveaux quartiers, mixité réduisant les besoins en transport). De nouvelles installations de production d'énergie devront trouver place aussi bien dans la zone à bâtir (panneaux solaires, pompes à chaleur, chauffage à distance) qu'en dehors de la zone à bâtir (installations de biogaz, éoliennes).

3.7. Espace rural

3.7.1. Agriculture

En bref

- La surface agricole (SAU) a diminué entre 2000-2014 (-1 %) mais est restée stable entre 2011 et 2014.
- Les emplois et le nombre d'exploitations ont diminué de 29 % entre 2000 et 2014.
- Les exploitations de plus de 50 ha sont de plus en plus nombreuses.

En détail

Le paysage est largement façonné par l'agriculture et la sylviculture. Les politiques agricoles depuis 1992 ont accompagné des réformes fondamentales dont il est important de pouvoir suivre les impacts directs et indirects sur l'espace. La SAU a tendance à diminuer, principalement en raison de l'extension des constructions, et la part des terres ouvertes diminue au profit des surfaces en herbe.

L'agriculture, avec une surface agricole utile (SAU) de 31'966 ha (42 % du territoire cantonal) en 2014, représente l'utilisation du sol la plus importante en termes de surface. L'évolution de l'agriculture détermine dans une large mesure celle des paysages ainsi que la dynamique de l'espace rural. De par l'impact de la politique agricole et de la globalisation, l'agriculture est le secteur économique qui connaît l'évolution la plus rapide au niveau de ses structures de production, de son importance économique et de son impact environnemental. Ce secteur est fortement lié aux collectivités publiques par le système de paiements directs. Il est donc nécessaire de suivre l'évolution de ce secteur qui, par nombre de facteurs, continue d'influencer celle de tout l'espace rural.

La multifonctionnalité est encouragée par le système des paiements directs. L'agriculture répond aux besoins vitaux de la population par une production locale de biens de qualité et d'énergie renouvelable, elle contribue à la protection des ressources et des emplois dans l'espace rural, à la préservation de la diversité paysagère et au maintien de l'occupation décentralisée du territoire. L'agriculture neuchâteloise présente d'une région à l'autre d'importants contrastes en termes de structures, de surfaces et d'orientation de la production.

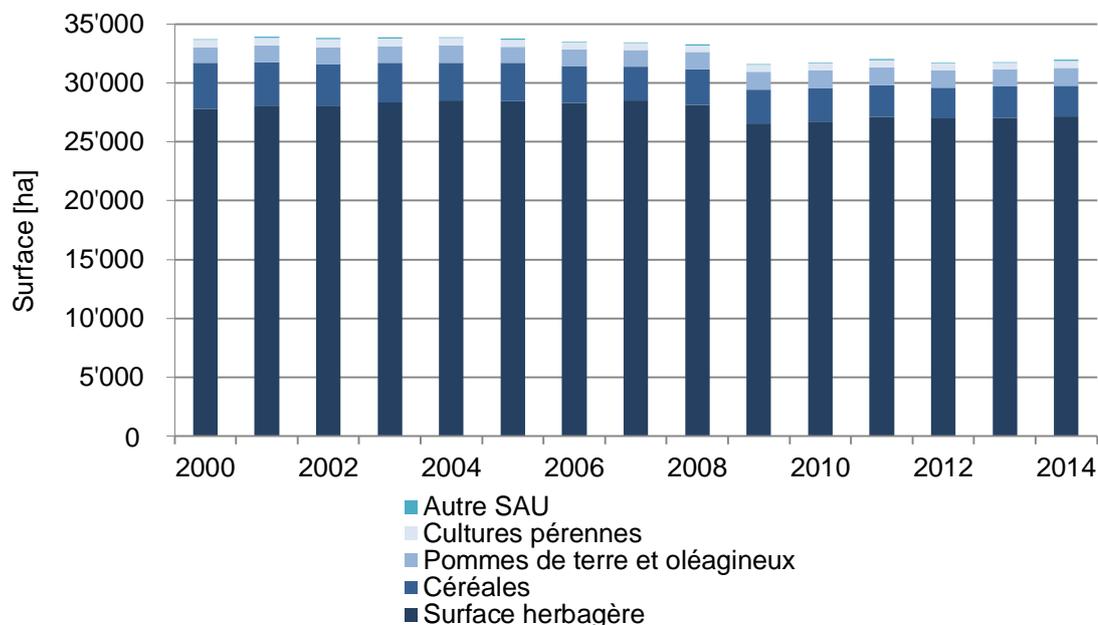


Figure 30: Utilisation de la surface agricole utile (SAU) sans les alpages, en hectares

Source: Office fédéral de la statistique, relevé des structures agricoles

Dans notre canton, la surface agricole utile (SAU) est en recul sur les 15 dernières années. En 2000, la SAU représentait 33'735 ha alors qu'en 2014 elle n'est plus que de 31'966 ha, soit une diminution de 1'769 ha. Environ 1400 ha de la diminution peuvent cependant être expliqués par l'épuration de la SAU des pâturages boisés (déduction de la surface boisée). La perte réelle représente donc quelque 369 ha, soit un peu plus de 1 %. La répartition entre les différentes utilisations est restée relativement stable. La SAU est stable entre 2011 et 2014. La surface herbagère représente l'utilisation largement majoritaire, avec 27'165 ha en 2014, soit 84 % de la SAU totale. Viennent ensuite les céréales avec 2598 ha soit 8 %.

Le nombre des exploitations agricoles et viticoles neuchâteloises présente une diminution marquée, tout comme dans le reste de la Suisse. Elles sont passées de 1165 en l'an 2000 à 823 en 2014, ce qui représente une perte de 342 unités, soit plus de 29 %, ou encore 2 % annuellement²⁴.

²⁴ Le nombre des emplois suit la même tendance: ils sont passés de 3216 en l'an 2000 à 2238 en 2014, ce qui représente une perte de 979 unités, soit plus de 30%, ou encore 2.3% annuellement.

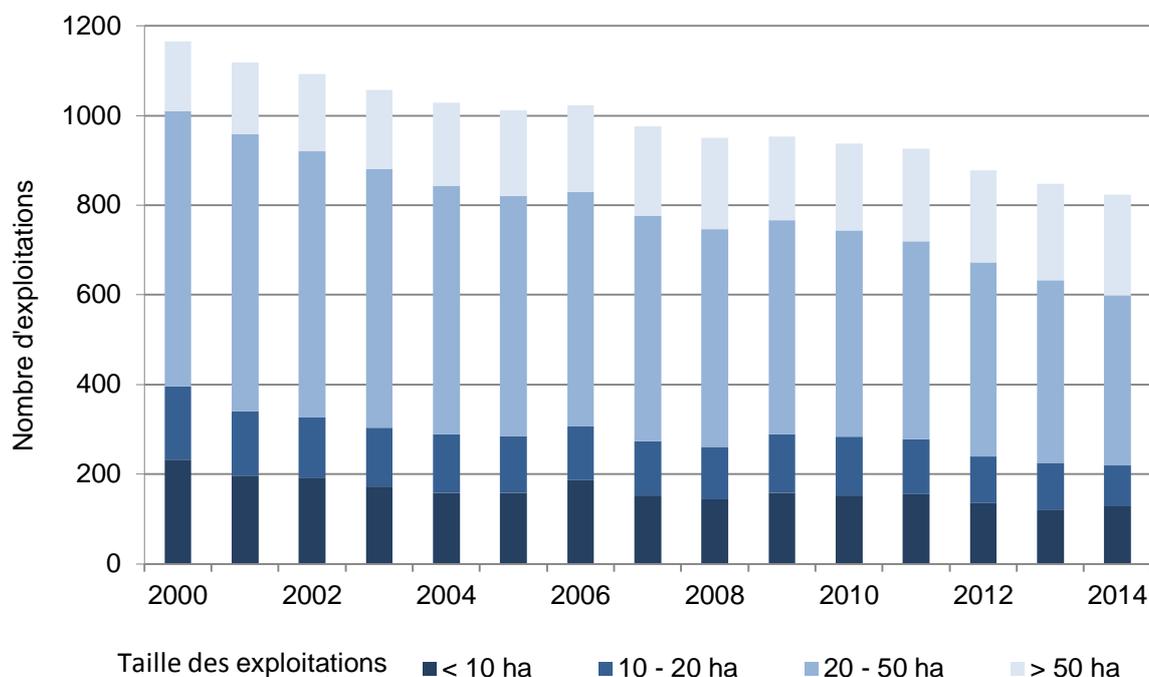


Figure 31: Nombre d'exploitations par classes de grandeur
 Source: Office fédéral de la statistique, relevé des structures agricoles

L'analyse de l'évolution des classes de grandeur révèle une stabilité des toutes petites exploitations de moins de 10 ha, qui sont souvent des exploitations viticoles, ou exploitées à titre accessoire. Les exploitations qui présentent la diminution la plus marquée sont celles de taille intermédiaire, soit 20 à 30 ha et de 30 à 50 ha. Les exploitations de grande taille, soit plus de 50 ha, présentent une progression.

La nouvelle conception des paiements directs de PA 2014-2017 prévoit un soutien accru aux prestations d'intérêt public au moyen d'instruments ciblés. Cette approche permettra de mieux prendre en compte les préoccupations régionales, telles que les pâturages boisés, la biodiversité et la qualité du paysage. Elle donnera une marge de manœuvre aux régions (sur la base de concepts régionaux d'objectifs et de mesures). Les contributions à la biodiversité sont basées sur la qualité et la mise en réseaux. Les pâturages extensifs recevront un soutien plus marqué.

3.7.2. Surfaces d'assolement

En bref

- Les surfaces d'assolement (7200 ha) permettent de respecter durablement le quota cantonal fixé par le Conseil fédéral (6700 ha).
- Les SDA représentent 23 % de la surface agricole utile cantonale.

En détail

Ressource non renouvelable, issus d'une évolution millénaire, les sols agricoles représentent un enjeu du développement durable. Ils sont importants en tant que base de production pour l'agriculture, comme élément structurant du paysage et ressource pour les générations à venir. La diminution continue des sols agricoles a déterminé la Confédération à adopter un plan sectoriel visant à préserver les meilleures terres agricoles, qui représentent une ressource rare dans notre pays. Ce plan sectoriel des surfaces d'assolement (PS SDA) est entré en vigueur en 1992. Sur le plan suisse, la surface totale de SDA à garantir est de 438'560 ha, qui sont répartis entre les cantons en fonction des

aptitudes des sols. Le canton de Neuchâtel contribue à hauteur de 1.5 % du total national. La surface minimale qu'il doit garantir est de 6700 ha.

Les SDA représentent 23 % de la surface agricole utile cantonale (SAU, qui se montait à 31'966 ha en 2014).

La répartition régionale des surfaces d'assolement est illustrée à la figure suivante, qui présente également la répartition des SDA selon trois catégories en fonction des critères suivants:

Catégorie 1: Terrain plat situé en plaine.

Catégorie 2: Terrain en pente (jusqu'à 18 %) en plaine.

Catégorie 3: Terrain en montagne (jusqu'à 900 m).

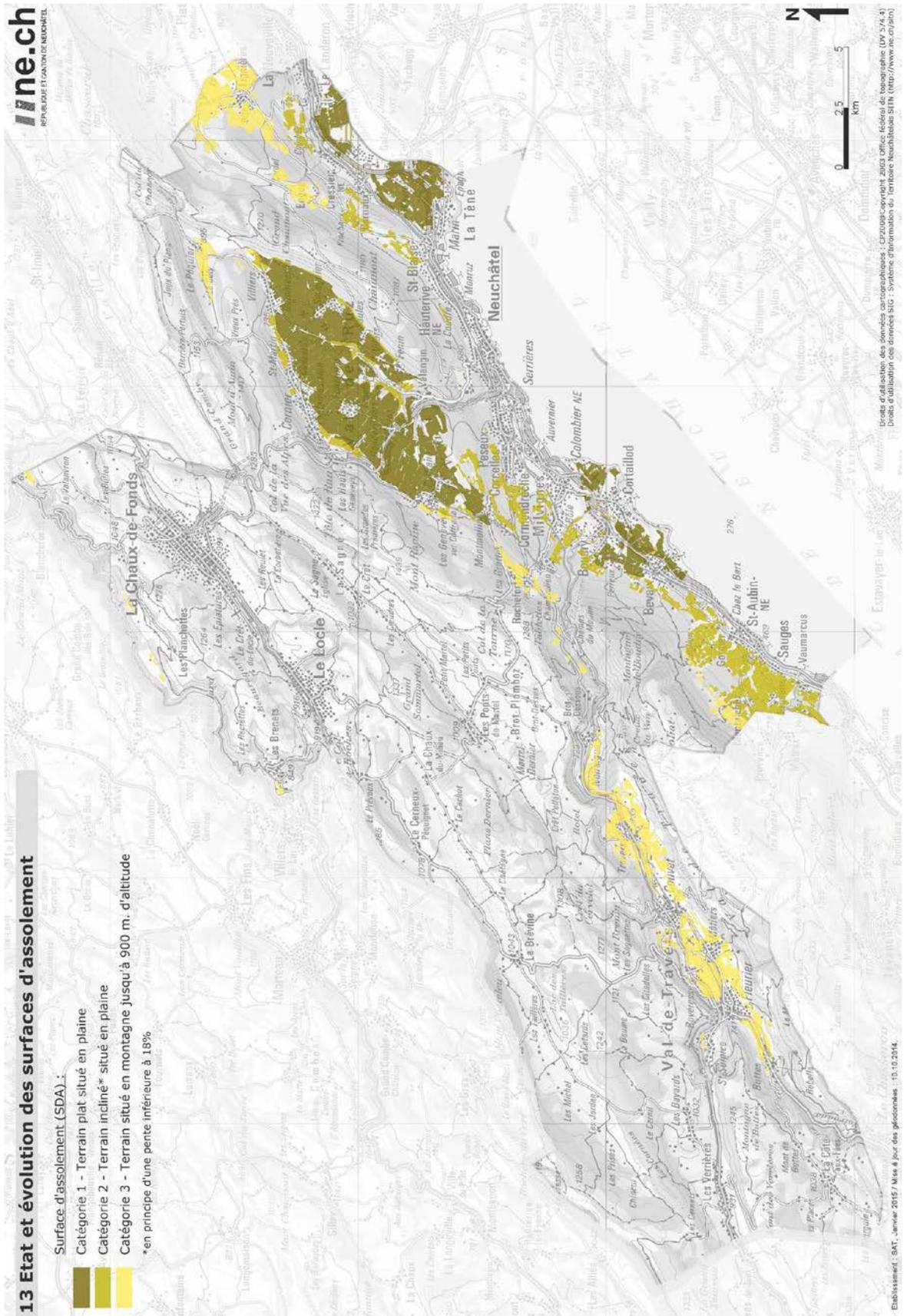


Figure 32: Répartition des surfaces d'assolement selon 3 catégories
 Source: Service de l'aménagement du territoire

L'inventaire des SDA a été complètement actualisé et intègre toutes les mutations intervenues depuis sa création. Les pertes ponctuelles ont été compensées par une saisie plus précise basée sur le cadastre. Le bilan attesté est de 7249 ha. Le canton respecte ses obligations envers la Confédération (surface minimale de 6700 ha) et bénéficie d'un solde positif de 549 ha, soit 8.2 % du quota, qui représente sa marge de manœuvre et qu'il lui appartient de gérer avec rigueur, selon les principes de la fiche S_21 du PDC.

La stratégie cantonale de préservation des SDA repose sur une gestion de ces surfaces intégrée aux procédures et dont les règles doivent être connues de toutes les parties concernées. En cas de nouvelles emprises sur les SDA, et au terme de la pesée des intérêts, sauf pour les exceptions prévues par le plan directeur cantonal, une compensation de surfaces de même qualité est exigée et la coordination des procédures doit être assurée. La tenue à jour des géodonnées incombe au SAT.

3.7.3. *Constructions hors de la zone à bâtir*

En bref

- Les constructions hors de la zone à bâtir représentent 20 % des bâtiments et 5 % des logements.
- Chaque année 60 bâtiments quittent le champ d'application de la LDFR, la plupart pour être transformés.

En détail

Le canton compte 3700 bâtiments et 3800 logements pour une population de 7400 habitants situés hors de la zone à bâtir selon les données fédérales. En 2011, le canton de Neuchâtel se situait au 10^{ème} rang des cantons suisses, avec 20 % des bâtiments (moyenne CH: 24 %) et 5 % des logements (moyenne CH: 7 %) hors zone. Cela représente environ 4.5 % de la population. Cette part est relativement stable, mais il est nécessaire de suivre cette évolution. En effet, les constructions et transformations hors zone sont toujours plus nombreuses, notamment en raison des rapides changements structurels dans le monde agricole (perte de 25 exploitations/an). Ainsi 60 bâtiments par an sont désassujettis de la loi sur le droit foncier rural (LDFR), alors qu'ils n'étaient que de 30 par an au début des années 2000. Entre 2011 et 2014 le nombre total de permis de construire conformes à la zone agricole a été de 226 (stabilité) et le nombre total de dérogations a été de 333 (croissance). L'objectif du PDC est de permettre le maintien de l'habitat permanent dans les territoires d'habitat traditionnellement dispersé, en recul démographique, tout en préservant le patrimoine bâti et en luttant contre le mitage du territoire. Il définit pour les petites entités urbanisées les exigences minimales à respecter quant au nombre de bâtiments d'un hameau, la cohérence et l'identité du bâti ou encore l'équipement. Les conditions pour les changements d'affectation et les dérogations sont fixées dans la législation fédérale. Ces règles ont pour but de maintenir clairement la distinction entre territoires constructible et non constructible.

Espace rural: Enjeux pour la mise en œuvre de la LAT révisée

L'objectif principal de la LAT révisée est de réduire la pression sur les terres agricoles en orientant le développement sur le milieu déjà largement bâti. La protection des surfaces d'assolement en particulier est nettement renforcée dans la LAT révisée, et le plan directeur cantonal prévoit un régime de compensation qui correspond à cet objectif.

La séparation entre territoire constructible et non constructible demeure le principe de base de l'aménagement du territoire. Les constructions hors de la zone à bâtir ne sont autorisées que dans des cas exceptionnels définis par la LAT. Le maintien de la vitalité de l'espace rural constitue un objectif spécifique, qui dans une certaine mesure peut être pris en charge à travers la transformation des volumes ruraux, mais doit également être ancré dans les complémentarités à renforcer entre les espaces urbains et les espaces ruraux à travers des projets de développement régionaux.

4. INSTRUMENTS DE PLANIFICATION ET MODIFICATIONS LEGISLATIVES

4.1. Planification cantonale: mise en œuvre du plan directeur cantonal (PDC) et premières adaptations

La Confédération a approuvé le plan directeur cantonal neuchâtelois en 2013, cependant la mise en œuvre a, comme le prévoit la LCAT, débuté dès l'approbation par le Conseil d'Etat le 22 juin 2011. Établi pour les 10 à 15 prochaines années, le PDC contient des objectifs spécifiques et des principes d'aménagement et de coordination valables pour toutes les autorités visant à mettre en œuvre la conception directrice cantonale et la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Il contient également une partie stratégique, le Projet de territoire, qui spatialise ces priorités, ainsi qu'une carte de synthèse.

Le PDC du canton de Neuchâtel est récent, et sa mise en œuvre se poursuit. Devenu un document incontournable pour la mise en œuvre de la plupart des politiques à incidences spatiales, il est souvent cité, non seulement à l'interne de l'administration et par les communes, mais également par les députés et les tiers qui s'y réfèrent lorsqu'ils constatent que les choses n'avancent pas aussi rapidement qu'ils le souhaiteraient. De nombreux travaux ont néanmoins déjà été réalisés au cours des quatre années écoulées. Ainsi, sur les 115 mandats que contient le PDC, un tiers est réalisé et un tiers est en cours. Pour le tiers restant, soit le délai de réalisation des dits travaux a été sous-estimé, soit ces mandats demandent une redéfinition.

Un plan directeur se doit d'être régulièrement tenu à jour, et d'intégrer les changements législatifs et contextuels importants. Concernant l'entrée en force de la nouvelle LAT, fort heureusement, il n'y a donc pas lieu de remettre intégralement l'ouvrage sur le métier et les principes qui sous-tendent le PDC neuchâtelois restent acquis pour l'essentiel, mais des compléments et des précisions sont à envisager.

4.1.1. Première adaptation du plan directeur cantonal 2011

Les travaux relatifs à la 1^{ère} adaptation ont été lancés avant même l'entrée en vigueur de la LAT révisée, afin de répondre aux exigences de la Confédération, et avoir une idée de la situation cantonale en matière de dimensionnement des zones à bâtir. Ces travaux sont basés sur les directives de la Confédération concernant le dimensionnement des zones à bâtir (DZB) et sur le contenu minimum des plans directeurs dans le domaine de l'urbanisation et des transports. Après avoir mis à jour les géodonnées et les bases statistiques concernant les zones à bâtir du canton (fin 2014), le canton a effectué les calculs nécessaires et proposé une répartition des enveloppes de croissance aux

différentes régions, comme base de discussion et orientation pour l'établissement des plans directeurs régionaux (approche *top down*). Ce travail se base sur les perspectives du service cantonal de statistique pour chacune des régions d'une part, et sur les principes définis dans le PDC en matière de développement territorial d'autre part, ainsi que sur la volonté réaffirmée par le Conseil d'Etat dans le programme de législature 2014-2017 de créer un canton – un espace, donc de faire en sorte que toutes les régions participent à ce développement.

Les communes organisées en régions sont désormais chargées d'établir leurs plans directeurs régionaux sur la base des enveloppes de croissance définies au plan cantonal, et le projet d'agglomération PA RUN 3, notamment en spatialisant les secteurs d'extension, les zones à bâtir surnuméraires, les secteurs à densifier et les pôles stratégiques, et en fixant les priorités de développement. Les réflexions des communes organisées en région permettront de consolider le projet d'adaptation du PDC (approche *bottom up*), en vue notamment de compléter la fiche U_11 relative à l'urbanisation. Le travail d'adaptation du PDC est suivi par une commission consultative du Conseil d'Etat, qui a fait l'objet d'une nouvelle nomination en 2014, la C³DC.

Plusieurs autres fiches du PDC seront également ponctuellement modifiées lors de cette première adaptation, sous la forme d'une simple mise à jour ou d'une modification plus substantielle pour tenir compte des études de base réalisées depuis l'adoption du PDC. Le travail est en cours avec les différents services de l'Etat concernés, à titre d'exemple:

- Pôles de développement économique, en lien avec la nécessité de mettre en place un management des zones d'activité, et l'adhésion du canton à la Région Capitale Suisse (E_11).
- Prise en compte du projet d'agglomération de 2^{ème} et 3^{ème} générations: introduction notamment de la notion de pôles de logements, mise à jour de la liste des projets co-financés par la Confédération devant être préalablement inscrits au PDC (E_12).
- Stratégie de mobilité cantonale 2030 (A_21 à A_23).
- Stratégie cantonale de mobilité douce (A_27).
- PAC viticole en cours de finalisation (S_23).
- Espace réservé aux eaux et travaux subséquents en cours en lien avec la nouvelle OEaux (S_36).
- Coordination urbanisation-transport, développement de quartiers durables (U_11, U_12): consolidation des fiches sous l'angle de la LAT révisée. Les réflexions porteront également sur la mobilisation des réserves et sur la garantie de réalisation.

Une consultation officielle des communes, des partis, associations et tiers concernés est prévue en 2016, parallèlement à l'examen préalable du dossier par les services fédéraux. Le canton vise une approbation par le Conseil fédéral en 2018.

4.1.2. Focus sur différentes études de base cantonales

Plan directeur des rives

Le canton a lancé une étude de base "paysage des rives du lac de Neuchâtel" en 2012. L'étape suivante consiste en l'établissement formel d'un plan directeur des rives (mandat en cours). La première étape a permis de clarifier les usages, les conflits d'utilisation et les besoins d'intervention sur l'ensemble du Littoral neuchâtelois, et de déboucher sur une vision à la fois cohérente qui a suscité beaucoup d'intérêt auprès des communes et des groupes d'intérêts concernés lors d'un atelier participatif en juin 2013, et a débouché sur une consultation officielle. Le canton souhaite stabiliser certains thèmes, également sous l'angle spatial, et préciser les priorités d'action et les conditions de la mise en œuvre, avant la révision des plans d'affectation communaux (PAL). Cette démarche trouve son fondement dans le plan directeur cantonal: cf. Fiche S_33 du PDC "Protéger et gérer les

rives". Un groupe de travail interservices a été constitué pour accompagner les travaux (SFFN, SAT, SCAN, OPAN – section archéologie, SPCH, NECO) désormais complété d'un représentant du BOAE pour la thématique de l'espace cours d'eau. En tant que responsable du développement de l'offre en rapport avec le lac (priorité stratégique de Jura & Trois-Lacs), Tourisme Neuchâtelois est également associé à ce suivi. La réflexion cantonale est complémentaire à la démarche communale de mise en valeur des rives de la ville de Neuchâtel (Projet Ring; plan directeur des rives).

Gens du voyage

Après avoir consulté les communes neuchâteloises sur les possibilités de créer une aire de transit pour les gens du voyage sur des terrains communaux et cantonaux en 2012, le canton a mandaté une étude multicritères d'évaluation des sites en 2014 (uniquement les terrains de l'Etat), laquelle a permis de mettre en évidence une demi-douzaine de terrains potentiellement intéressants. Début 2015, des contacts ont été initiés avec les communes concernées, en vue de créer une aire provisoire pour une période de deux ans (expérience pilote), avec un minimum d'investissement. En mars 2015, le site temporaire de Pré-Raguel a été prorogé pour une période complémentaire de deux ans, d'entente avec la commune de Val-de-Ruz, pour l'accueil des gens du voyage en transit dans notre pays.

Des contacts ont également été établis avec des représentants de l'association des voyageurs suisses, en vue de mieux comprendre les besoins spécifiques de la communauté Yéniche, en tant que minorité nationale. Les réflexions se poursuivent en vue de mettre rapidement à leur disposition un terrain provisoire (aire de séjour – accueil sur une plus longue durée). Concernant la création d'une aire de transit pour les gens du voyage étrangers (grands groupes – courts arrêts), le canton appelle de ses vœux une solution supracantonale.

PAC viticole

Le plan directeur cantonal (PDC) et le plan d'affectation cantonal (PAC) prévoient la révision du plan d'affectation viticole (fiche de coordination S_23, Garantir la pérennité du vignoble neuchâtelois). Les objectifs suivants ont été adoptés par le Conseil d'État dans le cadre de cet instrument:

- maintenir une surface cantonale minimale d'environ 600 hectares de vigne, et
- coordonner l'objectif de protection du vignoble avec l'urbanisation.

La révision du plan d'affectation cantonal viticole devrait, à terme, permettre de compenser tout ou partie des 33 hectares de vignes sis en zone à bâtir et donc voués à disparaître. Parallèlement à cela, les vignes situées en zone agricole, environ 50 hectares, seraient intégrées dans la zone viticole et de ce fait soumises aux mêmes règles de protection.

4.2. Projet d'agglomération PA RUN

La stratégie développée par le RUN en 2007 (PA RUN 1) a été renforcée dans le PA RUN 2 déposé en 2012 et validée par la Confédération.

Depuis le RAT 2011, les mesures du projet d'agglomération de 1^{ère} génération (2011-2014) ont été traitées et mises partiellement en œuvre par les maîtres d'ouvrage cantonaux et communaux. Certaines mesures ont vu leur planification retardée au gré des priorités politiques, financières, législatives ou par les votations populaires, devant ainsi faire l'objet de processus de consultation, d'adaptation ou d'études approfondies avant réalisation.

Le mandat de prestations conféré au RUN par le canton et les communes de l'agglomération concernant l'élaboration et la coordination du projet d'agglomération de 3^{ème} génération (dépôt du PA RUN 3: 31 décembre 2016), ainsi que la coordination de la mise en œuvre des mesures, a été confirmé pour les années 2015 et 2016.

4.3. Adaptation du Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique

L'aéroport des Eplatures participe à l'amélioration des conditions-cadres de transport pour l'aviation d'affaires et le tourisme. Afin de permettre le développement de l'infrastructure et d'optimiser son exploitation, le règlement d'exploitation a été modifié et la fiche du plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA) a été modifiée en 2014.

La fiche concernant l'aérodrome de Môtiers a elle aussi été mise à jour afin de tenir compte du cadastre des surfaces de limitation d'obstacles, ce qui ne remet pas en question les possibilités de développement de l'aérodrome. Il en sera prochainement de même pour l'aérodrome de Neuchâtel-Colombier.

4.4. Plans directeurs régionaux

L'article 8a de la LAT entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014 demande notamment d'effectuer le dimensionnement de la zone à bâtir à l'échelle régionale et de coordonner l'urbanisation et les transports. L'enjeu en matière de planification communale est donc de créer un instrument permettant de mettre en œuvre cette disposition fédérale, les instruments communaux existants ne pouvant pas répondre à cette demande.

C'est ainsi que l'outil plan directeur régional (PDR) a été conçu. Cet instrument étant nouveau, le SAT a élaboré un Guide à l'attention des communes et de leurs mandataires²⁵.

Les régions ont été découpées selon les régions RUN et en tenant compte du découpage proposé dans le programme de législature 2013-2017.

Il est attendu des communes et des régions que les autorités exécutives adoptent cette étape du PDR au printemps 2016. D'autres thématiques inscrites au PDC pourront faire l'objet d'une autre étape du PDR dans un 2^{ème} temps.

Les informations importantes des PDR seront reprises dans le PDC à soumettre à la Confédération.

Une fois l'approbation fédérale obtenue, le canton sortira du mécanisme de compensation inscrit dans les dispositions transitoires de la loi (art. 38a LAT) et précisé dans l'ordonnance (art. 52a OAT).

Le Conseil d'Etat a l'intention de donner suite à la demande formulée par les communes de poursuivre l'expérience des contrats-régions, à tout le moins dans son volet consistant à organiser au plan politique un dialogue concernant les objectifs de développement spécifiques à chaque région. Cette démarche devra être coordonnée avec les PDR.

4.5. Plans d'affectation communaux et Règlement-type d'aménagement et de construction

Comme déjà mentionné dans le présent rapport, depuis l'entrée en vigueur du nouveau dispositif fédéral, la surface totale des zones à bâtir légalisées ne doit pas augmenter. Ainsi, toute nouvelle mise en zone à bâtir doit être compensée par la mise en zone agricole d'une surface équivalente. Plusieurs dossiers ont été et sont encore concernés par cette

25

http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/Documents/03_Plans_directeurs_regionaux/Guide_plans_directeurs_regionaux_PDR.pdf

compensation obligatoire, qui était d'ailleurs appliquée dès l'approbation par le Conseil d'Etat du PDC, car ce dernier contenait déjà ce type de mesure (fiche U_11). Lorsque les PDR seront en vigueur et que le PDC aura été approuvé par le Conseil fédéral (dès 2018 environ), les communes pourront réviser leur plan d'aménagement local (PAL). À cette échéance, les ¾ des PAL auront plus de 15 ans.

Afin de faciliter le travail des communes et de leurs mandataires dans cette tâche de révision, le Conseil d'Etat a souhaité mettre à leur disposition un règlement-type d'aménagement qui vient compléter le guide du plan d'aménagement local. Le règlement-type d'aménagement (ci-après règlement-type) aidera les communes à passer des anciennes méthodes de mesure à celles découlant de l'accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC), auquel le canton a adhéré.

Actuellement, la plupart des communes disposent d'un règlement des constructions distinct de celui d'aménagement. Le règlement-type intégrera dans le règlement d'aménagement les dispositions de police des constructions comme le permet la loi sur les constructions (LConstr.). Cette fusion permettra d'assurer une meilleure coordination matérielle des règles et en facilitera également la compréhension par tous.

Les communes seront invitées à ne reprendre que les règles nécessaires et indispensables et à éviter le cumul de dispositions, ce qui facilitera l'examen des demandes de permis de construire.

Dans le même temps, le service de l'aménagement du territoire réactualisera ses directives pour les géodonnées et la représentation des plans communaux d'affectation des zones. Ces directives prendront en compte les modèles de géodonnées minimaux de la Confédération en application de la loi fédérale sur la géoinformation (LGeo). Elles définiront un modèle et une systématique d'échange des géodonnées tenant également compte des impératifs du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (CRDPPF).

Le 6 novembre 2012, le Grand Conseil a adopté la loi adaptant la législation cantonale à l'Accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC)²⁶, suite à l'adhésion à cet accord. La loi prévoit que les plans d'affectation communaux, ainsi que les règlements de construction, doivent être adaptés au nouveau droit dans un délai de cinq ans dès l'entrée en vigueur de la modification du 6 novembre 2012. En raison de la modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, le 1^{er} mai 2014, et des dispositions transitoires y relatives, il appartient au canton d'adapter son plan directeur avant d'inviter les communes à adapter leurs plans d'affectation à l'AIHC et aux modifications de la LAT. Ainsi, les communes pourront procéder en une fois à la révision de leurs instruments d'aménagement. Par conséquent, la loi n'entrera en vigueur qu'en 2016, une fois que les modifications du plan directeur cantonal seront adoptées par le Conseil d'Etat.

4.6. Planification de détail: rôle du plan spécial et mise en perspective des instruments d'aménagement local

De récents arrêts du Tribunal fédéral sont venus rappeler la structure pyramidale des plans. Le plan d'affectation couvre tout le territoire communal et fait l'objet d'une large pesée des intérêts, alors que le plan spécial désigne un plan d'affectation communal qui vient préciser l'affectation d'une certaine portion du territoire communal. Le plan d'affectation spécial peut déroger dans une certaine mesure au plan d'affectation de base. Il ne peut toutefois pas le vider de sa substance et déroger fondamentalement aux règles

²⁶ FO 12/46, ci-après: loi.

de base adoptées. Il s'agit de respecter la structure pyramidale des instruments prévue par le droit et qui paraît - jusqu'à preuve du contraire - pertinente et justifiée.

Le Tribunal cantonal avait déjà relevé que les plans d'affectation spéciaux ne devaient être utilisés "que parcimonieusement, de façon à ne pas compromettre l'équilibre général du plan d'aménagement". Le Tribunal fédéral, quant à lui²⁷, a confirmé qu'il n'était pas sans autre possible de sauter l'échelon du plan d'affectation de base. Suivant la structure pyramidale des plans, le plan d'affectation de base se concentre sur les problématiques d'ensemble alors que le plan d'affectation spécial vise les problématiques de proximité.

Dans la pratique, nombre de communes passent régulièrement par le plan spécial pour répondre à des projets particuliers. Tant que celui-ci ne modifie pas fondamentalement l'affectation de base, rien ne s'y oppose. Il convient toutefois de ne pas perdre de vue l'importance d'une vision globale et d'ensemble pour affecter de manière adéquate le territoire. Il paraît inapproprié de planifier par à-coup et en fonction de projets concrets, même si a priori la procédure du plan spécial promet d'être plus rapide et moins compliquée.

Avec l'entrée en vigueur de la LAT révisée, l'accent est toutefois mis sur le développement de l'urbanisation vers l'intérieur. Or, la structure pyramidale des instruments d'aménagement du territoire a bel et bien été conçue à une période où le développement vers l'intérieur n'était pas encore à l'ordre du jour et qu'il s'agissait principalement de gérer l'extension de la zone à bâtir. Il apparaît de plus en plus, notamment pour les grandes villes, que l'instrument du plan d'affectation de base est lourd et qu'il serait inadéquat d'exiger qu'il soit adapté lors de chaque nouveau projet.

Compte tenu des nouvelles approches urbanistiques demandées et des difficultés qu'elles comportent, il paraît nécessaire de repenser les instruments. L'avenir consistera sans doute en une combinaison entre une planification stratégique globale permettant de considérer l'ensemble du développement de la commune et adoptée par l'exécutif, un plan d'affectation de base relativement ouvert et des plans d'affectation spéciaux visant des développements spécifiques.

4.7. Révision de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT)

La révision de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire a été entamée dès août 2015. L'objectif principal est de mettre la législation cantonale en conformité avec la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire, et d'en assurer la mise en œuvre.

L'un des éléments-clés de la révision de la LAT réside dans la formulation plus précise de la compensation des plus- et des moins-values résultant des mesures d'aménagement. Depuis 1986, le canton de Neuchâtel applique cette compensation lors de l'affectation d'un bien-fonds à une zone à bâtir ou à une zone spécifique hors de la zone à bâtir. En cas de plus-value, le propriétaire s'acquitte d'une compensation de 20 % (ce qui représente le taux minimal fixé par la LAT révisée), les recettes étant attribuées à un fonds cantonal d'aménagement du territoire. Le canton devra adapter sa législation à la LAT révisée pour ce qui est du moment de la perception (art. 5, al.1^{bis} LAT) et se déterminer sur une éventuelle modification du taux.

²⁷ Dans l'arrêt 1C_800/2013 du 29 avril 2014 (Plan spécial Montblanc, Le Locle) et dans l'arrêt 1C_424/2014, 1C_425/2014 du 26 mai 2015 (Plan de quartier, Pully).

4.8. Révision de la loi cantonale sur les constructions (LConstr)

La révision de la loi sur les constructions (LConstr.) et du règlement d'exécution de la loi sur les constructions (RELConstr.) a porté essentiellement sur la procédure de permis de construire. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2014.

La mise en œuvre du nouveau processus de traitement des demandes de permis de construire a nécessité principalement la création d'un nouveau logiciel et d'un accès sécurisé, ainsi qu'une modification importante du règlement d'exécution de la LConstr. (RELConstr.). Ce projet se profile avec un peu d'avance sur une tendance qui se généralise peu à peu dans toute la Suisse sous l'impulsion de la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP). En effet, de nombreux cantons ont déjà passé à l'informatisation du processus des permis de construire ou ont prévu d'y passer dans un proche avenir. Les objectifs de cette révision sont de réduire le temps de traitement des dossiers et de créer un cadre administratif unique et transparent: le canton et toutes les communes doivent utiliser le SATAC pour le traitement de toutes les demandes de permis de construire.

4.9. Révision de la loi sur les routes et voies publiques (LRVP)

La révision de la loi sur les routes et voies publiques (LRVP), probablement la plus ancienne du recueil des lois cantonales puisqu'elle date de 1849, est en cours de finalisation. En effet, cette révision commencée en 2011 a donné lieu à une préconsultation des communes et des services transversaux de l'Etat au printemps 2013. Les contenus ont ensuite été analysés et intégrés dans le projet de loi. Ce dossier devrait être soumis au Conseil d'Etat durant le premier semestre 2016. La révision de la LRVP aura des incidences sur l'aménagement du territoire à travers le maillage du territoire par le réseau routier cantonal. Une desserte homogène de toutes les parties du canton est visée, notamment tenant compte des transports publics routiers. La révision de la LRVP comprend une redéfinition des routes cantonales, qui mènera sans doute à un déclassement de certaines routes qui perdront leur statut cantonal. Cette révision comporte d'autres enjeux en lien avec l'aménagement du territoire, tels que le report modal, les aménagements de l'espace public (en particulier les traversées de localité), la qualité environnementale (en particulier la lutte contre le bruit) et la sécurité de l'ensemble des usagers, dont ceux de la mobilité douce.

4.10. Mise en œuvre des inventaires (RACN, ISOS)

Le Recensement architectural du canton de Neuchâtel (RACN) répertorie 9300 bâtiments situés en zones d'ancienne localité ou hors zones à bâtir, sur les quelque 26'000 édifices de toutes époques que compte le territoire cantonal. Ces édifices, de valeur patrimoniale très variable, forment parfois des ensembles urbains ou villageois dont l'intérêt va au-delà de leurs qualités individuelles. Pour préparer la prochaine révision de nombreux plans d'aménagement communaux, le RACN a été informatisé et mis à disposition sur le SITN. Il est actuellement vérifié par l'OPAN en tenant compte de l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS), qui reconnaît d'intérêt national 29 sites bâtis du canton.

5. GEOINFORMATION ET INSTRUMENTS DE MONITORING

L'élaboration, la tenue à jour et la mise à disposition de géodonnées multithématiques représente un facteur de plus en plus important pour toutes les démarches d'aménagement du territoire. C'est sur cette base qu'est possible l'élaboration d'indicateurs qui synthétisent la connaissance et permettent un monitoring des principales évolutions qu'aborde le présent rapport.

5.1. SITN

Le système d'information du territoire neuchâtelois (SITN)²⁸ est mis en œuvre par le service de la géomatique et du registre foncier en collaboration avec de nombreux services et partenaires externes. C'est un instrument indispensable pour les acteurs du développement territorial. Il permet de représenter le territoire tel qu'il est, tel qu'il a été, et pouvoir y insérer les projets de demain. Il fournit des géodonnées (données cartographiques) de référence (photos aériennes, mensuration officielle, réseaux, cartes topographiques, altimétrie) et près de 500 types de géodonnées thématiques alimentées par les services métiers (aménagement, routes, énergie et environnement, forêts, etc.). Le SITN propose un ensemble de géoportails (internet, intranet, statistique, mobile) pour un accès efficace et permanent (24h/24) à ces données, à des analyses spatiales et à un ensemble d'indicateurs. En juin 2011 est entrée en vigueur la loi cantonale sur la géoinformation (LCGéo) faisant du canton de Neuchâtel l'un des pionniers en la matière. Depuis lors, le SITN fait l'objet de nouveautés et de mises à jour constantes parmi lesquelles le nouveau guichet cartographique, le nouveau guichet pour les manifestations sportives, les nouvelles versions des géoportails internet, la mise à disposition de nouvelles données altimétriques (LIDAR) ainsi que des photos aériennes et des orthophotos historiques et de plus en plus précises. Le SITN, en collaboration avec le service de statistique, a mis en place le géoportail statistique.

5.2. Géodonnées métier

Les géodonnées sont des données géoréférencées, c'est-à-dire qu'elles sont localisées sur le territoire. Le fait de disposer de géodonnées électroniques représente un potentiel important pour l'aide à la décision, mais leur maintenance impose des contraintes aux collectivités publiques qui en sont les gestionnaires. L'exactitude, la tenue à jour et la coordination des géodonnées métier (c'est-à-dire liées à une politique publique en particulier) constituent des tâches permanentes que chaque service doit assumer pour les politiques dont il a la charge. Les géodonnées diffusées sur le géoportail cantonal ou remises aux autorités de tous niveaux, ou encore aux mandataires ou aux requérants constituent une base de travail nécessaire et très appréciée, surtout dans l'optique d'une phase de révision des instruments d'aménagement. Les géodonnées doivent aussi répondre à des critères de saisie et de qualité, et leur structure doit parfois être adaptée en fonction des modèles de données fédéraux. Le service de l'aménagement du territoire assure la maintenance de 29 jeux de géodonnées et a procédé au cours des années 2011 à 2015 à d'importantes mises à jour de jeux de données entiers tels que les surfaces d'assolement et les zones à bâtir. D'autres services responsables de tâches à incidence spatiale ont procédé à la saisie et à la mise à jour de données. Cette livraison d'informations territoriales complètes et précises contribue grandement à la qualité des projets, à la transparence des décisions et à l'information des décideurs.

²⁸ <http://www.ne.ch/sitn>

5.3. Observatoire du territoire (OT_NE)

Le service cantonal de l'aménagement du territoire, avec l'appui de nombreux services cantonaux, assure l'observation de 17 principaux thèmes du plan directeur cantonal. Permettant de disposer de données dès l'entrée en vigueur du PDC, l'Observatoire du territoire neuchâtelois (OT_NE) est le nouvel outil de monitoring, construit sur la base de 17 thèmes comportant chacun plusieurs indicateurs. Il est basé sur de nombreux jeux de données issus de la statistique publique.

Publié sur le site internet de l'Etat²⁹, l'Observatoire apporte au public et aux spécialistes un éclairage factuel sous la forme d'un article bref en ligne et d'une fiche thématique plus complète qui peut être téléchargée. Des liens complètent l'information. Pour chaque fiche une mise à jour est envisagée à intervalles réguliers, permettant un suivi de l'évolution.

Les thèmes disponibles sont les suivants:

- Densité humaine (évolution et répartition de la population et des emplois).
- Energies (consommation d'énergie par habitant, part des énergies renouvelables).
- Qualité de desserte en transports publics (niveaux de desserte de la population et des emplois).
- Répartition modale (parts de la MD, des TP, du TIM).
- Zones à bâtir (types, superficie et répartition des zones à bâtir).
- Surface d'habitat et d'infrastructure (superficie et répartition par habitant).
- Parc de logements (logements vacants, nouveaux logements construits).
- Biodiversité (surfaces protégées par voie contractuelle et par voie d'autorité).
- Utilisation du sol (évolution de l'utilisation du sol depuis les années 70).

Quant aux 8 derniers thèmes, à savoir: "Emplois", "Charges en trafic", "Zones à bâtir non construites", "Pollution de l'air", "Pollution sonore", "Surfaces d'assolement", "Bâtiments hors de la zone à bâtir" et "Agriculture", ils seront publiés à fin 2015.

L'Observatoire du territoire représente un socle d'information permanente et multithème, directement utile à l'aménagement du territoire et aux politiques publiques à incidences spatiales. Il est complémentaire au Cercle indicateurs développé au niveau national, ou encore à l'Observatoire statistique transfrontalier de l'arc jurassien qui porte sur des thèmes spécifiques (OSTAJ), ou d'autres outils de pilotage à l'adresse plus particulièrement des communes ou du Conseil d'Etat. Il exploite les données géoréférencées tenues à jour par le service de l'aménagement du territoire et les services métier, ainsi que les données du service de la statistique. Il s'appuie également étroitement sur le système d'information du territoire neuchâtelois, lequel propose un géoportail et un outil cartographique efficace. La plus-value de OT_NE se trouve dans les analyses qu'il propose.

5.4. Observatoire statistique transfrontalier de l'arc jurassien (OSTAJ)

L'OSTAJ a été mis en œuvre à partir de 2005 dans le cadre d'un partenariat entre la Région Franche-Comté, l'Etat et l'INSEE pour la partie française, la CTJ-Suisse (devenue aujourd'hui arcjurassien.ch) et les offices statistiques des quatre cantons frontaliers pour la partie helvétique (Berne, Vaud, Neuchâtel et Jura). Il a, en outre, bénéficié du soutien du programme Interreg IIIA. Outil d'observation et d'information statistique harmonisée entre les régions suisse et française, l'OSTAJ est destiné à fournir des éléments permettant une analyse de la situation économique et sociale transfrontalière jurassienne, en assurant notamment un suivi des répercussions des accords bilatéraux conclus entre l'Union Européenne et la Suisse, et en particulier de l'accord sur la libre circulation des personnes.

²⁹ <http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/observatoire-territoire/Pages/accueil.aspx>

Pour fonctionner, l'OSTAJ met en réseau les savoirs, les données, les infrastructures techniques et les instruments statistiques des offices publics statistiques concernés. Ses thèmes sont la démographie et le développement économique, en particulier le marché du travail.

L'Atlas cartographique de l'Arc jurassien est le fruit d'une collaboration entre l'OSTAJ et le système d'information du territoire neuchâtelois (SITN). Cet outil cartographique constitue un élément de connaissance du territoire transfrontalier de l'Arc Jurassien. Dans une dimension transfrontalière, il permet d'analyser interactivement les données statistiques relatives à un territoire et de les représenter sous forme de cartes, tableaux, graphiques et rapports. Ce sont ainsi plusieurs cartes thématiques qui peuvent être réalisées et combinées entre elles dans de nombreux domaines³⁰.

5.5. Cercle indicateurs

Le Cercle indicateurs³¹ est une plate-forme au niveau fédéral destinée au développement et à la mise en œuvre d'indicateurs de développement durable pour les cantons et les villes (36 indicateurs sélectionnés de manière à avoir un système commun). En 2014, le canton de Neuchâtel a adhéré au Cercle indicateurs, soit juste au début d'un nouveau programme quadriennal. Le relevé 2015 pour les cantons est en cours et les résultats sont publiés dès fin novembre sur le site de l'OFS. Le Département du développement territorial et de l'environnement représente le canton dans cette démarche volontaire de monitoring du développement durable et collabore avec plusieurs services de l'administration cantonale. Ces indicateurs permettent de créer une vue d'ensemble de la situation en termes de développement durable, d'anticiper les difficultés et de prendre des décisions en se basant sur des faits. Ils constituent à ce titre un outil de pilotage global de la politique de développement durable cantonale. A noter qu'ils n'ont pas été conçus pour servir directement à l'évaluation ou au controlling de programmes politiques spécifiques.

5.6. Autres indicateurs et outils de pilotage

ConduiteNE et cockpit pour le Conseil d'Etat

Sur la base de son programme de législature 2014-2017, le Conseil d'Etat a souhaité se doter d'outils et d'instruments de pilotage afin d'assurer le suivi et la gestion politiques de ses mesures. Une batterie d'indicateurs statistiques centralisés sous la forme de tableaux de bord (le cockpit) permettra au Conseil d'Etat de se renseigner sur son environnement et sur l'avancement de son plan d'action, ainsi que sur l'état des ressources qu'il a à disposition pour mener ses projets. De nombreuses informations sont disponibles à différents niveaux et pourront être exploitées sous la forme d'indicateurs statistiques.

Tableaux de bord pour les communes

Depuis 2014, quelques communes neuchâteloises ont choisi de disposer de tableaux de bord pour les renseigner dans différents domaines de leur compétence, via des outils modernes de visualisation, sous la forme de tableaux de bord interactifs, de graphiques dynamiques ou encore de cartes détaillées. Cette application en ligne, liée à de nombreuses données communales, est potentiellement utile non seulement pour le pilotage politique, mais également pour la gestion administrative des communes.

³⁰ <http://sitn.ne.ch/geoclip3v3/#v=map1:l=fr>

³¹ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/21/04/01.html>

Nous espérons que ce rapport aura su retenir votre intérêt et qu'il suscitera des discussions intéressantes en vue d'une vision partagée de notre canton.

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

Neuchâtel, le 30 novembre 2015

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,
M. MAIRE-HEFTI

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
ATF	Arrêté du Tribunal fédéral
AVS/AI	Assurance vieillesse et survivants/Assurance invalidité
C3DC	Commission consultative de la conception directrice cantonale et du plan directeur cantonal
CE	Conseil d'Etat
CF	Conseil fédéral
CO ₂	Dioxyde de carbone
COMUL	Communauté urbaine du Littoral
COV	Composés organiques volatils
CQP	Contribution à la qualité du paysage
Cst.	Constitution fédérale
CTAT	Communauté de travail pour l'aménagement du territoire
CTJ	Conférence Transjurassienne
CTSO	Conférence des transports de Suisse occidentale
DAS	Domaines d'activité stratégiques
DDTE	Département du développement territorial et de l'environnement
DTAP	Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement
DZB	Directives techniques sur les zones à bâtir
EPT	Equivalent plein-temps
FAIF	Financement de l'aménagement et de l'infrastructure ferroviaire
FIF	Fonds d'infrastructure ferroviaire
FORTA	Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération
FSCR	Financement spécial pour la circulation routière
GGBa	Greater Geneva Berne area
H20	Route principale Neuchâtel-frontière française
HE	Habitants et emplois
HE-ARC	Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale
HEP- BEJUNE	Haute Ecole Pédagogique Berne-Jura-Neuchâtel
IFP	Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques (France)
Interreg	Programme européen visant à promouvoir la coopération entre les régions européennes et le développement de solutions communes dans les domaines du développement urbain, rural et côtier, du développement économique et de la gestion de l'environnement
ISOS	Inventaire des sites construits à protéger en Suisse
IVS	Inventaire des voies historiques de la Suisse
LADE	Loi sur l'appui au développement économique
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
LFORTA	Loi sur le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération
LFo	Loi sur les forêts
LIDAR	Télé-détection par laser
LOG	Loi fédérale sur le logement

LPAgr	Loi cantonale sur la promotion de l'agriculture
LPE	Loi sur la protection de l'environnement
LPN	Loi sur la protection de la nature et du paysage
LPR	Loi sur la politique régionale
LRVP	Loi sur les routes et voies publiques
LTour	Loi sur l'appui au développement touristique
MD	Mobilité douce
MoPEC	Modèle de prescriptions énergétiques des cantons
MRMT	Microrecensement mobilité et transports
NECO	Service cantonal de l'économie
NO ₂	Dioxyde d'azote
NOX	Gaz composés d'azote et d'oxygène principalement produits par la combustion des combustibles fossiles
NPR	Nouvelle politique régionale
O ₃	Ozone
OAT	Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire
OCRDP	Ordonnance fédérale sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière
OEaux	Ordonnance sur la protection des eaux
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFo	Ordonnance sur les forêts
OFROU	Office fédéral des routes
OFS	Office fédéral de la statistique
OFT	Office fédéral des transports
OPair	Ordonnance fédérale sur la protection de l'air
OPAM	Ordonnance fédérale sur la protection contre les accidents majeurs
OPAN	Office cantonal du patrimoine et de l'archéologie
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
PA 2011	Politique agricole 2011 (resp. PA 14-17: Politique agricole 2014-2017)
PAC	Plan d'affectation cantonal
PAL	Plan d'aménagement local
PDC	Plan directeur cantonal
PDR	Plan directeur régional
PGI	Plan de gestion intégrée
PIB	Produit intérieur brut
PM10	Poussières fines (diamètre < 10 micromètres)
PME	Petites et moyennes entreprises
PMO	Programme de mise en œuvre de la LPR
PRODES	Programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire
PS	Plan spécial
PSE	Plan sectoriel des lignes de transport d'électricité
PSIA	Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique
PTCH	Projet de territoire Suisse
RACN	Recensement architectural du canton de Neuchâtel
RAT	Rapport sur l'aménagement du territoire
Raum+	Méthode de relevé des réserves dans le milieu bâti élaborée par l'École polytechnique fédérale de Zurich
RCS	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
RELConstr	Règlement sur les constructions

RER	Réseau express régional
Rio+20	Conférence des Nations Unies sur le développement durable de Rio de Janeiro (2012)
RUN	Réseau urbain neuchâtelois
RVAJ	Réseau des villes de l'arc jurassien
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
SCAN	Service cantonal des automobiles et de la navigation
SCRIS	Service cantonal (vaudois) de recherche et d'information statistiques
SCTR	Service cantonal des transports
SDA	Surfaces d'assolement
SDD	Stratégie pour le développement durable
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
SIP	Parc d'innovation suisse
SITN	Système d'information du territoire neuchâtelois
SPB	Surfaces de promotion de la biodiversité
SPCH	Service cantonal des ponts et chaussées
STAT	Service cantonal de statistique
TF	Tribunal fédéral
TIM	Transports individuels motorisés
TP	Transports publics
UE	Union européenne
VLI	Valeurs limites d'immission
ZA	Zone agricole
ZAE	Zone d'activités
ZB	Zone à bâtir
ZH	Zone d'habitation
ZM	Zone mixte

6.2. Sources des données

Les bases d'élaboration du RAT 2015 proviennent des sources suivantes (liste non exhaustive):

- Atlas du canton NE (Université NE) – Atlas de la Suisse
- Cercle Indicateurs (OFS)
- Ernst und Partner: Scénarios de développement 2025 (Raumentwicklung Schweiz 2025)
- Observatoire du territoire (OT_NE)
- Observatoire Statistique Transfrontalier de l'Arc Jurassien (OSTAJ)
- Projet d'agglomération RUN
- Projet de territoire suisse
- Publications et statistiques de l'ARE
- Rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur différentes politiques sectorielles à incidences spatiales
- Service cantonal de la statistique (STAT) et office fédéral de la statistique (OFS)
- Service cantonal de recherche et d'information statistiques (SCRIS) VD: Perspectives de population 2009-2040 Neuchâtel
- Statistiques des services cantonaux (SAT, SENE, SPCH, SFFN, SCTR, SAGR)
- Système d'information du territoire neuchâtelois (SITN)
- WEB GIS ARE

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1: Nombre d'habitants au km ² et répartition de la population par commune en 2014	20
Figure 2: Perspectives démographiques pour le canton de Neuchâtel.....	21
Figure 3: Population résidante du canton de Neuchâtel par âge et sexe en 2010, 2020 et 2030	21
Figure 4: Evolution de la taille moyenne des ménages dans le canton de Neuchâtel, par région, 1990-2030	22
Figure 5: Répartition du PIB neuchâtelois par branche en 2013	23
Figure 6: Nombre d'emplois et part du secteur secondaire en 2011	24
Figure 7: Evolution du nombre d'emplois des secteurs secondaire et tertiaire	25
Figure 8: Evolution de la surface des zones à bâtir par habitant entre 2011 et 2014	28
Figure 9 Surface des zones à bâtir non construites et partiellement construites par type de zone et par région.....	29
Figure 10: Répartition de la croissance habitants / emplois (HE) au plan cantonal et surfaces nécessaires 2030-2040 par région	31
Figure 11: Bilan des zones à bâtir par région (réserves comparées aux besoins).....	32
Figure 12: Evolution du taux moyen de logements vacants sur l'ensemble du canton et en Suisse 1994-2013.....	34
Figure 13: Taux de vacance des logements par district 1993-2014	34
Figure 14: Evolution du nombre de nouveaux logements construits 1994-2013	35
Figure 15: Distances moyennes parcourues par personne quotidiennement (en km)	38
Figure 16: Qualité de la desserte en transports publics pour les emplois et la population (%).....	39
Figure 17: Flux de mobilité par transports publics.....	40
Figure 18: Qualité de desserte TP à l'horizon 2030	41
Figure 19: Trafic journalier moyen 2011	42
Figure 20: Trafic journalier moyen sur le réseau routier 1995-2013 (points de comptages fédéraux).....	43
Figure 21: Répartition modale en 2000, 2005 et 2010 en % des déplacements pour l'ensemble du canton.....	44
Figure 22: Secteurs au-dessus des valeurs limites d'immission pour le dioxyde d'azote à Neuchâtel.....	46
Figure 23: Secteurs au-dessus des valeurs limites d'immission pour le dioxyde d'azote au Locle.....	47
Figure 24: Secteurs au-dessus des valeurs limites d'immission pour le dioxyde d'azote à La Chaux-de-Fonds.....	47
Figure 25: Proportion de la population gênée par des nuisances sonores dues au trafic, 2012	49
Figure 26: Les réseaux écologiques dans le canton selon l'OQE 2014.....	52
Figure 27: Consommation d'énergie finale par habitant	54
Figure 28: Part des énergies renouvelables.....	55
Figure 29: Production des énergies renouvelables par agent énergétique.....	55
Figure 30: Utilisation de la surface agricole utile (SAU) sans les alpages, en hectares...	57
Figure 31: Nombre d'exploitations par classes de grandeur.....	58

TABLE DES MATIERES

RESUME GENERAL	1
1. SENS ET PORTEE DU PRESENT RAPPORT	6
2. THÈMES D'ACTUALITÉ AU PLAN FÉDÉRAL	7
2.1. Projet de territoire Suisse	7
2.2. Révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.....	7
2.3. Politique des agglomérations.....	8
2.4. Nouvelle politique régionale suisse.....	8
2.5. Politique fédérale du logement	10
2.6. Politique fédérale des transports	10
2.7. Ordonnance fédérale sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM) ..	11
2.8. Politique fédérale de l'énergie.....	12
2.9. Protection de la nature et du paysage, biodiversité.....	13
2.9.1 <i>Stratégie Biodiversité</i>	13
2.9.2 <i>Inventaires fédéraux selon la loi sur la protection de la nature et du paysage</i>	14
2.9.3 <i>Espace réservé aux eaux</i>	14
2.10. Politique agricole	15
2.11. Politique forestière.....	15
2.12. Stratégie pour le développement durable	16
2.13. Résidences secondaires.....	17
2.14. Cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière	17
3. FAITS ET ACTIONS	18
3.1. Introduction: révision de la LAT	18
3.2. Population et économie	19
3.2.1 <i>Evolution de la population</i>	19
3.2.2 <i>Conditions-cadres et évolution de l'économie neuchâteloise</i>	22
3.3. Urbanisation	27
3.3.1 <i>Zones à bâtir: évolution et perspectives</i>	27
3.3.2 <i>Parc de logements</i>	33
3.4. Transports	37
3.4.1 <i>Mobilité: une approche globale</i>	37
3.4.2 <i>Répartition modale</i>	37
3.4.3 <i>Qualité de la desserte en transports publics: situation et perspectives</i>	38
3.4.4 <i>Charges en trafic</i>	41
3.4.5 <i>Mobilité douce</i>	44
3.5. Qualité environnementale.....	45
3.5.1 <i>Protection de l'air</i>	45
3.5.2 <i>Lutte contre le bruit</i>	48
3.5.3 <i>Biodiversité</i>	50
3.6. Energie.....	54
3.7. Espace rural	56
3.7.1 <i>Agriculture</i>	56
3.7.2 <i>Surfaces d'assolement</i>	58
3.7.3 <i>Constructions hors de la zone à bâtir</i>	61
4. INSTRUMENTS DE PLANIFICATION ET MODIFICATIONS LEGISLATIVES	62
4.1. Planification cantonale: mise en œuvre du plan directeur cantonal (PDC) et premières adaptations.....	62
4.1.1 <i>Première adaptation du plan directeur cantonal 2011</i>	62
4.1.2 <i>Focus sur différentes études de base cantonales</i>	63
4.2. Projet d'agglomération PA RUN	64
4.3. Adaptation du Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique.....	65
4.4. Plans directeurs régionaux	65

4.5.	Plans d'affectation communaux et Règlement-type d'aménagement et de construction	65
4.6.	Planification de détail: rôle du plan spécial et mise en perspective des instruments d'aménagement local.....	66
4.7.	Révision de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT).....	67
4.8.	Révision de la loi cantonale sur les constructions (LConstr)	68
4.9.	Révision de la loi sur les routes et voies publiques (LRVP)	68
4.10.	Mise en œuvre des inventaires (RACN, ISOS)	68
5.	GEOINFORMATION ET INSTRUMENTS DE MONITORING.....	69
5.1.	SITN.....	69
5.2.	Géodonnées métier	69
5.3.	Observatoire du territoire (OT_NE).....	70
5.4.	Observatoire statistique transfrontalier de l'arc jurassien (OSTAJ)	70
5.5.	Cercle indicateurs.....	71
5.6.	Autres indicateurs et outils de pilotage	71
6.	DOCUMENTATION.....	73
6.1.	SIGLES ET ABREVIATIONS.....	73
6.2.	SOURCES DES DONNÉES.....	76
	TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	77
	TABLE DES MATIERES.....	78