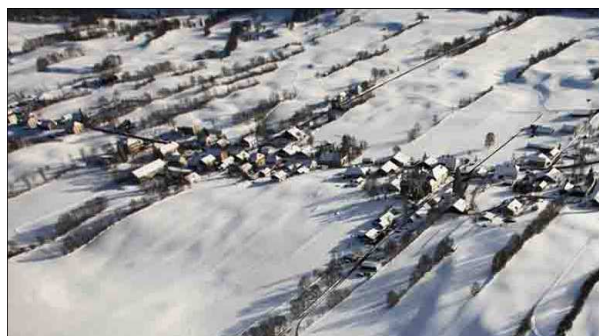


Guide pour l'élaboration des plans directeurs régionaux (PDR)



Edition

Département du développement territorial et de l'environnement du canton de Neuchâtel

Service de l'aménagement du territoire (SAT)

Tivoli 5, case postale 46, 2003 Neuchâtel – CH

Tél. +41 (0)32 889 67 40-41

Email : service.amenagementterritoire@ne.ch

Internet : www.ne.ch/sat

www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/Pages/Plans-directeurs-régionaux.aspx

Auteur

Jean-Gabriel Tornay, aménagiste, responsable de la section de planification régionale et locale, SAT

Groupe de suivi

Dominique Bourquin, aménagiste cantonal, chef du service de l'aménagement du territoire

Dominique Robyr Soguel, adjointe au chef du service de l'aménagement du territoire

Crédit photographique (page de garde) : O. Lasserre, Paysagegestion

© Département du développement territorial et de l'environnement du canton de Neuchâtel, février 2015

SOMMAIRE

PRÉFACE	4
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE	5
A. OBJECTIFS DU GUIDE.....	5
B. PUBLIC-CIBLE	5
C. CONTENU DU DOCUMENT.....	5
II. BASES LÉGALES RELATIVES AU PLAN DIRECTEUR RÉGIONAL	5
A. MODIFICATION DE LA LOI FÉDÉRALE SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (LAT) DU 15 JUIN 2012	5
B. LOI CANTONALE SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (LCAT)	6
C. PLAN DIRECTEUR CANTONAL	6
III. OBJECTIFS DES PLANS DIRECTEURS RÉGIONAUX	6
A. DONNER LA VISION POLITIQUE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL	6
B. ABORDER DES THÈMES QU'IL NE FAIT PLUS SENS DE TRAITER À L'ÉCHELLE COMMUNALE.....	7
C. TROUVER UN ACCORD ENTRE LES COLLECTIVITÉS (À L'INTERNE DE LA RÉGION ET ENTRE RÉGION ET CANTON).....	7
D. SPATIALISER LE PROJET DE TERRITOIRE	7
E. FIXER DES MANDATS CLAIRS AUX COMMUNES POUR LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET DE TERRITOIRE DANS LEUR PLAN D'AMÉNAGEMENT LOCAL (PAL).....	8
F. LIER LES AUTORITÉS EXÉCUTIVES SIGNATAIRES	8
IV. LE CONTENU DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL SELON LA LAT	8
V. COMMENT ÉLABORER UN PLAN DIRECTEUR RÉGIONAL ?	9
A. LES PÉRIMÈTRES DES RÉGIONS	9
B. L'HORIZON TEMPOREL DE PLANIFICATION.....	10
C. UNE DÉMARCHE EN 4 ÉTAPES	10
D. PRINCIPES VALIDÉS PAR LA C ³ DC	13
E. THÈMES: ATTENTES DU CANTON	14
F. MISE À DISPOSITION DES DONNÉES	17
G. COORDINATION AVEC LE PROJET D'AGGLOMÉRATION (PA)	17
H. ORGANISATION DU PROJET – STRUCTURE D'ACCOMPAGNEMENT	17
I. CALENDRIER GÉNÉRAL DES ÉTUDES	18
J. RÔLE DU MANDATAIRE.....	18
K. OCTROI DU MANDAT	19
L. SUBVENTION CANTONALE	20
M. MARCHÉ À SUIVRE	20
VI. ANNEXES	21

Préface

Le 3 mars 2013, la population suisse ainsi que neuchâteloise acceptait clairement la modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). Celle-ci vise notamment à valoriser notre cadre de vie, ainsi qu'à préserver le paysage et les terres agricoles. Ces objectifs passent par la réduction des zones à bâtir surdimensionnées, par une meilleure utilisation des réserves de terrains à bâtir, ainsi que par un développement plus compact du milieu bâti.

Si je partage les objectifs de cette nouvelle LAT, je tiens à une mise en œuvre pragmatique, notamment en nous fixant des objectifs à moyen (2030) et long terme (2040), ce qui est le gage d'une meilleure marge de manœuvre dans la gestion de la zone à bâtir. Nous visons une croissance qualitative devant nous porter à 200'000 habitants et 100'000 emplois à l'horizon 2040. Cet objectif a nécessité un engagement particulier du SAT auprès de l'Office fédéral du développement territorial. Par ailleurs, au bout d'un travail de conviction parlementaire intensif, une disposition particulière liée aux fusions de communes a permis au canton de Neuchâtel de ne pas être péjoré en matière de zone à bâtir. Si cette réforme reste un défi, les bases de travail sont aujourd'hui solides et acceptables.

Au niveau cantonal, le plan directeur cantonal, l'outil de conduite du Conseil d'Etat et notamment de mon département, a anticipé bon nombre des principes de la LAT modifiée. Le Conseil d'Etat n'entend pas remettre en question cet instrument approuvé par le Conseil fédéral en juin 2013, mais, d'entente avec les communes et les régions, il sera encore affiné et précisé.

La priorité est clairement, et dès maintenant, à l'établissement d'abord des planifications directrices régionales, puis à la révision des plans d'aménagement communaux. Ces outils doivent permettre de répondre à l'ambition du canton d'accueillir 300'000 habitants-emplois à l'horizon 2040. Dans cette perspective, j'espère que le présent guide permettra aux acteurs concernés de trouver, d'une part, un intérêt renouvelé à la planification et, d'autre part, une aide à l'élaboration des plans directeurs régionaux.

Au-delà de l'obligation légale, l'exercice qui s'annonce est une formidable occasion pour développer le canton et le rendre encore plus durable, ainsi qu'intéresser la population aux grands enjeux de l'aménagement, en particulier à travers les plans directeurs régionaux. Il est également une magnifique opportunité pour renforcer la collaboration entre le canton et les communes, et développer la cohésion cantonale en travaillant à un projet ambitieux et équilibré qui donne une place à chacun.

J'ai bon espoir que nous trouverons ensemble des solutions équitables pour chacune des régions et des communes lors des révisions de plans à venir. Même s'il apparaît de plus en plus qu'opportunités et contraintes diffèrent d'une région à l'autre et que des solutions ad hoc soutenant les avantages et qualités des uns et des autres devront être trouvées. C'est à cela que nous allons œuvrer ensemble.

Le Conseiller d'Etat
Chef du Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE)

Laurent Favre

I. Présentation générale

A plusieurs reprises et à divers publics, le Service de l'aménagement du territoire (SAT) a eu l'occasion de présenter les enjeux liés à la LAT modifiée. Ce document fait la synthèse de ces présentations, en particulier de celles mises sur pied à l'initiative de l'Association des communes neuchâteloises (ACN) et du réseau urbain neuchâtelois (RUN), en date du 6 février et du 21 novembre 2014, en présence des représentants des communes et du Chef du DDTE.

A. Objectifs du guide

Le présent guide poursuit les objectifs suivants:

- Répondre au mandat de la fiche U_11 "Poursuivre une politique d'urbanisation durable" du plan directeur cantonal (PDc) qui demande au canton de préciser le contenu minimal des plans directeurs régionaux (PDR).
- Définir les attentes du canton en matière de planification régionale et les communiquer aux communes. Ces attentes découlent du PDc.
- Permettre au canton de reprendre certains résultats liés aux planifications régionales dans le plan directeur cantonal lors des prochaines adaptations. De ce point de vue, le présent document prend position quant au contenu attendu des PDR.
- Identifier les besoins de coordination et de priorisation entre les projets des communes et ceux de l'Etat portant sur la conduite des politiques publiques à incidence spatiale.

B. Public-cible

Le présent guide s'adresse plus particulièrement aux autorités politiques communales et à leurs mandataires.

C. Contenu du document

Le document se divise en 3 parties:

- La 1^{ère} partie indique pourquoi ce nouvel outil doit être utilisé (Chapitre II).
- La 2^{ème} partie présente les objectifs que visent les PDR (Chapitre III).
- La 3^{ème} partie détaille le contenu d'un PDR, en abordant, entre autres, les questions de périmètre de travail, des thèmes à traiter, d'organisation de projet, d'octroi du mandat et du rôle du mandataire (Chapitres IV et V).

II. Bases légales relatives au plan directeur régional

A. Modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 15 juin 2012

Cette modification a été acceptée par le peuple le 3 mars 2013 et est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, en même temps que l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT).

Le nouvel article 8a LAT stipule que la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion se fera à l'échelle régionale.

Pour rappel, les dispositions transitoires de la LAT (article 38a) posent un certain nombre de conditions aux cantons. Ceux-ci doivent adapter leurs PDc aux articles 8 et 8a, alinéa 1, dans les cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la modification du 15 juin 2012 (donc à partir du 1^{er} mai 2014). Jusqu'à l'approbation de cette adaptation du PDc par le Conseil fédéral, la surface totale des zones à bâtir légalisées ne doit pas augmenter dans le canton concerné. De plus, à l'échéance du délai prévu à l'alinéa 1, aucune nouvelle zone à bâtir ne peut être créée dans un canton tant que l'adaptation du PDc n'a pas été approuvée par le Conseil fédéral.

B. Loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT)

La LCAT contient 2 articles sur la collaboration intercommunale et régionale.

L'article 8, alinéa 1 indique que les communes collaborent dans le cadre régional pour régler leurs problèmes communs.

L'article 9, alinéa 1 permet aux autorités compétentes d'élaborer des plans d'aménagement régionaux sectoriels qui sont soumis à l'approbation du Conseil d'Etat (CE). Au surplus, l'alinéa 3 stipule qu'en l'absence de tels plans, le CE peut les établir lui-même dans le cadre du PDC, en collaboration avec les autorités compétentes.

Il appartient aux communes de s'organiser de manière à ce que l'autorité législative soit informée de l'avancement des travaux.

C. Plan directeur cantonal

La fiche R_11 "Construire le Réseau Urbain Neuchâtelois (agglomération et régions)" du PDC indique que les communes formalisent, avec les autres communes concernées, la vision du développement de leur territoire sur un plan régional, et fixent les objectifs quantitatifs et qualitatifs et les mesures à prendre dans chacun des domaines à incidence spatiale à travers des plans directeurs régionaux (PDR) ou un projet d'agglomération (PA):

- Les PDR et les PA prennent en charge et développent les thèmes qui doivent être traités sur un plan régional conformément au PDC. Les PDR / PA sont conformes aux principes et mesures définis par le PDC.
- Les communes ont la possibilité de proposer une adaptation du PDC dans le cadre du processus de mise à jour régulière de l'instrument, afin d'y inscrire les projets à incidence spatiale qui ont une portée cantonale, voire supracantonale, et assurer ainsi la coordination avec les autres espaces fonctionnels du canton et les zones limitrophes (cantons voisins, France voisine).

Compte tenu de ces éléments, le CE a estimé que le PDR est l'outil le plus approprié pour permettre de répondre aux exigences de la LAT, de planifier à l'échelle régionale, d'accorder aux communes une marge de manœuvre pour mettre en œuvre la LAT¹ et de lier les autorités entre elles.

III. Objectifs des plans directeurs régionaux

A. Donner la vision politique du développement territorial

Au même titre que le PDC, le PDR est l'instrument de planification de l'autorité exécutive. En travaillant ensemble à une vision globale, les communes montrent une claire volonté de collaborer et de trouver des solutions communes. De fait, les options de développement proposées seront consolidées et cohérentes. Les communes se présenteront ainsi comme des acteurs et des partenaires crédibles pour faire valoir leurs aspirations. La participation de tous aux discussions de fond permet de répondre aux attentes de la population, de calibrer les projets en fonction des réels besoins et de renforcer leur acceptation et leur légitimité.

Il convient toutefois d'associer aux réflexions d'autres instances que seulement l'exécutif, notamment le Conseil général, à travers une ou plusieurs commissions qui en seraient issues et en l'informant régulièrement de l'état d'avancement, ainsi que du contenu du PDR. Ainsi, le législatif sera plus à même d'adopter les plans d'aménagement locaux (PAL) le moment venu.

¹ Cf. article 2 al. 3 LAT: Les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches.

B. Aborder des thèmes qu'il ne fait plus sens de traiter à l'échelle communale

Tant qu'elle ne cherche à trouver des solutions que dans le cadre de ses limites politiques, une commune est aujourd'hui démunie face aux facteurs territoriaux qui la dépassent et reste condamnée à les subir. Si elle veut maîtriser ces facteurs et orienter son évolution de manière judicieuse, elle se doit de joindre ses forces avec les communes voisines. Néanmoins, même en se liant aux autres, chaque commune garde sa compétence en matière d'aménagement du territoire communal.

Il ne fait en effet plus sens de traiter certains thèmes à l'échelle de la commune (ou de l'ancien village). Les défis que doivent relever aujourd'hui les communes ne s'arrêtent effectivement pas aux frontières politiques. Dans ce sens, la planification dans les espaces fonctionnels², au-delà des limites politiques usuelles, est plus appropriée.

De plus, on avait déjà pris conscience de l'impossibilité de résoudre les problèmes d'aménagement du territoire au seul niveau communal, compte tenu également des ressources financières et humaines parfois limitées de certaines communes.

Par ailleurs, dans une compréhension ajustée du principe de subsidiarité, une autorité peut transférer à un niveau supérieur la mise en œuvre d'une politique qui ne serait plus adaptée à son échelle. Ceci est le cas pour traiter au mieux des problématiques de dimensionnement de la zone d'urbanisation, de la mobilité, du paysage, ...

C. Trouver un accord entre les collectivités (à l'interne de la région et entre région et canton)

La planification territoriale est une tâche éminemment politique et transcende de plus en plus les limites politiques. Elle est donc affaire de coordination entre les autorités concernées. Compte tenu des thématiques à traiter, il est nécessaire de trouver des accords avec les autorités voisines et supérieures (comme dit sous B). Construire un territoire de manière coordonnée entre autorités est le moyen approprié et nécessaire pour que nos activités quotidiennes liées au territoire fonctionnent.

En planifiant conjointement, les communes peuvent cibler les thématiques à traiter ensemble et évitent des évolutions contradictoires. La planification régionale permet de concentrer les efforts dans les domaines prioritaires, de fédérer les divers partenaires locaux (publics, privés), ainsi que de simplifier et anticiper la mise en œuvre de résolution des problèmes régionaux identifiés.

De plus, planifier de manière coordonnée dans un espace fonctionnel renforce la compétitivité des collectivités qui en font partie. Une meilleure coordination des politiques publiques permet en effet d'optimiser les conditions-cadres favorables à l'implantation de logements, d'entreprises ou de toute activité à incidence spatiale (p. ex. transports et équipement).

Enfin, en travaillant ensemble, les communes partagent l'effort de planification, gagnent en efficacité et réalisent des économies d'échelles. En relevant des défis communs, elles devraient s'éviter des révisions longues et coûteuses des PAL. Ces dernières seront simplifiées vu qu'une partie de la réflexion (p. ex. l'opportunité de tel ou tel développement) aura été effectuée à un échelon supérieur. Ces démarches permettront également une économie de temps significative. Des économies en ressources humaines seront aussi réalisées grâce à la collaboration et la coopération entre les élus politiques et les services administratifs. L'établissement de liens de confiance permet alors de générer une dynamique positive pour toute la région.

D. Spatialiser le projet de territoire

L'aménagement du territoire est affaire de territoire et donc de localisation. La Confédération, les cantons et les communes veillent à une utilisation mesurée du sol et à la séparation entre les parties

² La planification dans les espaces fonctionnels, VLP-ASPAN, Territoire et Environnement Novembre n°6/12

constructibles et non constructibles du territoire. Il s'agit de produire une image de ce que devrait devenir le territoire, de son évolution telle qu'envisagée et des étapes de son développement.

E. Fixer des mandats clairs aux communes pour la mise en œuvre du projet de territoire dans leur plan d'aménagement local (PAL)

A l'instar de ce qui se fait dans le PDC, le PDR contiendra des mandats de planification à l'attention des communes. Celles-ci les mettront en œuvre dans le cadre de la révision de leur PAL.

F. Lier les autorités exécutives signataires

Comme tout plan directeur, le PDR est liant pour les autorités exécutives: Conseil communal et CE. Il n'est pas mis à l'enquête publique et la loi ne prévoit pas de décision du Conseil général à son encontre. Il ne peut donc pas faire l'objet d'un referendum et n'est pas contraignant pour les particuliers.

IV. Le contenu du plan directeur cantonal selon la LAT

Ce sont les articles 8 et 8a LAT qui doivent être mis en œuvre dans le PDC, comme le demande l'article 38a, alinéa 1 LAT. En outre, l'article 8a, alinéa 1, lettre d renvoie à l'article 15 LAT. Leur formulation est la suivante:

Article 8 Contenu minimal des plans directeurs

¹ *Tous les cantons établissent un plan directeur dans lequel ils précisent au moins:*

- ^{a.} le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire;*
- ^{b.} la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, afin d'atteindre le développement souhaité;*
- ^{c.} une liste de priorités et les moyens à mettre en œuvre.*

² *Les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent avoir été prévus dans le plan directeur.*

Article 8a Contenu du plan directeur dans le domaine de l'urbanisation

¹ *Dans le domaine de l'urbanisation, le plan directeur définit notamment:*

- ^{a.} 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;*
- ^{b.} la manière de coordonner l'urbanisation et les transports et de garantir un équipement rationnel qui permet d'économiser du terrain;*
- ^{c.} la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti;*
- ^{d.} la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l'article 15;*
- ^{e.} la manière de renforcer la requalification urbaine.*

Article 15 Zones à bâtir

¹ *Les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes.*

² *Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites.*

³ *L'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire. En particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage.*

⁴ *De nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir si les conditions suivantes sont réunies:*

^a. ils sont propres à la construction;

^b. ils seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées et ils seront équipés et construits à cette échéance;

^c. les terres cultivables ne sont pas morcelées;

^d. leur disponibilité est garantie sur le plan juridique;

^e. ils permettent de mettre en œuvre le plan directeur.

⁵ *La Confédération et les cantons élaborent ensemble des directives techniques relatives au classement de terrains en zone à bâtir, notamment à la manière de calculer la surface répondant aux besoins.*

En d'autres termes, la LAT demande de:

- dimensionner la zone d'urbanisation en procédant par réduction/extension de zone;
- coordonner urbanisation et transport (conformité à la fiche U_11 du PDC);
- indiquer comment et où se concrétisera le principe de densification sans oublier que développement vers l'intérieur et qualité devront aller de pair (notamment en prenant en compte des critères de qualité, tels que l'agencement des espaces réservés au stationnement et aux routes, ainsi que des bâtiments, la proximité des équipements d'approvisionnement en biens et en services et des prestations de service public, le traitement de l'espace public, les distances entre lieux de résidence, d'activité professionnelle et de loisirs, sans oublier les bâtiments répondant aux besoins actuels en termes de logement et de travail);
- procéder à des requalifications urbaines, des espaces et des quartiers entiers ne répondant plus aux attentes actuelles.

V. Comment élaborer un plan directeur régional ?

A. Les périmètres des régions

Il est nécessaire en premier lieu de déterminer le périmètre dans lequel le PDR devra s'élaborer. D'une part, comme indiqué sous II.C, la fiche R_11 du PDC demande aux communes de formaliser leur vision du développement territorial sur un plan régional. Elle contient également une carte découpant le canton en plusieurs régions: Centre-Jura NE (districts du Locle et de La Chaux-de-Fonds), Val-de-Travers, Val-de-Ruz, Béroche, Entre-deux-Lacs et Communauté urbaine du Littoral (de Bevaix à La Tène).

D'autre part, le programme de législature du CE 2014-2017 imagine un canton de Neuchâtel d'un seul espace composé de quatre régions (Littoral, Montagnes, Val-de-Ruz, Val-de-Travers), sans indiquer l'appartenance de chaque commune à telle ou telle région.

En outre, des processus de fusion intégrant des communes de différentes régions sont en cours.

Compte tenu des dynamiques existantes, une planification des espaces fonctionnels tels que définis dans la fiche R_11 est attendue. Des adaptations du périmètre tel que défini dans le PDC ne sont toutefois pas exclues. Il est également possible à une commune de participer à 2 processus de planification régionale (notamment si un processus de fusion ne correspond pas au découpage du PDC). Ceci doit être validé entre chaque région, respectivement les communes concernées, et le CE.

B. L'horizon temporel de planification

Comme le stipule l'article 15, alinéa 1 LAT, les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes. La vision de développement doit être donnée pour l'horizon 2030.

Le PDR peut également, et nous recommandons de procéder ainsi, indiquer la vision du développement à l'horizon 2040, ce qui correspond à l'horizon du PDC (200'000 habitants et 100'000 emplois³).

L'important est de distinguer clairement la délimitation du territoire d'urbanisation et le dimensionnement de la zone d'urbanisation (lettres a et d, art. 8a, LAT). Le PDR contiendra donc des indications tant en matière de dimensionnement des zones à bâtir (horizon à 15 ans, surfaces affectées), que de territoire à réserver à l'urbanisation (horizon à 25 ans, cadre conceptionnel et spatial, surfaces gelées ou différées).

C. Une démarche en 4 étapes

Au préalable, il est important d'admettre que le territoire cantonal, et partant celui des régions, n'est pas neutre, vide. La page n'est pas blanche. Le territoire est marqué par la topographie et la trace des activités humaines existantes. Dans les réflexions que seront amenées à faire les régions, il y a un certain nombre de données qui sont:

- des éléments existants, sans quasi aucune marge de manœuvre, répondant à une norme légale ou générant des coûts/délais importants en cas de modification: la forêt, le lac, le réseau routier, les lignes CFF et électriques, les pôles cantonaux de développement économique, la carte des dangers naturels, les oléo- et gazoducs, ...;
- des données pour lesquelles existent une faible marge de manœuvre (pour des questions de coûts, de temps de procédure, de faisabilité, ...): les surfaces d'assolement (à compenser), la zone viticole (processus en cours), les arrêts TP (coût de nouvelles lignes), l'espace cours d'eau (à effectuer), les terrains libres de construction (selon plan fourni par le SAT), la densité moyenne à viser (en fonction de la médiane à viser selon la typologie de commune), les inventaires en vigueur (ISOS, IFP, ISM, ...), ...

Il n'en demeure pas moins que d'autres éléments doivent faire l'objet de choix par la région et les communes (éléments de projet), comme par exemple:

- la localisation des zones (affectation / désaffectation) en application du principe de coordination entre urbanisation et transport de la fiche U_11 du PDC;
- les types de population (âge, condition sociale, ...) et de bâti envisagés;
- la répartition de la densité à l'intérieur de la région;
- les étapes de développement;
- la localisation de la requalification en milieu urbain;
- le niveau des infrastructures socio-culturelles.

Compte tenu de ceci, la démarche que nous proposons se décline en 4 étapes:

- 1) élaboration d'un constat en lien avec le développement territorial
- 2) appréciation du constat
- 3) projection à l'horizon 2030-2040
- 4) projet de territoire régional

³ càd 300'000 habitants-emplois (HE)

1) Elaboration d'un constat en lien avec le développement territorial

Le constat se construira en fonction des données de base nécessaires (dans la 2^e colonne, le service cantonal qui les met à disposition), en particulier:

DONNÉES DE BASE	DISPONIBILITÉ DE L'INFORMATION	COMMENTAIRES
Perspectives démographiques et économiques par région	SAT	Cf. Annexe Fiche par région
Croissance attribuée par région	SAT	Cf. Annexe Fiche par région
Réserves de terrains libres de construction	SAT	Cf. Annexe Fiche par région + géodonnées
Densité humaine attendue	SAT	Cf. Annexe Fiche par région
Plan des données de base	SAT	Plan papier
Qualité de desserte en TP 2015 - 2030 et localisation des arrêts	SCTR / SAT	Plan papier + géodonnées
Structures démographiques et économiques	STAT, www.ne.ch/stat	Sous "Population", "Tous les domaines", 01 Population + 03 Vie active et rémunération du travail
Flux de pendulaires à l'échelle du district (intra et inter cantonal)	OFS	Tableau Excel
Etat du parc immobilier (prix, âge, logements / locaux vacants, ...)	STAT, www.ne.ch/stat OFS, www.bfs.admin.ch	Sous "Tous les domaines", 09 Constructions et logement Thèmes, 00 Bases statistiques et généralités, Registres, RegBL
Charges de trafic (TJM), cadastre du bruit routier (2010 RC et 2007 RCom) et ferroviaire, ...	SPCH, CFF OFEV	http://map.bafu.admin.ch/?topic=bafu
Stationnement (nbr de places, localisation, usage, ...)	Communes	
Situation en matière de protection contre le bruit (ferroviaire, aéroport, stands)	SENE, CFF, PSIA OFEV	http://map.bafu.admin.ch/?topic=bafu
Situation en matière de protection de l'air	SENE	
Situation en matière de mobilité douce (vélo et piétons)	SAT / SPCH + PA2	Données cantonales à disposition dans le courant du printemps 2015
Nombre d'enfants scolarisés	STAT www.ne.ch/stat	Mémento statistique de l'école NE

D'autres données peuvent être nécessaires. Elles peuvent se trouver sur des portails fédéraux⁴. Ces données permettent d'aboutir à un diagnostic territorial technique, autrement dit de donner photographie de la situation, une radiographie de la région. Cette première phase peut être effectuée par un technicien, un mandataire.

⁴ http://www.geo.admin.ch/internet/geoportal/fr/home/topic_thematic_portals/webGISstab.html et http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/thematische_karten/02.html

2) **Appréciation du constat**

Avoir procédé à la radiographie chez le médecin ne dit pas encore si le patient est sain ou malade, le cas échéant, de quoi il souffre. Dans cette phase, le diagnostic territorial met en lumière les atouts et les faiblesses de la région. Il s'agit d'apprécier le constat en déterminant ce qui fonctionne bien, ce qui fonctionne moins bien, ce qui ne fonctionne pas, ce qui manque, pour ensuite en dégager les enjeux en matière d'urbanisation, de mobilité, d'environnement (y. c. dangers naturels), d'équipements socio-culturels et de paysage (en lien avec l'urbanisation). Le but est d'aboutir à un diagnostic territorial partagé. Le travail d'appréciation peut être effectué par un technicien, un mandataire, mais doit être partagé avec l'autorité (conseils communaux, commissions d'urbanisme, commission ad hoc, population, ...).

Pour rappel, les enjeux principaux figurent dans la mise en œuvre du projet de territoire cantonal à l'échelle régionale, au début du PDC (cf. annexe au présent document).

A ce stade, une séance avec le SAT et les services cantonaux est à prévoir.

3) **Projection à l'horizon 2030-2040**

Il s'agit ensuite de se projeter en 2030-2040 et de fixer les objectifs que la région souhaite atteindre. En matière de besoins en surfaces d'urbanisation, la croissance validée par l'ARE et admise par la Commission consultative de la conception directrice cantonale et du PDC (C³DC)⁵ est répartie par le canton. Le travail des régions est de procéder à la localisation de la croissance à disposition.

Les questions suivantes peuvent aider à se projeter et envisager le développement dans 15-25 ans:

- Quelle sera notre vocation ? Quelle sera notre contribution au développement du canton ? Que pouvons-nous, voulons-nous apporter au canton ?
- Quelles mutations s'annoncent ? Comment voulons-nous les vivre ?
- Combien serons-nous (dimensionnement) ? Où serons-nous localisés ?
- Quel type de population accueillerons-nous ? Avec quelle structure démographique / économique ?
- Avec quelles infrastructures socio-culturelles, TP ?
- Avec quelles limites paysagères à l'urbanisation ?

Le concours national "Demain ? La Suisse"⁶, remporté par la Haute école du paysage, d'ingénierie et d'architecture de Genève (hepia) est un bon exemple de cet exercice de prospective. De même, la Chancellerie fédérale a publié le 17 décembre 2014 un rapport de l'État-major de prospective de l'administration fédérale "Perspectives 2030: Opportunités et dangers pour la Confédération". Quatre scénarios montrent à quoi la Suisse pourrait ressembler en 2030⁷. Enfin, en lien avec le Projet de territoire Suisse, a été produit en décembre 2012 "Aménagement du territoire : tendances et défis – Chiffres et données de référence pour le projet de territoire"⁸.

A ce stade, une séance avec le SAT et les services cantonaux est à prévoir.

4) **Projet de territoire régional (rendu attendu: texte et plan)**

Finalement, l'aboutissement de ces réflexions va mener à l'élaboration d'un projet de territoire qui va se décliner d'une part en un texte et d'autre part en une carte. Ce projet de territoire va se baser sur le constat technique, l'appréciation du constat, la projection, la mise en œuvre par région du PT_NE (PDC).

⁵ Cf. chapitre D ci-après.

⁶ <http://www.aren.admin.ch/demainlasuisse/index.html?lang=fr>

⁷ <http://www.bk.admin.ch/aktuell/media/03238/index.html?lang=fr&msg-id=55721>

⁸ <http://www.aren.admin.ch/dokumentation/publikationen/00016/00433/index.html?lang=fr>

Le texte, très synthétique, indique à quoi nous voulons ressembler dans 15-25 ans et donne l'esprit des règles du PAL qui sera élaboré par la suite. Le projet de territoire n'est pas une planification détaillée. Il se doit d'aller à l'essentiel, en offrant d'une part une vision du développement spatial souhaité susceptible de tenir dans la durée, tout en laissant la place pour les inévitables évolutions encore inconnues aujourd'hui.

Si différents scénarios de développement peuvent être imaginés, il s'agira d'en choisir un pour le spatialiser, à l'image de la carte du projet de territoire contenu dans le PDC.

Il est attendu que le texte et le plan du scénario choisi distinguent:

- 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, requalifier⁹;
- 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, ...).

A ce stade, une séance de présentation et de remise du projet de territoire au SAT et aux services cantonaux est à prévoir. Il fera ensuite l'objet d'un préavis de synthèse.

D. Principes validés par la C³DC

1) Le canton entend accueillir 200'000 habitants et 100'000 emplois d'ici 2030-2040.

Ces perspectives ont été validées par l'office fédéral du développement territorial (ARE).

2) Le canton entend gérer la zone d'urbanisation en deux temps:

- A moyen terme (2030) avec un scénario démographique et d'emplois à 226'623 HE¹⁰.
- A long terme (2040) en définissant un périmètre d'urbanisation pour 235'000 HE¹¹.

3) Les principes de répartition selon les typologies d'espace fonctionnel du PDC s'appliquent:

- Croissance en priorité dans l'agglomération et dans les centres.
- Maintien de la vitalité des espaces ruraux.
- Maîtrise des espaces périurbains en forte croissance.

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 du patrimoine bâti, des infrastructures existantes, ... Par ailleurs, le développement dans d'autres régions (Val-de-Ruz, Littoral) sera rendu plus complexe compte tenu des contraintes existantes, tels les SDA, le paysage, la vigne, ...

4) 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 seront encouragées entre des régions qui doivent réduire leur zone d'urbanisation et celles qui pourraient l'augmenter.

5) Exigences accrues pour les extensions de zones d'urbanisation

Dans le cas où des surfaces complémentaires peuvent être affectées, les densités de m² par HE devront répondre à des exigences plus élevées par rapport à l'existant, en tenant compte de la localisation de ces surfaces.

⁹ <http://areale.ch/brache/fr/>.

¹⁰ Pour les zones d'habitation, mixtes et centrales

¹¹ Idem

E. Thèmes: attentes du canton

En premier lieu, il est important de rappeler que le PDR doit être conforme au PDC en vigueur depuis l'approbation par le Conseil fédéral le 26 juin 2013. Il n'est pas dans l'objectif du CE de remettre en cause ce document récent. Ceci ne serait d'ailleurs pas compris par la Confédération.

Les communes sont invitées à proposer un développement et une structuration de l'espace en se basant sur leurs fonctions et potentiels ainsi que sur les liens qui les unissent à d'autres espaces fonctionnels (R_11 "Construire le Réseau Urbain Neuchâtelois"). Ces propositions sont à élaborer en tenant compte des processus de fusion en cours ou projetés (R_13 "Réformer les institutions"). Néanmoins, la planification régionale doit pouvoir être menée à bien indépendamment du résultat d'un processus de fusion.

Le PDR se doit de comporter au minimum les thématiques suivantes. Leurs informations importantes seront remontées dans le PDC.

1) Urbanisation

Une réflexion portant sur la localisation des fonctions et la vocation des territoires (habitats, activités et zone d'utilité publique) est à intégrer au dossier en prenant en compte les projets de territoire régionaux intégrés dans le PDC.

Tant les besoins des activités économiques à faible qu'à plus haute valeur ajoutée seront pris en compte. La localisation des pôles de développement spécifiques (comme celle des pôles cantonaux) étant déjà déterminée, il appartiendra aux régions de définir leur destination et leur profil de mobilité et d'assurer la prise en compte de leur aspect qualitatif. Il sera procédé à une évaluation de la localisation actuelle des activités économiques. Globalement, il s'agit de prendre en compte la fiche E_11 "Localiser judicieusement les activités économiques et valoriser les pôles de développement" et de documenter les besoins et les réserves existantes.

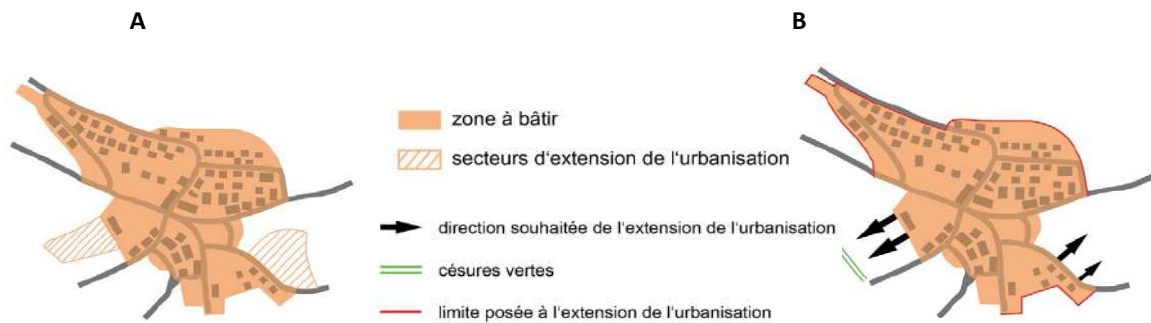
La fiche U_11 "Poursuivre une politique d'urbanisation durable" est à mettre en œuvre au niveau du PDR. Il convient de confronter la croissance attribuée et l'offre en zone à bâtir pour les 15 prochaines années à l'échelle régionale. Globalement, le canton est considéré comme (légèrement) surdimensionné. Mais chaque région n'est pas dimensionnée de la même manière. On peut partir du principe que certaines régions devront réduire leur zone d'urbanisation, d'autres pourront la maintenir dans ses dimensions actuelles, d'autres encore l'agrandir. Des échanges pourront donc avoir lieu entre régions.

En tenant compte de la qualité de la desserte en transports publics, l'étude doit permettre d'identifier les surfaces susceptibles d'être affectées et celles proposées en compensation tant en ce qui concerne les zones à bâtir que les surfaces d'assolement (S_21 "Préserver les meilleures terres cultivables du canton et assurer la vitalité du territoire rural"). La thématique paysagère sera intégrée à la réflexion (limites paysagères à l'urbanisation).

Le "Complément au guide de la planification directrice"¹² publié par l'ARE en mars 2014 propose 3 manières de représenter l'évolution possible de la zone d'urbanisation. Si la proposition A va jusqu'à pré-affecter les terrains, nous sommes d'avis que le degré de précision attendu correspond à une combinaison des propositions B et C.

- A: Périmètre strictement délimité du territoire d'urbanisation (pré-affectation)
- B: Représentation schématique du développement futur de l'urbanisation
- C: Description quantitative du territoire d'urbanisation: attribution de superficie par régions et fixation de conditions claires (TP, SDA, paysage...)

¹² <http://www.are.admin.ch/themen/recht/04651/index.html?lang=fr>



Les terrains susceptibles de soutenir la politique cantonale du logement (U_12 "Développer des quartiers durables et mettre en œuvre la politique cantonale du logement") sont identifiés. Par ailleurs, augmenter la densité humaine peut être source de congestion de trafic et donc de problèmes environnementaux (bruit, air, ...). Il est nécessaire de pouvoir s'assurer de la faisabilité selon ces 2 points de vue. A ce titre une coordination urbanisation-mobilité-protection de l'environnement s'avère nécessaire dans la plupart des régions et des communes.

Les secteurs à requalifier et densifier (U_13 "Réutilisation des friches bien desservies", U_21 "Valoriser et revitaliser les espaces publics") seront également identifiés dans le cadre de la planification directrice régionale.

Par région, les communes concernées sont invitées à prendre position sur le maintien de l'habitat traditionnellement dispersé (S_27 "Maintenir l'habitat traditionnellement dispersé").

Dans le cadre de la localisation des surfaces dévolues à l'urbanisation et de la mise en œuvre de la densification à l'intérieur du tissu bâti, il sera en particulier tenu compte tant de l'ensemble des inventaires (fédéraux et cantonaux¹³) existants que des contraintes liées aux dangers naturels, à la protection des eaux, au rayonnement non ionisant, aux risques d'accidents majeurs ainsi qu'aux sites pollués.

2) Mobilité TIM et TP

Les axes structurants en matière de transport à l'échelle du canton sont quasiment connus. Il s'agit pour les TP du projet de RER (infrastructure en site propre) et du réseau routier fédéral et cantonal (en particulier les H10, H18 et H20).

Il est proposé dans le cadre du PDR de décliner la politique de mobilité du canton. Il convient de développer une approche tout mode (TP, TIM, MD, stationnement) dans le cadre des planifications directrices régionales.

Transports Publics (TP)

Pour appliquer la fiche A_23 "Développer les transports publics" du PDC, les communes mettent en œuvre le principe de coordination entre transport et urbanisation sur le plan régional à travers le développement de l'offre en TP par des moyens adaptés aux besoins (ligne régulière, navette bus occasionnelle, complémentarité entre les différents modes).

Il s'agira ici de s'appuyer sur le programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (PRODES), déposé à l'office fédéral des transports (OFT) le 28 novembre 2014¹⁴ et qui détermine l'offre ferroviaire de référence. Pour que l'ensemble du territoire cantonal bénéficie des

¹³ ISOS, sites de reproduction de batraciens, prairies et pâturages secs, sites marécageux, bas-marais, hauts-marais, zones alluviales, districts francs, IFP, ICOP (fiche S_37 PDC), ...

¹⁴ Les besoins de développement de l'offre vont désormais être examinés en détail par l'OFT. Les modules constitués seront évalués et priorisés pour permettre l'élaboration d'un message du Conseil fédéral début 2017. Ce dernier sera soumis aux Chambres fédérales à la fin de l'année 2018, voire début 2019.

améliorations liées à la liaison ferroviaire directe entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, des mesures complémentaires sont nécessaires. Il s'agit entre autres de¹⁵:

- Afin de pouvoir continuer à desservir la gare de Corcelles-Peseux, la ligne du Val-de-Travers sera reliée à la ligne historique, par ailleurs désaffectée.
- Prolonger les RER reliant les trois Villes en direction du Val-de-Travers et de la Béroche, favorisant ainsi la mobilité entre les régions.
- Prolonger la liaison Neuchâtel – Le Locle une fois sur deux vers Morteau. Ceci favorisera l'utilisation du train par les travailleurs frontaliers. Les cadences plus élevées de La Chaux-de-Fonds vers Glovelier et Bienne permettront également d'améliorer le rayonnement des Montagnes neuchâteloises.
- Favoriser l'intermodalité en gare de Neuchâtel en direction du Littoral Ouest et du secteur en plein développement de Microcity. Le Littorail sera prolongé en direction de la Maladière via l'avenue du Premier-Mars, permettant de rallier la gare par le Fun'ambule.
- Faciliter l'accès aux pôles de développement importants en créant des haltes. Il s'agit des Cornes-Morel, des Éplatures, de Malakoff, des Sugis et de Perreux. Le projet de la halte de la Fiaz est lui pris en compte dans le cadre du plan d'agglomération.

Les poches du territoire correctement desservies en TP seront identifiées par les régions à des fins de densification (pôles de gare et pôles de logements identifiés dans le PDC). Si nécessaire et de façon exceptionnelle, des adaptations des réseaux des lignes de TP seront étudiées, en tenant compte des possibilités techniques et des contraintes financières, afin d'assurer une bonne connexion avec le réseau supérieur (CFF, BLS) et la nécessité d'assurer un service minimal dans les régions périphériques (en coordination avec le plan d'agglomération de 3^{ème} génération et la fiche S_11 "Garantir l'accès aux services de base" du PDC). Les TP sont coordonnés avec la politique d'urbanisation durable (fiche U_11 PDC), la planification scolaire, sanitaire et hospitalière cantonale (U_31 "Optimiser la localisation des équipements publics"). La commande d'offre en TP est placée sous la responsabilité du canton. Selon la LTP et le plan de financement de la législature, la croissance annuelle des indemnités versées aux TP (tous modes confondus) ne pourra en aucun cas excéder 2%. Pour cette raison, il est demandé aux régions de soumettre au canton chacune des adaptations envisagées.

Transports individuels motorisés (TIM)

La mise en œuvre de la fiche A_31 "Réorganiser le réseau routier" du PDC oriente les choix à effectuer en termes de mobilité douce et TP, de développement de l'urbanisation et de valorisation spatiale. Les régions initient les projets de valorisation urbaine et définissent la hiérarchie du réseau routier sur le plan local ainsi que les mesures de gestion des circulations à une échelle appropriée. Le développement de l'urbanisation est conditionné par les capacités des infrastructures existantes. Les possibilités de modération de trafic sont à identifier (A_26 "Modérer le trafic dans les zones urbanisées"), ainsi que les secteurs devant faire l'objet d'une valorisation et d'un assainissement prioritaire (centres de localité). La mise en œuvre de la stratégie de report modal implique une utilisation différenciée des moyens de transport selon les territoires. Dans les espaces ruraux par exemple, où l'habitat et les populations sont dispersés, les TP ne peuvent rivaliser avec les TIM¹⁶.

Stationnement

Les mesures de stationnement seront mises en œuvre selon la fiche A_24 "Gérer le stationnement" du PDC. En particulier, les régions prévoient dans les PDR les secteurs accueillant les places de stationnement pour vélos et réduisent l'utilisation de l'espace public comme lieu de stationnement des véhicules privés motorisés. La localisation des infrastructures de stationnement se définit en lien

¹⁵ Rapport intégral à l'adresse suivante : http://www.ctso.ch/doc/CTSO_Rapport_PROD_PP_26.11.14.pdf

¹⁶ Projet de territoire cantonal, p. 12-13

avec les milieux concernés (écoles, entreprises...) et la participation de la population est encouragée pour connaître les besoins et les comportements.

Dans le cadre des études et des réflexions liées au PDR, les communes établissent un inventaire de l'offre en stationnement (public / privé, sur voirie et en ouvrage, indications quant au mode de gestion et à la tarification) et, le cas échéant, indiquent comment une régulation peut se mettre en place¹⁷.

Le canton s'attend à ce que les thématiques précitées soient pour l'essentiel traitées et validées par les exécutifs communaux d'ici la fin 2015. Dans un 2^{ème} temps, tout autre thème concernant la région sera abordé en se basant sur les fiches du PDC y relatives: tourisme, énergie, protection de la nature, ...¹⁸

F. Mise à disposition des données

Les données seront mises à disposition en fonction des services qui en sont responsables (cf. p. 14).

G. Coordination avec le projet d'agglomération (PA)

Le PA doit répondre aux directives de la Confédération en la matière. Le RUN est l'entité qui conduit ce projet. Les PDR se conformeront au présent guide.

Nombre de thèmes qui y sont abordés sont proches, voire identiques à ceux nécessaires dans le cadre du projet de PDR. Il est donc nécessaire que les régions concernées à la fois par le PA et les PDR coordonnent au mieux les études à mener. Il s'agit d'éviter les doublons ou de produire 2 instruments dont les contenus ne seraient pas cohérents. Il est par ailleurs possible que le même chapitre puisse se retrouver à la fois dans les 2 documents.

Nous pouvons imaginer que le PA contribue au PDR par l'élaboration du diagnostic et une 1^{ère} appréciation du constat. En fonction de la projection à l'horizon 2030/2040 travaillée dans le cadre du PDR, le PA pourra également fournir une première vision spatialisée du projet.

H. Organisation du projet – structure d'accompagnement

Ce sont les communes qui doivent prendre l'initiative du projet de PDR et, à ce titre, désignent un mandataire pour le réaliser. Les communes se doivent d'assurer un suivi dans le dossier durant son élaboration afin d'en valider le contenu.

1) Constitution d'un groupe de suivi politique et d'un groupe de suivi technique

Pour être le plus efficace possible, nous recommandons vivement aux communes de créer un groupe de travail politique (GTP) composé d'élus, auxquels peuvent être joints des membres de la société civile. Ce GTP a pour mission d'être l'interlocuteur du canton et des autres régions, de valider les principales orientations et options du projet et ce, du début du processus au document final. Ce GTP prend les décisions stratégiques et veille au bon déroulement du processus.

Les communes ont également un intérêt à ce que les documents présentés au GTP puissent être préparés et présentés par un groupe de travail technique (GTT) accompagnant le mandataire. Le GTT est en principe constitué des techniciens communaux concernés.

2) Mise en place du processus d'information et de participation de la population

Dans la mesure où les PAL déclineront les mesures et autres règles à mettre en œuvre afin d'atteindre les objectifs proposés, il est vivement recommandé de chercher à associer, déjà dans le cadre de l'établissement du PDR, la population et divers groupes d'intérêts locaux (associations, partenaires des

¹⁷ Cf. p. ex. http://ge.ch/transports/media/mobilite/files/fichiers/documents/stationnement_plan-action_2013-2019.pdf

¹⁸ Liste en annexe

milieux liés au tourisme, à la nature, à l'économie, à la mobilité, ...) qui disposent d'une bonne connaissance de la réalité du terrain.

Les méthodes participatives à mettre en œuvre doivent être mises en relation avec la nature des sujets à traiter. Le cadre d'intervention de la population doit être clairement défini, la composition de l'assemblée déterminée en fonction de l'objectif visé et, finalement, la démarche proposée doit être adaptée au résultat souhaité.

Une synthèse sur les modalités et le résultat de ce processus est attendue dans le PDR (p. ex. en annexe).

3) Coordination avec les régions / cantons / pays voisins

Si besoin est, la coordination entre les régions doit être assurée par elles-mêmes, sous la haute surveillance du CE (article 3 LCAT). En ce qui concerne la coordination avec les cantons voisins et la Confédération, elle sera effectuée par le canton en application de l'article 7, alinéa 1 LAT, dès le moment où des informations seront remontées dans le PDc.

Le SAT constitue le représentant de l'Etat. Il est partenaire des régions. Il peut mettre ses compétences et son expertise à disposition des projets et ce particulièrement lorsqu'ils touchent des secteurs d'intérêts cantonaux. Il met également une coordination en place entre les divers services étatiques pouvant être concernés par le projet (services des ponts et chaussées, des transports, de l'énergie et de l'environnement, de l'agriculture, de la faune, des forêts et de la nature, ...). Il lui appartient également de préavisier le projet de PDR.

I. Calendrier général des études

Le calendrier est conditionné par les dispositions transitoires de l'article 38a LAT.

Début 2015

- Etablissement des lignes directrices cantonales (guide).
- Livraison des données de base et information aux communes, lors d'une séance par région.

2015

- Etablissement des PDR (diagnostic, projet de territoire).
- Coordination avec le PA de 3^{ème} génération.
- Accord de principe des exécutifs communaux sur le PDR et envoi des dossiers au SAT.

2016

- Projet de modification du PDc.
- Préavis des services de l'Etat sur les PDR.
- Consultation des communes et de la CH (examen préalable) sur PDc.

2017

- Adaptation du PDc suite à la consultation et à l'examen préalable.
- Finalisation du PDR par les régions et précision des mandats aux communes pour la révision des PAL.

2018

- Approbation par le Conseil fédéral du PDc (échéance visée).

J. Rôle du mandataire

Le rôle du mandataire est d'accompagner le processus d'un point de vue technique et de procéder au suivi du projet. Tout au long de la démarche, il veille également à ce que le projet développé soit en conformité avec le PDc. Il n'est bien sûr pas attendu du mandataire des réflexions créées ex nihilo. Il

est nécessaire de partir des données fournies, en particulier du projet de territoire cantonal. Là où cela se présente, une collaboration doit être effectuée avec les mandataires du projet d'agglomération.

Si la région n'est pas en mesure de le faire et en fonction des données de base fournies ou à rechercher, le mandataire produit en premier lieu un travail de synthèse. Il établit ainsi un diagnostic territorial technique (constat) et en effectue une appréciation que les autorités devront s'approprier ou adapter. Dans ce sens, le travail du mandataire est une aide à la réflexion.

Il s'agira ensuite d'accompagner le processus de projection à l'horizon 2030/2040, en fonction des modalités de participation et d'information qu'aura souhaitées la région.

Finalement, le mandataire va rédiger le projet de territoire régional et en produire une image contenant les activités à incidence spatiale. En résumé, le travail du ou des mandataires peut se décomposer comme suit:

- Travail de synthèse des données de base et élaboration d'un constat territorial.
- Appréciation de ce constat à communiquer aux autorités comme base de réflexion.
- Accompagnement et suivi de la phase de prospective.
- Rédaction (texte) et spatialisation (carte) du projet de territoire régional.

K. Octroi du mandat

Il y a marché public si un pouvoir public ou privé, assujéti au droit des marchés publics, passe un contrat avec un soumissionnaire privé portant sur l'acquisition de constructions, de fournitures ou de services, moyennant une rétribution financière. C'est le cas pour un mandat octroyé afin d'élaborer un outil de planification en aménagement du territoire.

Le droit des marchés publics oblige les pouvoirs publics et les entreprises qui en dépendent à mettre en soumission les marchés précités qui dépassent un certain seuil.

Dans ce sens, le choix de la procédure pour les prestations de services non soumis aux traités internationaux dépend de plusieurs seuils. Si le montant du marché dépasse les CHF 250'000.— HT, une procédure ouverte ou sélective doit être mise en place. Jusqu'à CHF 250'000.— HT, une procédure sur invitation doit au minimum être effectuée. Une procédure de gré à gré peut suffire si le montant ne dépasse pas CHF 150'000.— HT. Tant l'accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP), du 15 mars 2001 (Annexe 2), que le Règlement d'exécution de la loi cantonale sur les marchés publics (RELCMP), du 3 novembre 1999 (article 3a) déterminent les valeurs-seuils et procédures applicables aux marchés non soumis aux traités internationaux.

Pour des marchés de service en particulier, constitue un marché l'ensemble des mesures de même nature qui sont objectivement nécessaires pour la réalisation d'un projet (DC 4/00, p.129). C'est à la lumière de cette interprétation qu'il y aura lieu de fixer les seuils déterminants pour le calcul de la valeur du marché.

Des prestations de service reposant sur des métiers différents les uns des autres, tels qu'ingénieurs civils ou aménagistes, ingénieurs forestiers ou géologues, ingénieurs en transport ou autres spécialistes, ne seront dès lors pas assimilés à des prestations de services identiques pour lesquelles la valeur du marché est calculée selon les termes de l'article 3, lettre c RELCMP. Chaque marché de services distinct pourra dès lors faire l'objet de la procédure applicable à ce marché spécifique.

A ce sujet, une particularité doit être relevée en ce qui concerne les marchés de gré à gré. Aux termes de l'article 14 de la loi cantonale sur les marchés publics (LCMP), du 23 mars 1999, "La procédure de gré à gré est celle qui permet au pouvoir adjudicateur d'adjuger directement le marché à un soumissionnaire, sans procéder à un appel d'offres".

L'article 4a, alinéa 1 RELCMP prévoyait, dans sa version du 3 novembre 1999, que "Lorsque la procédure de gré à gré est applicable, le pouvoir adjudicateur peut demander à deux soumissionnaires au maximum de lui remettre une offre", ajoutant à l'alinéa 2 que "Si le pouvoir adjudicateur sollicite davantage de soumissionnaires, les règles de la procédure d'invitation s'appliquent". Faisant suite à diverses interpellations de la part des communes en particulier, qui ne souhaitaient pas de limitation au sens de l'article 4a, alinéa 1, cet article a été abrogé par Arrêté du Conseil d'Etat du 25 mai 2005.

La question des procédures de gré à gré multiples s'est dès lors régulièrement posée. De nombreux tribunaux cantonaux admettent dorénavant cette possibilité, moyennant notamment que cette procédure soit menée en toute transparence et clairement annoncée aux soumissionnaires.

Le nouveau projet d'Accord intercantonal sur les marchés publics, destiné notamment à transposer le nouvel Accord OMC sur les marchés publics, du 30 mars 2012, institutionnalisera d'ailleurs cette procédure du gré à gré multiple en son article 21, qui prévoit que le pouvoir adjudicateur " peut demander des offres à des fins de comparaison et procéder à des négociations".

Par ailleurs, et pour la mise en œuvre de la législation, le CE a désigné un Organe de référence chargé notamment de conseiller les services de l'Etat et les communes en matière de marchés publics (art. 7 RELCMP), qui est présidé par Me Pierre-André Jeanneret, avocat, chef du bureau des acquisitions de terrains et des affaires juridiques (BATJ) au SPCH.

L. Subvention cantonale

Les études relatives aux PDR peuvent faire l'objet d'une subvention jusqu'à 50% des frais engagés par les communes, mais au maximum CHF 50'000.- par projet¹⁹ (article 77 RELCAT).

Les demandes de subvention doivent être adressées au SAT accompagnées d'un budget et d'une pré-étude (offre détaillée sur la base du présent guide) effectuée par un mandataire professionnel qualifié avant le début des études proprement dites.

Lorsque le budget est approuvé par le DDTE, la demande de subvention est transmise au CE qui arrête le montant de la subvention.

M. Marche à suivre

- Accord des régions quant aux périmètres des plans directeurs régionaux.
- Constitution du ou des groupes de suivi des PDR.
- Désignation d'un mandataire.
- Livraison des données de base fournies par l'Etat, séance avec le SAT.
- Demande de subvention.
- Réalisation du constat technique par le mandataire.
- Présentation du constat technique au groupe de suivi.
- Projet d'appréciation du constat par le mandataire, puis établissement d'un diagnostic partagé par le ou les groupes de suivi.
- Point de la situation avec le SAT et les services de l'Etat.
- Exercice de prospective et établissement du projet de territoire régional et scénario(s).
- Point de la situation avec le SAT et les services de l'Etat.
- Accord de principe des CC quant au projet de territoire régional et scénario retenu.
- Présentation et transmission aux services de l'Etat du projet de territoire régional et scénario retenu.
- Sur cette base, préavis de synthèse du SAT et adaptation du PDC.

¹⁹ La partie du PDR portant sur la coordination Urbanisation/Transport constituant un projet, les autres thèmes pouvant en constituer un 2^{ème}.

VI. Annexes

1) Fiche technique de la région et attentes du canton

2) Thématiques à aborder à l'échelle régionale

- R_35 Protéger et valoriser le patrimoine culturel
- R_37 Protéger et promouvoir les palafittes (UNESCO)
- E_12 Privilégier la concentration d'un développement mixte à proximité des gares bien desservies
- E_21 Développer les énergies renouvelables et viser à l'autonomie énergétique
- E_23 Développer des réseaux thermiques à hautes efficacités
- E_30 Préserver et valoriser les ressources en matériaux
- E_32 Gérer et valoriser les déchets
- E_40 Mettre en place une gestion intégrée des eaux
- E_41 Garantir l'approvisionnement en eau potable et protéger les eaux souterraines
- E_42 Améliorer et rationaliser l'épuration des eaux
- U_18 Assurer la sécurité des biens et des personnes contre les dangers naturels
- U_26 Sécuriser les sites pollués
- U_27 Réduire les conséquences d'accidents majeurs
- U_35 Assainir les stands de tir et favoriser les regroupements régionaux
- S_23 Garantir la pérennité du vignoble neuchâtelois
- S_26 Maintenir l'habitat rural
- S_28 Préserver les constructions et installations dignes de protection hors de la zone à bâtir
- S_33 Protéger et gérer les rives des lacs
- S_35 Gérer les dérangements de la faune sauvage
- S_37 Protéger et gérer les biotopes, objets géologiques et sites naturels d'importance régionale (ICOP)
- S_38 Protéger les marais, les sites marécageux et les zones alluviales d'importance nationale

3) Principales abréviations

- C³DC : Commission consultative de la conception directrice cantonale et du PDc
- CC : Conseil communal
- CE : Conseil d'Etat
- CG : Conseil général
- ICOP : inventaire cantonal des objets d'importance régionale à protéger
- IFP : inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale
- ISM : inventaire fédéral des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale
- ISOS : inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse
- LAT / OAT : loi et ordonnance sur l'aménagement du territoire
- LCAT : loi cantonale sur l'aménagement du territoire
- MD : mobilité douce
- OFS : office fédéral de la statistique
- PA : projet d'agglomération
- PAL : plan d'aménagement local
- PDc : plan directeur cantonal
- PDR : plan directeur régional
- PSIA : plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique
- RELCAT : règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire
- RELCMP : règlement d'exécution de la loi cantonale sur les marchés publics
- SAT : service de l'aménagement du territoire
- SCTR : service des transports
- SDA : surface d'assolement
- SENE : service de l'énergie et de l'environnement
- SPCH : service des ponts et chaussées
- TIM : transport individuel motorisé
- TP : transport public