

Introduction.....3**Chapitre 1 : généralités sur l'équipement5**

1. Importance de l'équipement.....5
2. Planification de l'équipement6
3. Définition de l'équipement8
4. Financement de l'équipement public.....9
5. Recommandations10

Chapitre 2 : le rôle de l'équipement dans l'aménagement du territoire.....12

1. Outil de gestion et de coordination du développement territorial12
2. Outil de gestion des zones à bâtir12
3. Recommandations14

Chapitre 3 : coûts de l'équipement et planification financière15

1. Estimation des coûts d'équipement.....15
2. Planification financière communale17
3. Recommandations18

Chapitre 4 : le programme d'équipement19

1. Fonction du programme d'équipement19
2. Elaboration du programme d'équipement.....20
3. Recommandations25

Abréviations26**AnnexesFiches**

- Annexe A - Aménagement de lotissements
coût d'équipement1
- Annexe B - Tableau mode de financement des frais
d'équipement2
- Annexe C - Tableau recensant par secteur les dépenses
d'équipement et indiquant les délais d'équipement.....3

Edition

Département de la gestion du territoire du canton de Neuchâtel
Service de l'aménagement du territoire
Tivoli 5, case postale 46, 2003 Neuchâtel – CH
Tél. +41 (0)32 889 67 40-41
Fax +41 (0)32 889 60 43
Email : service.amenagementterritoire@ne.ch
Internet : www.ne.ch

Auteur :
Florence Meyer Stauffer, avocate, service de l'aménagement du territoire

Groupe de suivi :
Jean-Michel Liechti, chef du service cantonal de la protection de l'environnement
Marcel de Montmollin, chef du service cantonal des ponts et chaussées
André Ruedi, chef du service cantonal des communes
Bernard Woeffray, chef du service cantonal de l'aménagement du territoire

© Département de la gestion du territoire du canton de Neuchâtel, décembre 2005

Introduction

L'équipement en aménagement du territoire est important puisqu'il permet de garantir le développement de la commune selon sa capacité financière.

Mais cette corrélation est trop souvent négligée : les autorités communales affectent à la zone d'urbanisation des surfaces importantes en oubliant qu'elles doivent les équiper et qu'elles devront en supporter partiellement les coûts. Or, cette cohérence relève d'une bonne gestion des finances publiques pour que les communes puissent assurer un aménagement du territoire en adéquation avec leur situation financière. Pour y parvenir, la législation offre un instrument : c'est le programme d'équipement dont le but est fixer des délais d'équipement réalistes par rapport à l'état actuel et futur des finances communales. Cet instrument est par ailleurs exigé par la législation fédérale depuis 1996.

Le présent guide va au-delà de la description du contenu du programme d'équipement et de son mode d'élaboration. Il veut rendre les communes attentives aux avantages d'une bonne planification de l'équipement sous l'angle de l'aménagement du territoire et de la planification financière ; il démontre également aux communes qu'elles doivent se soucier des frais de renouvellement et d'entretien des installations existantes. Il s'intègre dès lors dans les réflexions plus globales de la révision du plan d'aménagement.

Par la notion d'équipement, on entend la desserte de la zone d'urbanisation en voies d'accès, en conduites d'amenée d'eau potable et d'énergie (soit l'électricité) et en canalisations d'évacuation et d'épuration des eaux usées (art. 109 al. 1 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT)). Les autres infrastructures techniques (dont le gaz, le téléseuil et le téléphone) et communautaires ou socioculturelles (écoles, hôpitaux, STEP, etc...) ne sont pas traitées dans ce guide, même si elles font partie de «l'équipement» au sens large. Les investissements qui les concernent devront néanmoins être pris en compte dans la planification financière de la commune car ils en sont une composante importante.

Chapitre 1: généralités sur l'équipement

1. Importance de l'équipement

> Commune responsable et attractive

Une commune doit faire face aux dépenses qu'elle engage ; elle doit les réduire si sa capacité financière ne permet pas d'y faire face. En aménagement du territoire, cette prévoyance est aussi applicable. La commune peut avoir envie d'offrir des terrains équipés pour attirer de nouveaux contribuables ; **elle doit cependant faire coïncider ses ambitions et ses moyens financiers**. Le programme d'équipement permet d'assumer cette responsabilité : il coordonne l'équipement des zones à bâtir dans le temps et la planification financière de la commune.

De plus, la commune qui dispose de zones à bâtir équipées et bien localisées par rapport à ses objectifs de croissance bénéficie d'avantages certains ; elle peut proposer à des promoteurs industriels ou résidentiels ou à des particuliers des parcelles immédiatement constructibles. Elle offre ainsi des conditions favorables à son développement et devient attractive; **elle a donc intérêt à se préoccuper de l'équipement de la zone d'urbanisation**.

> Condition d'affectation à la zone à bâtir et d'octroi du permis de construire

Indépendamment de ces réalités politiques et économiques, la commune doit, selon la loi, équiper la zone d'urbanisation. Elle doit le faire dans les délais qu'elle s'est elle-même fixés dans le programme d'équipement (art. 109 al. 1 LCAT). **L'équipement de l'ensemble de la zone à bâtir doit intervenir pendant la durée de vie du plan d'aménagement**, soit généralement dans les quinze ans (art. 15 LAT).

Enfin, selon la loi, un permis de construire ne peut être délivré que si le terrain est équipé (art. 22 al. 2 litt. b LAT et 109 al. 3 LCAT).

Art. 109 al. 1 et 3 LCAT

¹La commune équipe la zone d'urbanisation en voies d'accès en énergie, en amenée et évacuation des eaux, dans les délais prévus par le programme d'équipement.

³La construction d'un bâtiment est subordonnée à la réalisation des équipements prévus à l'alinéa premier.

> **Conséquence si la commune n'assume pas son obligation d'équiper**

Si la commune n'équipe pas dans le délai imparti, les propriétaires ne peuvent pas la contraindre à le faire. Mais, si elle ne donne pas suite à leur demande, ils peuvent obtenir de l'autorité cantonale le droit d'équiper eux-mêmes leurs terrains selon différentes modalités. Dans ce cas, la commune peut être obligée à faire deux choses : élaborer les plans nécessaires à l'équipement du secteur sur injonction de l'autorité cantonale, ou verser le montant de sa participation aux frais d'équipement dès que les travaux réalisés par les privés sont terminés (art. 119 LCAT).

En tout temps, c'est-à-dire même si le délai n'est pas échu, **la commune peut déléguer à un propriétaire privé son obligation de construire les infrastructures publiques**. Elle conclut avec lui un contrat d'équipement qui précise les conditions auxquelles cette délégation est subordonnée.

2. Planification de l'équipement

Plusieurs **instruments de compétence communale** servent à la planification de l'équipement, mais tous ne sont pas réglés par la LCAT. Certains sont de **nature stratégique** (plan directeur communal et programme d'équipement); d'autres se situent à un niveau **plutôt opérationnel** (plans d'équipement, plan général d'évacuation et d'épuration des eaux (PGEE), cadastre souterrain, etc.). Le plan directeur communal et le programme d'équipement ne lient que pour les autorités alors que les plans d'équipement et le PGEE sont des plans d'affectation qui sont contraignants pour les particuliers et les autorités.

Ces instruments doivent être **coordonnés** les uns avec les autres, puisque certains ne concernent qu'un aspect de l'équipement technique. Pour que la commune dispose d'une vision globale de toutes les installations et de leurs extensions ou renouvellements futurs, l'adaptation réciproque et parallèle des instruments est nécessaire si l'un d'entre eux est modifié.

Ces instruments fournissent les données de base nécessaire à la commune pour garantir une bonne planification de l'équipement.

Art. 112b al. 1 et 3 LCAT

¹ La commune peut charger par contrat écrit les propriétaires de faire construire les équipements nécessaires à la desserte de leurs immeubles, conformément aux plans communaux.

³ Après la construction, les installations deviennent propriété de la commune aux conditions de reprise fixées par le contrat.

Art. 119 al. 1 LCAT

¹ Si l'équipement n'est pas réalisé dans les délais prévus par le programme d'équipement, les propriétaires fonciers mettent la commune en demeure de le réaliser. (...)

> **Plan directeur communal**

Le plan directeur communal est le seul outil permettant à la commune de se doter des objectifs pour son développement futur. Même s'il n'est pas obligatoire et ne porte pas uniquement sur les questions d'équipement, il est requis dans le cadre d'une révision du PAL.

> **Programme d'équipement**

Le programme d'équipement sert à assurer **la coordination entre l'équipement et les finances communales**: il contient une évaluation des coûts d'équipement et il fixe les délais d'équipement des parcelles affectées à la zone d'urbanisation en fonction de la capacité financière de la commune (voir chapitre 4).

> **Plans d'équipement**

Les plans d'équipement **qualifient de publiques ou de privées les infrastructures d'équipement** (voir point 3 du présent chapitre) et indiquent leur tracé en plan (route, canalisations, et conduite). Ils sont élaborés le plus souvent dans le cadre de projets concrets de construction et font partie des plans composant un plan de quartier ou un plan spécial.

> **Autres plans ou documents spécifiques**

Parallèlement au plan d'aménagement en vigueur, les communes ont élaboré un aperçu de l'état d'équipement qui est un inventaire non contraignant pour les autorités. Il n'est plus requis, **mais complétera les données de base** pour l'élaboration du programme d'équipement.

Les communes peuvent désormais se doter d'une vue d'ensemble de leurs différentes conduites et canalisations. Dans le cadre du système d'information du territoire neuchâtelois (SITN), le canton met à disposition une plate-forme appelée « **cadastre souterrain** » qui recense les données relatives à ces équipements (notamment issues du PGEE). Ces informations qui sont transmises par les communes sous leur responsabilité sont très utiles pour la gestion des équipements. Le transfert de ces informations sur support numérique peut être mis au bénéfice d'une subvention.

Voir le Guide du plan d'aménagement local, Fiche 3
Projet de territoire et plans directeurs

Art. 112 al. 1 et 3 LCAT

¹ Le programme d'équipement est réalisé sur la base de l'aperçu de l'état d'équipement.

³ Il fixe les délais d'équipement et contient une évaluation des coûts. (...)

Art. 112a al. 1 et 2 LCAT

¹ Les plans d'équipement définissent l'équipement de base et de détail dans la zone d'urbanisation.

² Si des plans spéciaux ou de quartier sont établis, les plans d'équipement sont incorporés dans ces plans. (...)

3. Définition de l'équipement

> Equipement public

Toutes les installations d'équipement ne remplissent pas le même but. Certaines servent à la collectivité; **elles répondent alors à un intérêt public.**

Elles sont qualifiées **d'équipement de base ou de détail.** Elles sont construites, en principe, par la commune et les propriétaires participent à leur financement. Les installations de base remplissent une fonction de concentration car elles servent de point de ralliement entre plusieurs infrastructures publiques (cf. art. 110 al.1 LCAT). Les installations de détail assurent une fonction de desserte en reliant les infrastructures privées à celles publiques (art. 110 al. 2 LCAT).

> Equipement privé

D'autres installations, en revanche, ne sont utilisées que par quelques personnes; elles font partie de **l'équipement privé.** Ainsi, les voies et conduites qui relient un bien-fonds privé à une infrastructure publique constituent l'équipement privé. Elles sont construites et financées exclusivement par les propriétaires privés (art. 111 LCAT).

> Qualification de l'équipement

Pour élaborer ses instruments de planification de l'équipement (et spécialement le programme d'équipement ou les plans d'équipement), la commune doit distinguer l'équipement public (de détail ou de base) de celui privé. **Cette qualification détermine sa participation financière et celle des propriétaires.** De plus, quand elle choisit de qualifier de «publiques» les installations qui répondent à cette notion, elle se donne les moyens d'en gérer l'extension. Elle assure en conséquence la maîtrise du développement de son territoire.

> Equipement technique et communautaire ou socio-culturel

La loi définit précisément les éléments de l'équipement technique que la commune doit construire (art. 109 LCAT). Il s'agit de:

> Routes communales y compris le cas échéant l'éclairage public

Art. 110 al. 1 et 2 LCAT

¹ L'équipement de base est constitué par les routes principales, et collectrices et les chemins pour piétons, les collecteurs principaux d'eaux usées, les réseaux publics principaux de distribution d'eau et d'énergie.

² L'équipement de détail est constitué par les routes de desserte et les chemins pour piétons, les collecteurs secondaires d'eaux usées, les réseaux publics secondaires de distribution d'eau et d'énergie.

Art. 111 al. 1 LCAT

¹ Les équipements privés, tels qu'accès, chemins, collecteurs d'égouts, conduites de distribution d'eau et d'énergie sont construits et entretenus par leurs propriétaires et à leurs frais.

Art. 109 al. 1 LCAT

¹ La commune équipe la zone d'urbanisation en voies d'accès en énergie, en amenée et évacuation des eaux, dans les délais prévus par le programme d'équipement.

- > Canalisations communales d'eaux usées et STEP
- > Canalisations communales d'évacuation des eaux claires
- > Conduites d'amenée d'eau potable et réservoir
- > Conduites d'électricité

Ne figurent pas dans cette définition le télé-réseau, l'alimentation en gaz et le chauffage à distance.

D'autres infrastructures publiques sont également assumées par la commune, mais elles ne sont pas réglées par la LCAT. Elles font partie de l'**équipement socio-culturel ou communautaire**, à savoir:

- > Ecoles
- > Structures d'accueil de la petite enfance
- > Théâtre
- > Hôpitaux
- > Etc...

4. Financement de l'équipement public

Équiper les zones à bâtir coûte cher; les conditions topographiques et géologiques, le mode d'urbanisation choisi (habitat disséminé en particulier), ou le type d'aménagement des quartiers peuvent encore renchérir ces coûts.

> Différentes redevances

La commune ne finance pas seule les dépenses découlant de l'équipement public. Les propriétaires dont la parcelle est desservie, et de ce fait constructible, en retirant ainsi un avantage particulier, et ceux qui utilisent l'équipement participent aussi à ces dépenses. Les propriétaires et les utilisateurs s'acquittent alors de plusieurs types de redevances (contribution ou taxe d'équipement et diverses taxes d'utilisation).

La redevance due par les propriétaires (contribution ou taxe d'équipement) est forfaitaire, car la loi ne prescrit qu'une seule redevance pour tous les éléments de l'équipement technique. Aucune répartition interne n'est prévue. En pratique, ce système est insatisfaisant, car les communes doivent ensuite ventiler dans les différents comptes d'investissement la part approximative pour les infrastructures spécifiques.

Les taxes d'utilisation sont en revanche propres à chaque infrastructure.

> **Financement des investissements communaux**

Les investissements de la commune sont financés par ses recettes générales (impôts) et spécifiques (produit des contributions, des taxes d'équipement et des taxes d'utilisation), déduction faite des subventions éventuelles.

a. Frais de construction et d'agrandissement

Pour les **nouveaux équipements** et les **compléments d'équipement** manquants (dans des secteurs considérés comme partiellement ou non équipés), les propriétaires bénéficiaires versent une contribution d'équipement: son montant est déterminé en fonction des travaux réalisés (art. 115 LCAT) et elle est due à la fin des travaux.

b. Frais de renouvellement

Les communes seront de plus en plus confrontées au problème du renouvellement des infrastructures d'équipement: de nombreuses canalisations d'eaux usées ou d'eau potable sont vétustes et devront être remplacées prochainement. Les frais qui en découlent devront être uniquement assumés par la commune. La perception d'une **contribution d'équipement** n'est juridiquement pas possible puisque les travaux n'apportent pas de plus-value aux biens-fonds qui sont déjà desservis par l'installation.

c. Frais d'entretien

Les frais d'entretien et d'exploitation des infrastructures sont **couverts par les taxes d'utilisation** que la commune perçoit auprès des consommateurs (taxe d'épuration notamment).

Pour les routes, il n'est juridiquement pas possible de percevoir des taxes d'utilisation; les frais d'entretien des routes communales sont donc entièrement pris en charge par les communes.

d. Participation des propriétaires dans les secteurs déjà équipés

De nombreuses constructions s'érigent dans des **secteurs déjà équipés** et généralement financés uniquement par la commune. Les propriétaires participent a posteriori à ces frais en versant une **taxe d'équipement** au moment où ils construisent un bâti-

Art. 115 al. 1 et 3 LCAT

¹ Les contributions doivent être prélevées dans les secteurs non équipés. Elles peuvent l'être dans les secteurs partiellement équipés.

³ La contribution est exigible à la fin des travaux. La commune peut demander des avances en proportion des travaux entrepris ou, dans des cas particuliers, différer la perception de la contribution.

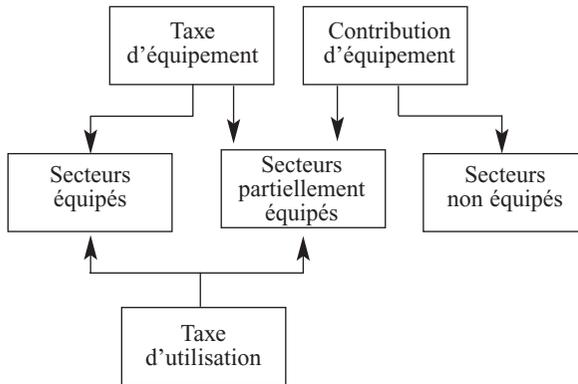
Art. 118, al. 1 et 3 LCAT

¹ Dans les secteurs déjà équipés, la commune remplace la contribution aux frais d'équipement par le paiement d'une taxe d'équipement.

³ La taxe d'équipement est exigible pour toute construction nouvelle, agrandissement ou transformation importante lors de l'octroi du permis de construire.

ment, l'agrandissent, le transforment de manière importante voire changent son affectation. Exigible au moment de la délivrance du permis de construire, cette taxe alimente les comptes de la commune pour financer les futurs investissements d'équipement et de renouvellement.

Tableau des redevances



5. Recommandations

Charger les privés de construire l'équipement public peut être financièrement intéressant pour la commune. Mais elle doit subordonner cette délégation à des exigences précises sur la qualité des travaux à fournir et négocier les conditions de reprise des infrastructures publiques. En effet, comme elle en deviendra propriétaire, elle devra se charger de leur entretien; elle pourrait dès lors exiger le remboursement des frais d'entretien calculés sur la durée de vie de l'équipement. Par conséquent, elle doit planifier ces dépenses dans le temps en concordance avec son programme d'équipement.

Chapitre 2 : le rôle de l'équipement dans l'aménagement du territoire

1. Outil de gestion et de coordination du développement territorial

> Concrétisation lors de la révision du plan d'aménagement

Toutes les communes ne sont pas égales dans leurs perspectives d'avenir en raison notamment de leur vocation, position géographique, topographie, etc. Mais elles doivent toutes se donner les moyens de gérer leur développement. Elles y parviennent si elles privilégient un équipement rationnel de leurs zones à bâtir et en assurent la faisabilité financière.

Ainsi, l'équipement joue un rôle clé dans l'aménagement du territoire; les communes doivent garder la maîtrise de l'urbanisation de leur territoire. C'est lors des travaux de révision du plan d'aménagement qu'elles peuvent agir. Selon la loi, elles **ont l'obligation d'équiper tous les terrains qu'elles affectent à la zone d'urbanisation et qu'elles jugent comme étant nécessaires à la construction dans les quinze ans qui suivent l'adoption du plan d'aménagement (art. 15 LAT)**. L'équipement va donc influencer le dimensionnement de la zone d'urbanisation puisque la commune doit pouvoir en assumer financièrement l'équipement pendant la durée de vie du plan d'aménagement. Sous cet angle-là, l'équipement participe **au dimensionnement des zones à bâtir en corrélation avec la capacité financière de la commune**.

2. Outil de gestion des zones à bâtir

> Extension des zones à bâtir et équipement des zones déjà affectées

L'équipement est également un outil de gestion des zones à bâtir. Si une commune veut délimiter une nouvelle zone à bâtir, elle procédera à une analyse globale de son territoire et examinera les contraintes environnementales (protection des eaux, risque de dangers naturels, nuisances sonores, etc.). Elle définira ensuite la localisation la plus judicieuse de la future zone en fonction de son affectation.

Art. 15 LAT

Les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui :

- a) Sont déjà largement bâtis, ou
- b) Seront probablement nécessaires à la construction dans les 15 ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps.

Lors de la révision de son plan d'aménagement, la commune doit élaborer une **politique d'équipement de ses zones à bâtir**. Sa stratégie doit figurer dans le rapport fondé sur l'article 47 de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire, du 28 juin 2000. Le plan directeur communal intégrera des options retenues dans ce cadre-là. C'est en réalisant son programme d'équipement qu'elle concrétisera ladite stratégie. La commune doit s'interroger sur les raisons pour lesquelles des terrains affectés depuis longtemps à la zone à bâtir ne sont toujours pas équipés. Si un équipement rationnel du point de vue technique ou financier n'est pas possible, la modification du plan en vue de les sortir de la zone à bâtir devra être envisagée.

> **Rationalité et adéquation de l'équipement**

L'équipement doit être aussi **rationnel** que possible. Cela vaut lors de la construction d'installations d'équipement publiques et lors de l'aménagement des dessertes internes de quartier. Les conditions topographiques pourront également justifier le choix d'une option dans la localisation de l'équipement.

De plus, l'équipement doit correspondre à **l'utilisation du sol définie dans le plan d'aménagement**; une zone industrielle sera équipée différemment d'une zone résidentielle. Cette précision est importante, car le permis de construire ne peut être délivré que si le terrain est équipé de manière adaptée à l'utilisation prévue (art. 19 al. 1 LAT).

Enfin, lorsque les surfaces à équiper sont vastes, des **étapes d'équipement** sont à prévoir; elles garantissent dans le temps et dans l'espace un bon déroulement de l'urbanisation.

> **Quelques questions pour un équipement judicieux**

Pour parvenir à un équipement rationnel et adéquat, la commune peut par exemple se poser les questions suivantes :

- > Des infrastructures d'équipement sont-elles préexistantes?
Le cas échéant, sont-elles publiques ou privées?
- > L'extension des installations existantes dans un quartier limite est-elle envisageable et judicieuse?
- > La manière d'équiper proposée répond-elle à une utilisation mesurée du sol?
- > Faut-il prévoir des étapes d'équipement, compte tenu de la surface importante à mettre en zone ou déjà affectée?

- > Les conditions topographiques et géologiques permettent-elles un équipement financièrement abordable, tant du point de vue de la commune que des propriétaires bénéficiaires?
- > L'équipement du nouveau secteur n'est-il pas rendu impossible en raison de la présence d'une rangée d'immeubles qui ne sont pas destinés à être démolis à court terme?
- > L'équipement des terrains situés en limite des zones à bâtir est-il possible, sachant que la desserte de la zone d'urbanisation par la zone agricole n'est pas admise?

>**Densification dans les secteurs déjà équipés**

Avant d'étendre sa zone à bâtir, la commune doit examiner si elle peut **densifier les secteurs partiellement ou totalement construits**. En effet, les installations d'équipement existantes disposent fréquemment d'une réserve de capacité. L'augmentation des possibilités de construire y est donc financièrement intéressante: sans devoir procéder à des investissements, la commune offre de nouvelles possibilités de construire, de surcroît immédiatement disponibles.

3. Recommandations

L'équipement d'une zone à bâtir ne doit pas être uniquement dicté par les intentions et les intérêts des propriétaires fonciers. Il s'agit d'une tâche d'intérêt public qui requiert une analyse globale. La commune doit encore s'assurer qu'elle peut faire face aux frais d'équipement; en ce sens, la densification des secteurs déjà construits peut constituer une alternative à l'extension de la zone d'urbanisation.

Chapitre 3 : coûts de l'équipement et planification financière

1. Estimation des coûts d'équipement

> Prise en compte de tous les coûts d'équipement

La commune doit connaître les coûts d'équipement des terrains affectés à la zone d'urbanisation si elle veut coordonner son développement spatial et ses finances. **Dans cette évaluation, elle doit intégrer les frais de renouvellement et d'entretien des infrastructures existantes**, car de nombreuses canalisations d'adduction d'eau notamment arrivent en fin de vie; de plus, les routes nécessitent des travaux d'entretien et les infrastructures existantes devront être modifiées pour séparer les eaux usées des eaux claires.

a. Dans les secteurs équipés

> Diagnostic

Pour connaître les **frais de renouvellement et d'entretien**, la commune doit faire un diagnostic de l'état des routes, des canalisations d'évacuation, d'épuration des eaux et d'adduction d'eau potable, ainsi que des réseaux d'électricité. Elle examinera également si les infrastructures peuvent supporter une augmentation des charges générée par l'extension de la zone d'urbanisation.

La commune peut se baser sur le PGEE qui énumère les dépenses découlant des mesures à prendre pour l'évacuation et l'épuration des eaux. Pour les routes et le réseau d'adduction d'eau, elle devra élaborer un document de même nature que le PGEE avec l'aide d'un spécialiste. En règle générale, le dimensionnement du réseau d'adduction d'eau est déterminé par la défense contre l'incendie. A ce sujet, la Fédération suisse des sapeurs pompiers fournit des indications sur la pression et le débit à satisfaire selon la typologie de la commune. De même, la commune pourra se référer aux directives de la Société suisse de l'industrie du gaz et des eaux (SSIGE).

Enfin, elle s'approchera des distributeurs d'électricité si elle n'assume pas elle-même cette tâche.

C'est également au cours de ce diagnostic que la commune va **qualifier «de base» ou «de détail»** les infrastructures publiques. Elle déterminera ainsi sa participation financière en cas d'extension des installations si ces dernières sont jugées insuffisantes.

> **Echéancier**

La commune déterminera ensuite **les travaux à entreprendre, leur ordre de priorité selon l'urgence et les montants à investir**. Grâce à cette analyse, les travaux d'entretien ou de renouvellement peuvent mieux être coordonnés avec des extensions d'équipement, ce qui réduira les frais.

Comme les travaux à mener dans les secteurs équipés sont connus, **l'estimation des coûts doit être précise**. La commune en fera une moyenne annuelle dont elle devra tenir compte lors des investissements. Ainsi, les frais de renouvellement seront englobés dans la planification financière.

b. Estimation dans les secteurs à équiper

Pour les secteurs non équipés, **la méthode d'estimation diffère selon les délais d'équipement**. Si celui-ci doit intervenir **dans les cinq ans**, la commune doit connaître avec suffisamment de **précision** les investissements à financer pour pouvoir les gérer dans le court terme. S'il y a des projets concrets d'équipement, l'évaluation est aisée: les coûts ont été estimés, même si une marge d'erreur existe (plus ou moins 10 %).

Pour les secteurs dont l'équipement est envisagé **au delà des cinq ans, l'estimation est grossière**. Il y a trop d'inconnues pour la préciser. Même sommaire, cette appréciation globale des coûts d'équipement permet à la commune de savoir si elle peut y faire face pendant la durée de vie de son plan d'aménagement.

L'étude intitulée «Aménagement des lotissements coûts d'équipement» réalisée en 1997 et réactualisée en 2005 facilite cette estimation sommaire (annexe A). Cette étude repose sur l'hypothèse que les quartiers ayant une configuration comparable engendrent des coûts d'équipement comparables. Elle propose dès lors de distinguer quatre catégories de quartier (trois sec-

teurs affectés à l'habitation et un à l'industrie) avec trois variantes d'équipement pour les zones d'habitation.

Pour être pertinente, cette estimation devrait être menée avec **l'aide d'un ingénieur civil et de l'aménagiste de la commune**. Ces spécialistes pourront conseiller utilement la commune dans les variantes à retenir, les schémas théoriques d'aménagement des secteurs et la qualification des infrastructures d'équipement.

2. Planification financière communale

Les communes doivent faire **concorder leurs dépenses avec leur capacité financière**, conformément aux principes de l'équilibre budgétaire, de l'emploi économe et judicieux des moyens en particulier (art. 42 de la loi sur les communes). Une commune qui désire s'engager dans des projets de développement ne peut raisonnablement renoncer à une planification financière. Dès lors, même facultative, la planification financière est vivement recommandée.

> Planification financière dans les quatre à cinq ans

La période à considérer doit garantir que les priorités d'équipement sont cohérentes avec les investissements (pour de nouvelles infrastructures ou le renouvellement de celles existantes). Elle devrait donc être légèrement plus longue que la durée de la période administrative. **Une planification financière sur quatre à cinq ans** est donc suggérée.

La commune déterminera si les **charges découlant de l'équipement en général sont supportables dans ce laps de temps**. A défaut, elle doit réexaminer ses priorités. Elle peut aussi convenir avec les propriétaires ou promoteurs qui désirent construire d'une participation plus importante des frais d'équipement.

> Programme d'équipement pour la durée de vie du plan d'aménagement

Au-delà des cinq ans, la planification financière n'est plus pertinente. Le programme d'équipement permettra à la commune de connaître le montant global des investissements relatifs à l'équipement.

Art. 19 du règlement sur les finances et la comptabilité des communes

Les communes peuvent établir un plan financier à moyen terme.

Art. 20 du règlement sur les finances et la comptabilité des communes

Le plan financier contient notamment :

- a) une vue d'ensemble des charges et des revenus du compte de fonctionnement
- b) une récapitulation des investissements ;
- c) une estimation des besoins financiers et des possibilités de financement ;
- d) une vue d'ensemble de l'évolution du patrimoine et de l'endettement

3. Recommandations

En intégrant les frais de renouvellement et d'entretien, la commune s'évite de mauvaises surprises lors de la planification des investissements futurs. Elle sera aussi en mesure de mieux coordonner son développement et sa capacité financière.

Chapitre 4 : Le programme d'équipement

1. Fonction du programme d'équipement

> Instrument de coordination entre la planification financière et l'obligation d'équiper

Si la commune a des objectifs d'équipement clairs, elle peut dialoguer avec les propriétaires et promoteurs tout en gardant la maîtrise du développement de son territoire. Elle pourra déterminer les terrains qu'elle veut équiper à court terme.

Pour y parvenir, elle se fonde sur le programme d'équipement qui permet de **garantir la coordination entre ses obligations d'équipement et sa capacité financière**. Cet instrument fait la synthèse des décisions que la commune doit prendre en matière de développement, d'équipement et de planification financière.

Ainsi, le programme d'équipement poursuit deux objectifs, à savoir:

- > estimer les coûts d'équipement
- > définir les délais d'équipement.

> Objectifs du programme d'équipement

a) Estimation des coûts d'équipement

Estimer les coûts d'équipement est le premier objectif du programme; la commune se réfère à ce sujet aux méthodes proposées au chapitre 3. Puis, elle déterminera les frais qu'elle doit supporter et ceux des propriétaires concernés, conformément au chapitre 1.

b) Définition des délais d'équipement

Pour remplir le deuxième objectif, soit **fixer les délais d'équipement**, la commune examinera sa capacité financière et ses objectifs de développement. Les intentions des propriétaires de construire, le temps nécessaire à la planification et à la réalisation des infrastructures publiques d'équipement (notamment le

Art. 112 LCAT

¹ Le programme d'équipement est réalisé sur la base de l'aperçu de l'état d'équipement.

² Il est adopté par le Conseil général et à valeur de plan directeur

³ Il fixe les délais d'équipement et contient une évaluation des coûts.
(...)

recours au plan d'alignement pour les routes publiques), ou encore la nécessité d'adopter un plan de quartier ou un plan spécial sont également pris en considération.

Pour le court terme, les délais sont donc fixés entre un et cinq ans. Pour le long terme, il n'est pas utile de préciser le délai ; la mention « au delà des cinq ans » suffit.

> Réexamen du programme d'équipement

Le propriétaire peut équiper lui-même les terrains si la commune est en retard dans son obligation d'équiper (voir chapitre 1). Pour que le programme corresponde à la situation communale tant financière qu'au niveau de l'aménagement du territoire, **un réexamen tous les cinq ans s'impose.**

Des **changements de circonstances notables** dans les objectifs de développement ou dans la capacité financière de la commune peuvent dicter une adaptation du programme d'équipement avant les cinq ans.

> Modification du plan d'aménagement si impossibilité d'équiper

La commune peut constater, en élaborant son programme d'équipement, que **sa capacité financière ne lui permettra pas d'équiper toute la zone à bâtir dans le délai des quinze ans exigé par le droit fédéral.** Dans ce cas, elle doit modifier son plan d'aménagement et sortir de la zone à bâtir les secteurs qu'elle ne pourra pas équiper.

Les terrains n'étant pas équipés, la probabilité pour la commune de devoir verser une indemnité financière pour expropriation matérielle devrait être négligeable. Des circonstances particulières, comme des assurances données par la commune sur la construction d'un équipement, pourraient cependant conduire à un raisonnement inverse.

2. Elaboration d'un programme d'équipement

En général, le programme d'équipement est élaboré **en parallèle à la révision du plan d'aménagement.**

> **Recours à des spécialistes**

Pour établir le programme d'équipement, la commune doit réfléchir à sa stratégie d'équipement, qu'elle aura élaborée conformément aux chapitres précédents. Mais, ces tâches ne sont pas simples à remplir. **La commune fera donc de préférence appel à son aménagiste qui s'adjoindra les compétences d'un ingénieur civil.** Ces deux spécialistes l'aideront à réaliser le programme d'équipement selon les différentes étapes exposées ci-dessous.

Grâce aux connaissances de ces deux spécialistes, l'adéquation entre l'affectation de la zone et les coûts d'équipement est assurée.

Étapes

1^{ère} étape :

Détermination des secteurs équipés, partiellement ou non équipés

Les données de base sont récoltées pour définir les secteurs déjà équipés, partiellement ou non équipés. Certaines sont déjà fournies par les instruments de planification rappelés au chapitre 1; les autres documents proposés pour l'estimation des coûts (chapitre 3) complètent l'analyse. La commune sollicitera le cas échéant les indications nécessaires auprès des fournisseurs de prestations publiques qu'elle n'assume pas.

Constitue un secteur **non équipé** celui qui ne comprend aucune infrastructure de l'équipement technique ; il n'est pas encore construit.

Est considéré comme **partiellement équipé** le secteur qui ne dispose que de certaines installations d'équipement. Des travaux d'équipement pour la réalisation d'infrastructures manquantes y sont nécessaires.

Le **secteur équipé** est celui qui est immédiatement constructible car il possède tous les éléments de l'équipement technique.

Seuls les secteurs partiellement et non équipés font l'objet du programme d'équipement ; ils sont reportés sur une base de données numériques géoréférencées et sur un plan papier.

2^{ème} étape :

Détermination des besoins en équipement pour les secteurs partiellement ou non équipés

Les besoins en équipement sont déterminés par le plan d'aménagement: ils doivent correspondre à l'affectation de la zone et au degré d'utilisation des terrains tels qu'ils y sont prescrits.

Pour les terrains qui doivent être équipés à court terme (soit jusqu'à cinq ans), la commune doit connaître dans les grandes lignes les emplacements des infrastructures; elle réalisera un schéma d'équipement qui reportera par secteur le tracé envisagé. Cependant, ni la commune ni les propriétaires fonciers ne sont liés par ces intentions. Même non contraignant, ce schéma est nécessaire pour passer à l'étape ultérieure.

Pour les parcelles englobées dans un plan de quartier ou plan spécial en vigueur ou en cours d'élaboration, l'équipement est réglé par le plan d'équipement (voir chapitre 1).

Le rôle de l'aménagiste est déterminant dans cette phase. Il élabore le schéma d'équipement des secteurs à équiper à court terme en collaboration avec l'ingénieur civil. Il s'assure également que les types d'équipement répondent à l'utilisation envisagée.

3^{ème} étape :

Estimation des coûts d'équipement des secteurs partiellement ou non équipés

Dès que les principes d'équipement sont acceptés par la commune, **les coûts de construction peuvent être estimés par l'ingénieur civil;** ce dernier s'inspirera des méthodes proposées au chapitre 3. Les tableaux proposés aux annexes A et B permettent de connaître les montants totaux à investir sur les quinze ans et la participation des propriétaires fonciers. Pour connaître le montant de ses investissements, la commune doit

www.ne.ch/sat

Directives du SAT pour les données numériques géoréférencées et pour la cartographie des plans d'aménagement locaux

déterminer, avec l'aide de son aménagiste et de l'ingénieur civil, si les infrastructures répondent à la notion d'équipement de base ou de détail.

4^{ème} étape :

Information aux propriétaires concernés

La commune doit informer les propriétaires de ses intentions d'équipement **par souci de transparence** dans sa politique d'aménagement.

Elle profitera aussi de cette étape pour connaître les souhaits des propriétaires sur le court terme ; elle est cependant libre d'en tenir compte. Dans ce cadre-là, la commune peut engager des discussions avec les propriétaires « impatientes » pour leur déléguer la construction de l'équipement. Les engagements de chacun seront précisés dans le contrat d'équipement.

5^{ème} étape :

Définition des délais de réalisation de l'équipement

La fixation des délais dépend du développement et la capacité financière de la commune. Ce planning déploie des effets juridiques car il engage la commune: si le délai d'équipement est échu et que la commune n'a encore rien entrepris, les propriétaires peuvent obtenir le droit de construire l'équipement à sa place (voir chapitre 1).

6^{ème} étape :

Information de la population

Le programme d'équipement doit faire l'objet d'une **information destinée au public**. En général, cette information se déroule lors de la présentation publique des travaux de révision du plan d'aménagement.

Voir Guide sur le plan d'aménagement local, Fiche 10
Information et participation de la population

Cette information permet à la commune de rappeler ses intentions de développement; elle indiquera également à la population les délais dans lesquels elle va équiper les secteurs qui ne le sont pas ou qui ne le sont que partiellement.

Légalement, le programme d'équipement ne fait pas l'objet

d'une mise à l'enquête publique. La commune doit néanmoins organiser au minimum une séance d'information publique. Une consultation d'une durée de trente jours est recommandée pour donner la possibilité à la population d'en prendre réellement connaissance.

7^{ème} étape :

**Approbation par le Département
de la gestion du territoire**

Le programme d'équipement a **valeur de plan directeur**; il doit donc être approuvé par le chef du département de la gestion du territoire avant d'être adopté par le Conseil général.

Avant cette approbation, le programme d'équipement est transmis pour préavis auprès de plusieurs services de l'administration cantonale, dont le service des communes. Ce service s'assurera de la cohérence des dépenses futures d'équipement envisagées par la commune avec sa capacité financière.

8^{ème} étape :

Adoption formelle par le Conseil général

Le programme d'équipement est **adopté par le Conseil général** (art. 112 LCAT) ; il peut donc faire l'objet d'un référendum facultatif.

Forme du programme d'équipement

Le programme d'équipement se compose au minimum des documents suivants:

- > un plan indiquant les secteurs à équiper et ceux partiellement équipés (voir Guide du plan d'aménagement local, fiche 12)
- > des schémas d'équipement pour les secteurs à équiper à court terme, mentionnant l'emplacement des installations
- > des tableaux recensant les coûts d'équipement par secteur et par infrastructure et indiquant les délais d'équipement
- > un rapport expliquant les choix de la commune.

Un exemple de tableaux est proposé à l'annexe C

> Mise à jour du programme d'équipement

Pour qu'il puisse être fiable, le programme d'équipement doit être **mis à jour régulièrement**. Les infrastructures d'équipement nouvellement construites doivent être reportées sur les plans des secteurs concernés. La commune s'assurera aussi que les modifications sont reportées dans les autres instruments mentionnés au chapitre 1, et notamment dans le PGEE.

Cette mise à jour doit se faire **au plus tard lors de la révision générale du programme d'équipement prévue tous les cinq ans**. Le Conseil général n'intervient généralement pas avant, sauf si les circonstances se sont sensiblement modifiées et que les délais d'équipement doivent être modifiés en conséquence.

La mise à jour doit être transmise au service de l'aménagement du territoire sous la forme d'une adaptation de la base de données numériques et d'un plan papier.

3. Recommandations

Instrument de coordination, le programme d'équipement doit être tenu à jour. Les extensions de la zone d'urbanisation ou la modification de l'affectation ou du degré d'utilisation des terrains dans des secteurs à équiper ou partiellement équipés nécessitent une révision du programme d'équipement.

Lors de l'élaboration du programme d'équipement, la commune s'assurera que les taxes d'équipement et d'utilisation sont suffisantes pour couvrir ses frais d'équipement. Un examen global des règlements spécifiques devrait donc être entrepris à cette occasion.

Les frais de renouvellement ou de rénovation des infrastructures sont conséquents. La commune doit donc en tenir compte dans sa planification financière. Il est recommandé que les réserves affectées (épuration, eau, etc.), issues des bénéfices des domaines autofinancés, soient préservées pour le préfinancement de ces frais. A taxes constantes, elles devraient être en mesure d'atteindre à terme un niveau suffisant, puisque la charge d'intérêts passifs diminue dans le temps avec l'amortissement des investissements.

Abréviations

LAT Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979

LCAT Loi cantonale sur l'aménagement du territoire, du 2 octobre 1991