

## Document: rapport sur l'aménagement du territoire dans le canton

AMENAGEMENT DU TERRITOIRE 2002

02.002

### Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil

1

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous adressons le troisième rapport sur l'aménagement du territoire dans le canton intitulé "Aménagement du territoire 2002".

Ce rapport expose les principaux événements qui ont touché le territoire depuis 1996, date de la publication du dernier rapport sur l'aménagement du territoire.

Il est établi conformément à l'article 3, alinéa 3, de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991.

Nous vous prions de prendre en considération le présent rapport.

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

Neuchâtel, le 30 janvier 2002

Au nom du Conseil d'Etat:

*La présidente,*

*Le chancelier,*

M. DUSONG

J.-M. REBER





### Résumé

Le troisième **Rapport sur l'aménagement du territoire** prend acte de l'accélération des changements qui caractérise la conjoncture actuelle et qui a des effets sensibles, notamment, sur les pratiques de l'aménagement. Il présente une "photographie" de l'état du territoire neuchâtelois, comme indicateur significatif de la vie cantonale. Le Conseil d'Etat s'en inspirera pour fixer ses objectifs.

**Le bilan** des principaux événements qui ont touché le territoire cantonal depuis 1996 s'organise en trois chapitres:

- le canton dans son contexte extérieur: intégration ou isolement?
- le canton en lui-même: solidarités ou inégalités?
- la qualité du territoire: valeur d'avenir ou valeur refuge?

Dans chaque chapitre, **des éléments de diagnostic** sont proposés, adaptés aux réalités actuelles.

- Le dynamisme cantonal est préservé, mais reste fragile: c'est toujours une priorité à promouvoir, dans les processus d'intégration extérieure comme dans l'entretien de la vitalité intérieure.
- Le découpage du canton en régions ne suffit plus pour rendre compte des réalités cantonales: plusieurs découpages thématiques coexistent, ce qui crée une situation plus complexe, mais qui renforce aussi les solidarités.
- Pionnier de la préservation de la nature, le canton s'est moins intéressé jusqu'à présent à la qualité des territoires urbanisés: si la protection du monde naturel garde toute sa raison d'être, l'amélioration du cadre de vie dans les secteurs habités est aujourd'hui un enjeu d'intérêt cantonal.

Ces points font apparaître certains écarts avec la *Conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire* adoptée en 1986, qui sert toujours de référence à la gestion territoriale. Le Conseil d'Etat envisage de soumettre au Grand Conseil une révision de cet instrument, suite aux discussions qui auront lieu à la présentation du programme de législature.

Enfin, la vitesse de transformation du territoire cantonal et les incertitudes que cela implique rendent souhaitable une adaptation des **méthodes de gestion du territoire**:

- gestion par plan évoluant vers une gestion stratégique,
- suivi permanent d'indicateurs globaux et réactivité à l'imprévu,
- constitution d'un observatoire du territoire.

Outil de l'action publique au service du débat politique, l'aménagement du territoire entend ainsi contribuer à entretenir le dynamisme neuchâtelois, qui a permis à notre petit canton de conserver une place enviable dans le contexte suisse et européen.

#### Sigles et abréviations

<b>ARE</b>	Office fédéral du développement territorial (Bundesamt für Raumentwicklung)
<b>DETEC</b>	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
<b>ESPOP</b>	Statistique fédérale de l'état annuel de la population
<b>LAT</b>	Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire
<b>LIM</b>	Loi fédérale du 28 juin 1974 sur l'aide en matière d'investissement dans les zones de montagne
<b>OCS</b>	Office cantonal de statistique, Neuchâtel
<b>OFS</b>	Office fédéral de la statistique
<b>OPA<sub>air</sub></b>	Ordonnance fédérale du 26 décembre 1985 sur la protection de l'air
<b>SAT</b>	Service de l'aménagement du territoire du Canton de Neuchâtel

## SOMMAIRE

<b>Introduction</b>	<b>6</b>
Aménagement du territoire et décision politique	7
Un rapport en trois parties	7
<b>1 Le canton dans son contexte extérieur: intégration ou isolement?</b>	<b>8</b>
1.1 Evolution récente	8
Promotion économique: un deuxième souffle?	8
Dynamique globale: intégration en cours	9
Transports: grandes liaisons extérieures	10
Démographie: stabilité et vieillissement	12
1.2 Eléments de diagnostic	14
Un fait majeur: l'érosion du leadership cantonal	15
<b>2 Le canton en lui-même: solidarités ou inégalités?</b>	<b>18</b>
2.1 Evolution récente	18
Mobilité et étalement urbain	18
Vitalité de l'agriculture	23
Démographie: complexité croissante et découpages multiples	24
2.2 Eléments de diagnostic	28
Découpage territorial et découpages thématiques	28
Plus complexe et plus solidaire	29
<b>3 La qualité du territoire: valeur d'avenir ou valeur-refuge?</b>	<b>30</b>
3.1 Evolution récente	30
3.2 Eléments de diagnostic	31
Une tradition urbaine	32
Qualités d'urbanisation: un éventail de possibilités	33
<b>Conclusion</b>	<b>36</b>
<b>Annexes</b>	<b>38</b>



## INTRODUCTION

Le présent document est le troisième rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'aménagement du territoire. Il est établi conformément à l'article 3, alinéa 3, de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991.

Cette loi prescrit l'élaboration d'un tel rapport tous les quatre ans. En fait, si le premier rapport date de 1990, le deuxième n'a été présenté qu'en 1996. De même, le troisième a été différé à 2002, pour trois raisons:

- née pendant la croissance, la discipline de l'aménagement du territoire a dû réviser ses méthodes pour faire face à une conjoncture bien différente,
- la décennie d'incertitudes que nous avons connue a longtemps fait hésiter sur le diagnostic général – retour à une stabilité ou poursuite du changement,
- l'évolution accélérée des dernières années a mobilisé les énergies du service de l'aménagement du territoire (SAT) pour des besoins immédiats, au détriment de la réflexion prospective.

**Aujourd'hui, il paraît peu probable que la stabilité revienne dans un délai proche.** Nous devons nous habituer à vivre dans l'incertitude et à faire face à des changements toujours plus rapides.

Cette évolution oblige à adapter l'idée même de "planification". Hier, les choses changeaient lentement: nous avons le temps d'analyser, de décider, d'élaborer et d'appliquer des plans. Aujourd'hui, nous sommes comme un automobiliste lancé à grande vitesse sur une autoroute. Le champ de vision est rétréci, l'imprévu arrive brutalement: inutile de chercher à "tout maîtriser" et à "tout prévoir", le temps et les certitudes manquent pour dresser des plans qu'il suffirait ensuite d'exécuter.

La vitesse de transformation impose un autre type de pilotage, qui s'exerce de deux manières complémentaires:

- **voir loin, chercher à anticiper, choisir des lignes d'action, fixer des priorités:** c'est le rôle de la réflexion prospective, qui ne cherche pas à deviner l'avenir, mais à le construire en repérant des enjeux déterminants, en évaluant des marges d'intervention et en élaborant des stratégies adaptées,
- **réagir vite, corriger la trajectoire, profiter de chances inattendues:** c'est le rôle des acteurs publics et privés, qui doivent se tenir à l'affût des opportunités et être en mesure de les saisir.

Dans cette perspective, le rapport 2002 propose une "photographie" de l'état du territoire neuchâtelois, comme indicateur significatif de la vie cantonale.

- Il évalue le passé: que sommes-nous devenus? est-ce conforme aux objectifs que nous nous étions donnés?
- Il propose des éléments d'un diagnostic: de quelles marges de manoeuvre disposons-nous? quels sont les enjeux stratégiques pour l'avenir?



## Aménagement du territoire et décision politique

Ce constat territorial conduit bien sûr à soulever des questions politiques plus générales. L'aménagement du territoire ne saurait résoudre à lui seul des problèmes qui sont bien souvent, pour l'essentiel, d'un autre ordre que spatial – qui, même avec le développement des télécommunications et de la mondialisation, dépendent de moins en moins de la contrainte territoriale.

Le rapport 2002 vise à **formuler** les questions qui se posent aujourd'hui au canton, aussi précisément que le permettent les données disponibles, mais non à y **répondre**, ce qui est du ressort des institutions politiques.

Ainsi, la situation actuelle présente certains écarts avec la *Conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire*, adoptée en 1986 et qui sert toujours de référence à la gestion territoriale. L'ambition de ce rapport est de repérer ces écarts: il appartiendra au Grand Conseil de décider, à partir des propositions du Conseil d'Etat, s'ils doivent se traduire en actes politiques.

### Un rapport en trois parties

Le rapport 2002 sur l'aménagement du territoire ne reprend pas exactement la forme des deux précédents, d'un "tour d'horizon des différentes activités à incidences spatiales" (*Rapport 1996*, p.43). Pour mieux repérer les enjeux stratégiques, il se structure en trois chapitres.

- 1 **Le canton dans son contexte extérieur: intégration ou isolement ?** Quelles relations le territoire neuchâtelois entretient-il avec l'extérieur?
- 2 **Le canton en lui-même: solidarités ou inégalités ?** Quels sont les découpages intérieurs du territoire cantonal pertinents pour les enjeux actuels?
- 3 **La qualité du territoire cantonal: valeur d'avenir ou valeur-refuge ?** Quels sont les atouts territoriaux à préserver et à valoriser?

Chaque chapitre rappelle les principaux événements des dernières années, puis propose des éléments de diagnostic. Des renvois font référence aux données détaillées rassemblées dans une annexe, organisée plus classiquement par thèmes.

## LE CANTON DANS SON CONTEXTE EXTÉRIEUR: INTÉGRATION OU ISOLEMENT ?

Un territoire vit de son dynamisme démographique, social, économique et culturel. Ce dynamisme dépend, au premier chef, des échanges qu'il entretient avec l'extérieur. Quelles ressources notre canton exporte-t-il, lesquelles doit-il importer? Quels services sont assurés localement ou à l'extérieur? Quelles incidences a la position géopolitique du canton sur l'aménagement du territoire?

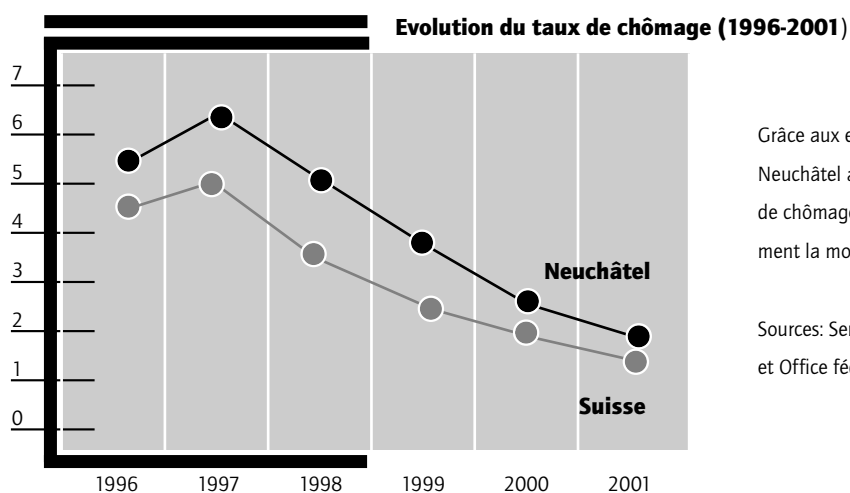
### 1.1 Evolution récente

L'évolution des relations extérieures de ces dernières années est abordée sous quatre angles: la promotion économique, la dynamique cantonale globale, les transports et la démographie. Le tourisme n'est pas traité dans ce chapitre, en dépit de l'essor amorcé ces dernières années, notamment avec le projet "Watch Valley".

#### Promotion économique: un deuxième souffle

Au début des années '80, le canton a réagi vigoureusement aux menaces de désindustrialisation par une politique de promotion économique innovante et offensive, visant à attirer de nouvelles entreprises dans le canton et à renforcer les activités existantes. La promotion neuchâteloise a été longtemps considérée comme d'avant-garde par d'autres cantons. Elle a remporté des succès enviés, notamment dans les secteurs des microtechniques, de l'électronique et des bio-technologies (Bulgari à Neuchâtel, Cicorel à Boudry, Acromed au Locle, Ethicon à Neuchâtel, Biacore à Neuchâtel, etc.).

Ses effets d'ensemble sur l'emploi sont remarquables. Ainsi depuis 1996, le taux de chômage n'a cessé de baisser – bien qu'il reste encore légèrement supérieur au taux suisse. En particulier, les projets de spin-off et le démarrage de start-up dans le domaine de la microtechnologie ont créé en 5 ans plusieurs centaines d'emplois dans le canton.



Grâce aux efforts de promotion économique, Neuchâtel a réussi à réduire rapidement un taux de chômage élevé, jusqu'à rejoindre pratiquement la moyenne suisse en 2001.

Sources: Service de l'emploi Neuchâtel et Office fédéral de statistique.



Les actions menées par la promotion économique n'ont naturellement pas toutes été couronnées de succès durables. Des entreprises anciennes ont fermé, des entreprises nouvelles ont disparu ou ont quitté le canton. On ne peut qu'être frappé par l'intensité et la rapidité de ces mouvements, qui s'effectuent à un rythme inimaginable il y a vingt ans. D'après les économistes, il faut accepter cette instabilité comme une caractéristique permanente du monde contemporain. Nous devons nous habituer à un **taux de rotation important des entreprises**, entraînant **une forte mobilité de la main-d'oeuvre**, qui reste dans le canton tant qu'elle peut y retrouver des opportunités.

Par ailleurs, il y a lieu de constater quatre faits:

- Malgré les efforts significatifs de diversification engagés, notamment dans les domaines des technologies médicales et de l'horlogerie haut-de-gamme, l'activité industrielle du canton est toujours marquée par l'héritage d'une "monoculture" de produits pour l'exportation (surtout horlogerie): cette structure reste fragile, exposée aux revers de la consommation internationale.
- L'internationalisation des entreprises s'est accompagnée d'une tendance à la relocalisation des centres de décision hors canton et à la multiplication des entreprises sous-traitantes. Les districts du Locle et de La Chaux-de-Fonds ont perdu en leadership industriel et les directions régionales de banques ou d'assurances tendent à quitter le canton.
- Une part importante des revenus retirés des exportations n'est pas dépensée dans le canton, mais au dehors: le canton achète à l'extérieur des services de haut niveau (financiers, juridiques, de management...) qui ne sont pas disponibles à l'intérieur.
- Innovante au début des années '90, la promotion économique neuchâteloise a été imitée. Elle est aujourd'hui concurrencée par d'autres cantons ayant, à leur tour, développé des méthodes nouvelles (par exemple politiques bernoise ou vaudoise des "pôles de développement économique"). Neuchâtel doit continuer à innover pour conserver la place qu'elle a su occuper dans la recherche helvétique, dominée par les deux pôles économiques de Zürich et Lausanne-Genève autour des deux Ecoles polytechniques fédérales, et pour dépasser les menaces de marginalisation entraînées par le développement de l'Europe.

### **Dynamique globale: intégration en cours**

Le dynamisme économique n'est pas isolable d'un dynamisme plus général, politique, social et culturel, où se forment et s'entretiennent les qualités d'inventivité, de réactivité et d'adaptation indispensables pour réagir aux changements rapides de la conjoncture.

La vitalité du canton repose d'une part sur des ressources intérieures, organisations publiques et privées assurant souvent des performances de haute qualité, d'autre part sur des alliances développées à l'extérieur afin de profiter d'équipements dépassant les possibilités propres du canton. Rappelons qu'avec ses 166'000 habitants, Neuchâtel ne fait qu'approcher le seuil minimum de 200'000 habitants souvent retenu comme critère des "villes européennes", capables d'une ouverture internationale.

Nous citerons trois exemples du dynamisme neuchâtelois dans les domaines de la recherche, de la formation et de la culture.

- Le canton abrite divers centres de recherche privés (par exemple Asulab à Marin), ainsi que deux des trois principales institutions suisses de recherche dans le domaine des nouvelles technologies: l'Institut de microtechnique de l'Université de Neuchâtel (IMT) et le Centre suisse d'électronique et de microtechnique (CSEM). En outre, il entretient des rapports étroits avec l'EPFL et avec l'Agence spatiale européenne (ESA). Le projet de nouveau Parc scientifique et technologique complètera bientôt ces atouts.
- Neuchâtel a été l'un des premiers cantons à concrétiser des alliances dans les domaines de la recherche universitaire (BENEFRI), de la formation pédagogique (BEJUNE) et de la formation professionnelle (partenariat HES-SO, échanges intercantonaux et transfrontaliers). A tous les niveaux des filières de formation et de la recherche, l'intercantonalité entre dans les moeurs.
- Dans le domaine culturel, Neuchâtel est présent sur les scènes internationales dans des domaines pointus (histoire de l'horlogerie, ethnographie, archéologie, théâtre, édition, centre Dürrenmatt...), tout en multipliant les collaborations avec l'extérieur (par exemple, Watch Valley, passeport Musées transfrontalier). A cheval sur quatre cantons, l'Expo.02 offre une image de cette intégration.

### **Transports: grandes liaisons extérieures**

Longtemps attendus pour désenclaver le canton, de grands chantiers sont réalisés ou en cours. Mentionnons le tunnel routier de La Vue-des-Alpes (1994), l'autoroute A5 (en cours, achèvement à l'horizon 2006), l'amélioration de la ligne CFF du Pied du Jura.

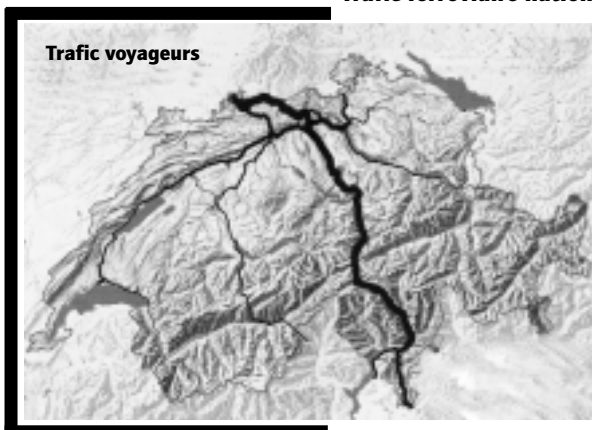
D'autres équipements de transport restent à programmer, notamment:

- amélioration de la liaison TGV, liaison ferroviaire avec Besançon, correction du point de rebroussement de Chambrelin,
- liaisons routières avec Berne, avec la France, achèvement de l'amélioration de la H20 route des Microtechniques,
- développement de l'aéroport régional des Eplatures.

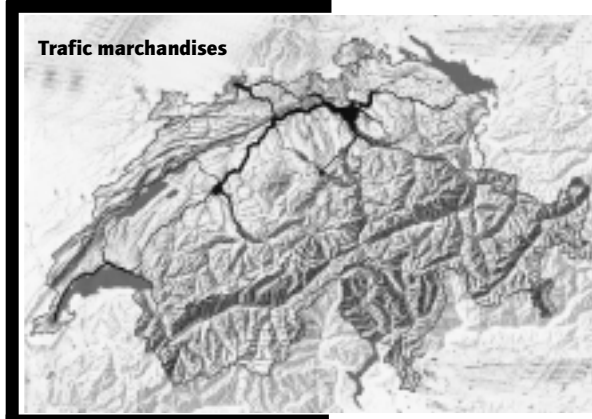
Pourtant, même doté de ces équipements, le canton gardera une position périphérique.

- A l'échelon suisse, l'infrastructure ferroviaire desservant le canton de Neuchâtel est surtout employée pour le transport de marchandises. Pour le transport de voyageurs, elle reste un axe secondaire.

### Trafic ferroviaire national en 2000



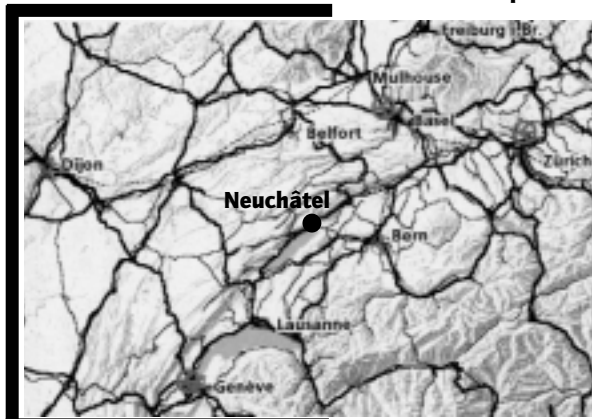
La ligne du pied du Jura n'a qu'une importance secondaire pour le trafic voyageurs. Mais c'est une ligne de première importance pour le transport de marchandises.



Source: INFOPLAN-ARE, SBB, Privatbahnen, Kartographie VBS, cartes publiées par l'Office fédéral du développement territorial, juin 2001.

- Même avec un réseau autoroutier complet, le canton restera adossé à une région française peu habitée.

### Réseau de transports européen (2000)



Séparé du Plateau suisse par le lac, Neuchâtel est adossé à une région française peu habitée et isolée.

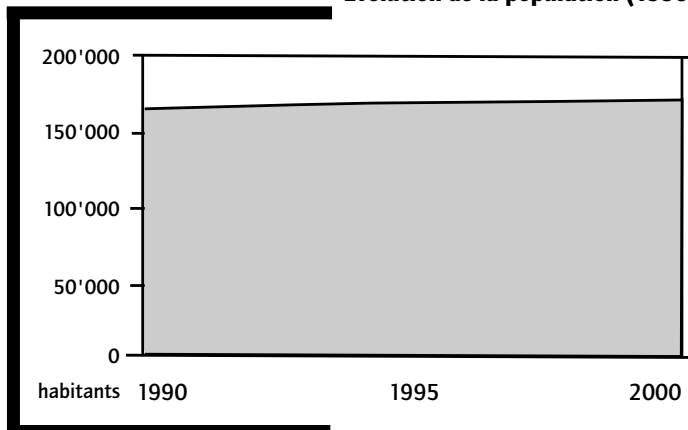
Source: Jürg Kuster et Hans Rudolf Meier, *La Suisse urbaine*, DETEC-ARE, juillet 2000, p. 31

- Neuchâtel reste à 80 minutes du plus proche aéroport international (Genève-Cointrin). L'aéroport régional des Eplatures, classé au niveau 2 à égalité avec Belp (*Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique PSIA*, Berne, octobre 2000), ne peut jouer un rôle significatif que pour les relations d'affaires.

### Démographie: stabilité ou vieillissement?

Depuis 1996, la population cantonale est quasiment stable. Elle connaît une croissance modeste, due principalement aux naissances, le solde migratoire étant constamment négatif.

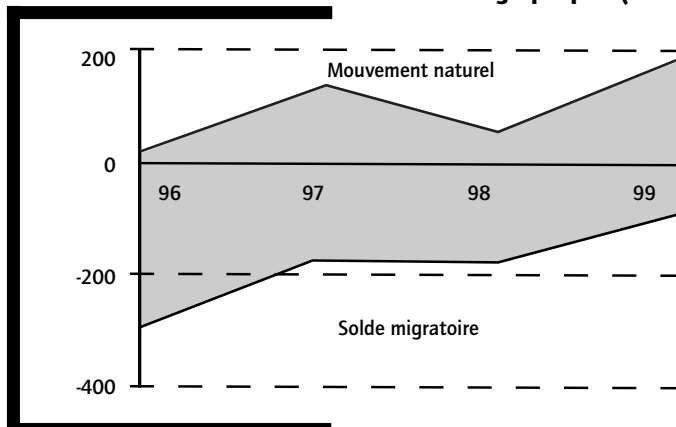
**Evolution de la population (1990-2000)**



Pendant la dernière décennie, la population cantonale a été quasiment stable (croissance de moins de 4% en 10 ans).  
Source: OCS

Annexe 1.1

**Facteurs démographiques (1996-1999)**



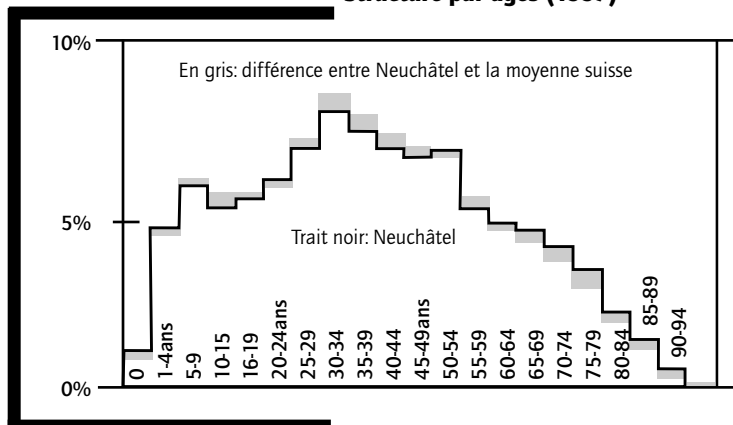
Le mouvement naturel (excédent des naissances sur les décès) est positif et compense la perte d'habitants quittant le canton.

Source: OFS et OCS

Cette structure démographique pourrait présenter deux points faibles:

- d'une part, les personnes de 29 à 49 ans (les plus actives et aux meilleurs revenus) sont sous-représentées par rapport à la moyenne suisse,
- d'autre part, les personnes de 65 ans et plus sont sur-représentées: la population cantonale est plus âgée que la population suisse.

#### Structure par âges (1997)

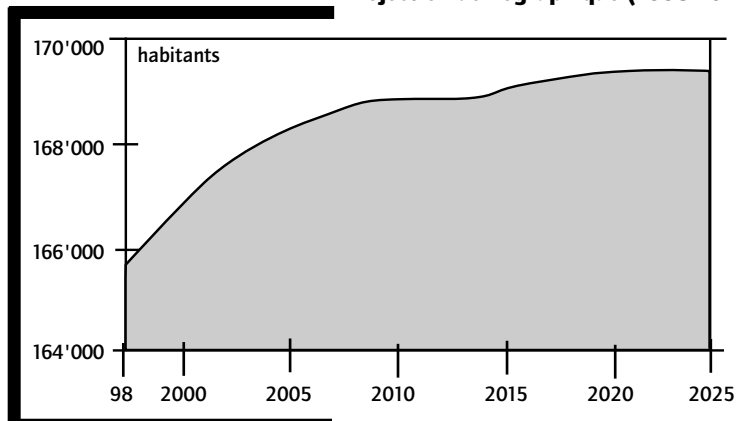


Les Neuchâtelois de 25 à 49 ans sont moins nombreux qu'en Suisse. Mais la population âgée est plus importante à Neuchâtel qu'en Suisse.

Source: OFS

Ces points faibles sont pour l'instant peu prononcés, mais risquent de s'accroître à l'avenir. Une projection démographique à l'horizon 2025 fait apparaître un plafonnement de la population totale et un vieillissement renforcé. Autrement dit, il existe un risque de spirale de déclin bien connue, identifiée par exemple comme prioritaire par le canton du Jura (une population vieillissante et aux revenus faibles implique des charges importantes, donc une fiscalité élevée, donc une moindre attractivité, donc un exode renforcé des jeunes et des cadres, donc une population de plus en plus vieille et à faibles revenus, et ainsi de suite).

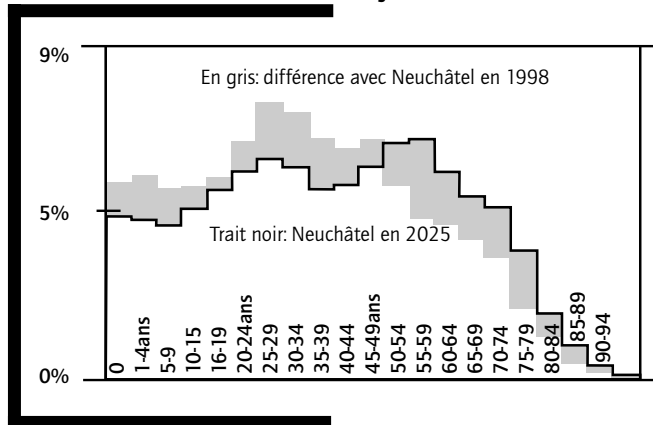
#### Projection démographique (1998-2025)



La croissance ralentissant, la population cantonale se stabiliserait durablement autour de 169'000 habitants.

Source: Crédit Suisse, *Perspectives économiques des régions. Région Neuchâtel*, Economic Research, octobre 1999, p. 11

### Projection de la structure démographique par âges (horizon 2025)



Si rien ne change, les tendances observées en 1998 risquent de se renforcer: avec toujours moins de personnes entre 30 et 50 ans et toujours plus de personnes âgées (60 ans et plus).

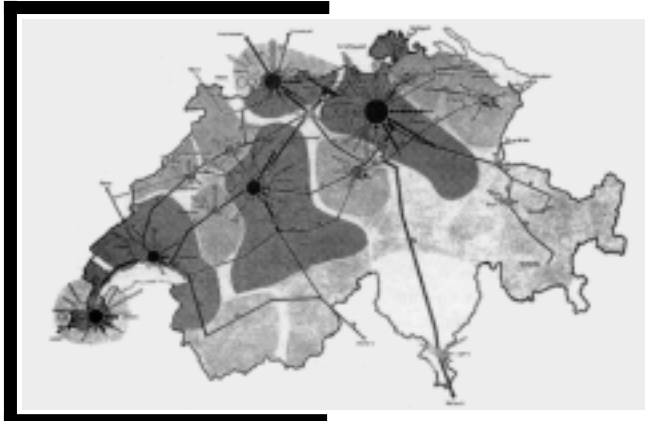
Source: Crédit Suisse, *Perspectives économiques des régions. Région Neuchâtel*, Economic Research, octobre 1999, p. 11

### 1.2 Eléments de diagnostic

Si l'on a pu longtemps espérer le retour à une forme de croissance ou de stabilité comparable aux années d'après-guerre, on peut aujourd'hui poser sans le moindre doute le diagnostic général suivant.

- La vitalité du canton dépend de sa capacité d'intégration dans un contexte extérieur qui subit en permanence des changements rapides et profonds: rien n'est acquis, il faut constamment s'adapter, des fragilités existent sur les plans économique, démographique, social et culturel.
- Malgré l'amélioration des communications et des collaborations intercantionales et transfrontalières (Espace Mittelland, Conférence transjurassienne CTJ), le canton reste exposé à un risque sérieux d'isolement.

### Lieux centraux et aires d'influence selon Hans Carol (1949)



Dans cette carte stratégique de 1949, Neuchâtel apparaît déjà comme un territoire marginalisé par rapport aux trois ensembles de l'arc lémanique, de la région de Berne et de celle de Bâle.

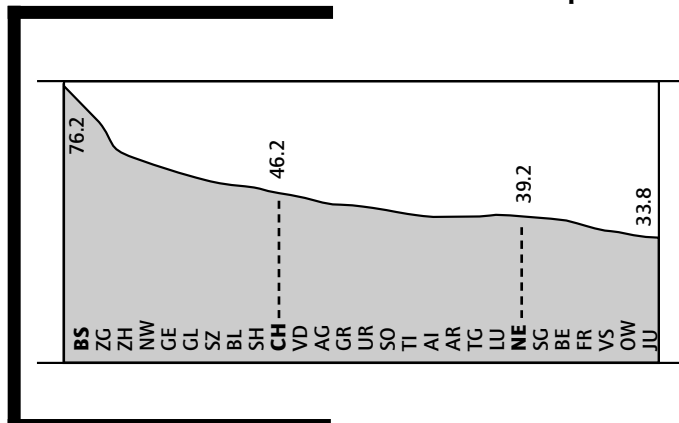
Source: François Walter, *La Suisse urbaine 1750-1950*, Zoé, 1994, p. 35

Dans un tel contexte, la promotion économique et l'entretien du dynamisme cantonal ne sont pas à concevoir comme des remèdes temporaires, mais comme des actions prioritaires à poursuivre en permanence.

Le contexte qui présida à l'élaboration de la *Conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire* était différent.

- En 1986, le Grand Conseil se souciait avant tout de répartir les bénéfices de la croissance. Ainsi l'article 3 énonce:
  - "<sup>1</sup> L'aménagement du territoire favorise le développement économique du canton dans le but de contribuer au maintien, voire à l'accroissement de la population dans un environnement préservé. <sup>2</sup> Il crée un cadre et des conditions favorables au développement et assure une répartition judicieuse entre les secteurs primaire, secondaire et tertiaire. <sup>3</sup> Il vise à la réalisation d'un meilleur équilibre entre les régions du canton."
- Aujourd'hui, la sauvegarde du dynamisme cantonal est prioritaire. Le territoire – aussi beau soit-il – ne présenterait pas grand intérêt dans une situation économique et sociale déclinante. Or le canton n'est pas des mieux placés dans une concurrence intercantonale et internationale toujours plus vive. Ainsi fin 1999, le Crédit Suisse estimait – à tort ou à raison – qu'en dépit d'atouts certains – qualification de la population active, dynamisme des PME –, le canton était peu attractif en raison de la faiblesse des services et des revenus, d'une fiscalité élevée et du vieillissement de la population.

#### Revenus des cantons par habitant (1998)



Neuchâtel occupe une place peu attrayante  
(revenus par habitant en milliers de francs)  
Source: OFS

#### Un fait majeur: l'érosion du leadership cantonal

Au-delà de tels jugements, limités à quelques paramètres, un fait majeur des dernières décennies est l'effritement d'un certain leadership économique neuchâtelois. Dans les districts du Locle et de La Chaux-de-Fonds, le tissu industriel traditionnel – des entreprises souvent familiales, en mains de dirigeants-proprétaires locaux – a laissé la place à un réseau de filiales et d'entreprises souvent sous-traitantes, contrôlées par des capitaux extérieurs ou internationaux. De même, sur le littoral, les activités secondaires et tertiaires sont de plus en plus dépendantes de centres de décision localisés dans de très grandes agglomérations, où ils tendent à se concentrer toujours plus (processus de métropolisation).

Ce diagnostic d'une érosion des élites à l'intérieur du canton expliquerait le sentiment d'un affaiblissement tendanciel du dynamisme neuchâtelois:

- **hier**, la vie cantonale était animée par de nombreux acteurs et groupes privés: c'est à cette période florissante que l'on doit notamment le Club 44, le Théâtre populaire romand, le Musée international d'horlogerie, les foires, etc.
- **aujourd'hui**, en dépit d'efforts louables pour préserver ce dynamisme de la société civile (notamment Forum citoyen créé à La Chaux-de-Fonds, en création à Neuchâtel), les animateurs privés de la vie cantonale se font rares, certaines activités sont en déclin, d'autres comptent de plus en plus sur les pouvoirs publics pour prendre le relais.

Pour être nouvelle, cette situation n'a rien d'inéluctable. Face à une telle menace de déclin intérieur, des leviers d'action existent et peuvent être employés: par exemple l'organisation d'interactions et de supports d'émulation sur l'ensemble du canton (concours, prix, bourses aux prestations, revues, etc.); l'encouragement à la créativité (aide à la création de jeunes entreprises, distinctions, etc.); dans le domaine de l'aménagement du territoire, une offre diversifiée de terrains disponibles pour des activités (par exemple à faible charge foncière pour des activités émergentes), etc.





## LE CANTON EN LUI-MÊME: SOLIDARITÉS OU INÉGALITÉS?

Un territoire vit de contrastes et de complémentarités entre les parties qui le composent. Aujourd'hui, quelles sont les composantes pertinentes du canton? Faut-il maintenir au premier plan les différenciations traditionnelles entre le Haut et le Bas, entre les villes et les campagnes? Quels sont les facteurs de division et de cohésion intracantonale? Comment le territoire peut-il jouer au mieux, aujourd'hui, son rôle de lien social?

### 2.1 Evolution récente

Ces dernières années, l'évolution de l'organisation interne du territoire cantonal a été dominée par trois phénomènes: la croissance de la mobilité, facteur d'étalement urbain; la vitalité de l'agriculture, facteur de stabilité de la zone agricole; une répartition de la population plus homogène et plus complexe.

Annexe 3.2

#### Mobilité et étalement urbain

A Neuchâtel comme dans toute la Suisse et l'Europe, le fait majeur de l'évolution territoriale est la poursuite de la croissance de la mobilité.

- En 1984, le Suisse moyen parcourait 29 km par jour. Il en parcourt 37 en 2000. Les temps de parcours sont restés pratiquement constants: l'augmentation des kilomètres parcourus découle d'une augmentation de la vitesse des déplacements (grâce surtout à l'amélioration des infrastructures).
- En 2000 en Suisse, près de 70% des parcours sont effectués en transport individuel motorisé, dont 67% en voiture. En dépit d'efforts soutenus, la part de marché des transports publics se maintient à peine (19% en 1984, 18% en 2000, ce qui est positif étant donné la croissance de la mobilité).

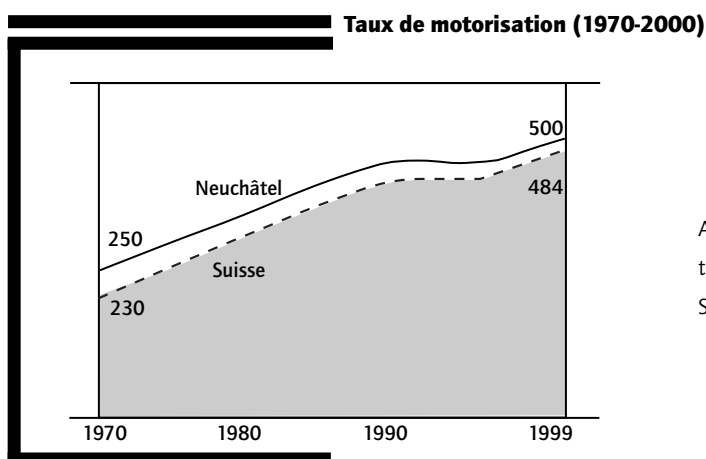
#### Répartition modale des déplacements (Suisse, 2000)

	Distances (km)	Temps (mn)
Trafic non motorisé	7.2%	39.8%
Transports publics	17.7%	11.4%
Transports individuels motorisés (non pris en compte: poids lourds, bateaux, remontées mécaniques, etc.)	69.5%	43.6%

La vitesse et le pouvoir d'accessibilité des transports individuels motorisés (voitures, motos, cyclomoteurs, etc.) leur assurent une position nettement dominante dans les déplacements, mesurés en kilomètres parcourus par jour. Pour les temps de déplacements, les modes lents (trafic non motorisé, à pied et à vélo) restent très importants par rapport aux deux autres modes.

Source: OFS, ARE

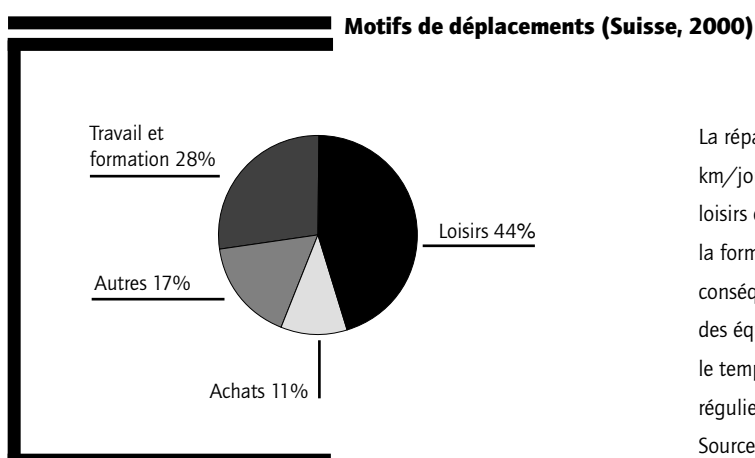
- A Neuchâtel, le taux de motorisation était de 1 voiture pour 4 habitants en 1970. En 1999, il est passé à 1 voiture pour 2 habitants, taux légèrement supérieur à la moyenne suisse (plus qu'en Europe et moins qu'aux Etats-Unis où certaines villes ont autant de voitures que d'habitants).



Avec la démocratisation de l'automobile, le taux de motorisation a doublé en 30 ans.

Source: OFS

- En Suisse comme en Europe, la mobilité d'agrément l'emporte désormais sur tous les autres motifs de déplacements (55% si l'on combine loisirs et achats, en 2000).



La répartition des déplacements (distances en km/jour) montre l'importance croissante des loisirs et des achats par rapport au travail et à la formation. Cette évolution a des conséquences directes sur l'espace (dispersion des équipements de loisirs, par exemple) et sur le temps (autres temporalités que les rythmes réguliers du travail ou de la formation).

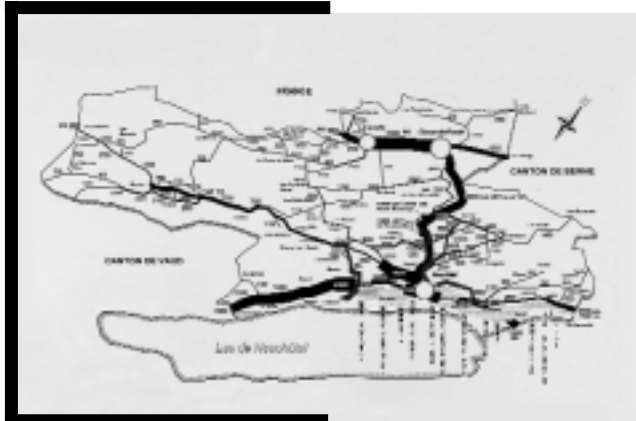
Source: OFS, ARE

Avec cette mobilité croissante, tout se passe comme si le territoire cantonal avait "rétréci". L'accessibilité (surtout en voiture) a remplacé la proximité, les temps de parcours comptent plus que les distances parcourues.

Cette évolution a eu trois conséquences majeures.

- **La mobilité donne forme au territoire:** ainsi la mise en service du tunnel routier de La Vue-des-Alpes en 1994 a rapproché Neuchâtel de La Chaux-de-Fonds (moins de 20 minutes de centre à centre) et facilité l'accès aux villes pour les communes du Val-de-Ruz, tandis que l'urbanisation s'est poursuivie dans les communes du bord du lac. Au total, cette évolution a renforcé l'accessibilité automobile en "nappe" sur un territoire de plus en plus étendu. Pour sa part, "l'espace des transports publics" conserve la forme classique en "doigts de gants", l'accessibilité étant excellente uniquement le long des lignes.

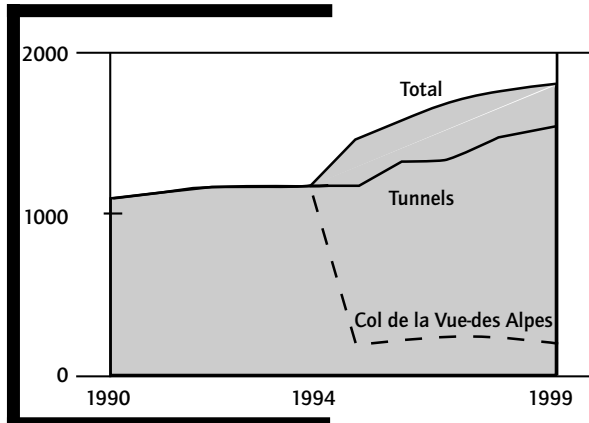
#### Trafic routier journalier moyen (1999)



La mise en service du tunnel de la Vue-des-Alpes a facilité les déplacements, mais n'a pas modifié la structure en H du réseau routier neuchâtelois.

Source: Service des ponts et chaussées

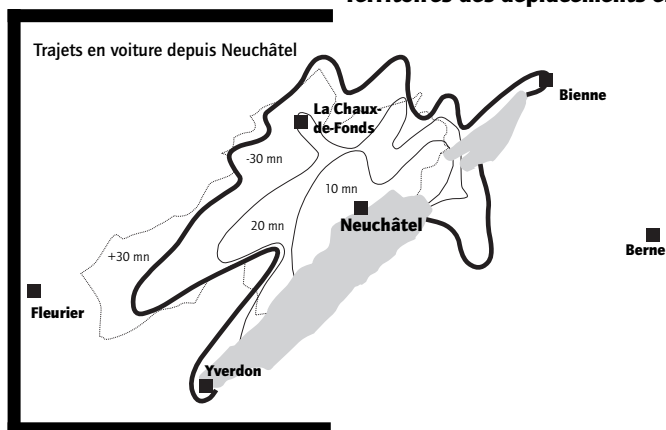
#### Evolution du trafic à La Vue-des-Alpes (1990-1999)



Après 1994, le trafic s'est presque entièrement reporté sur les tunnels, offrant des trajets plus confortables et plus rapides. La mise en service des tunnels s'est traduite par une croissance du trafic global.

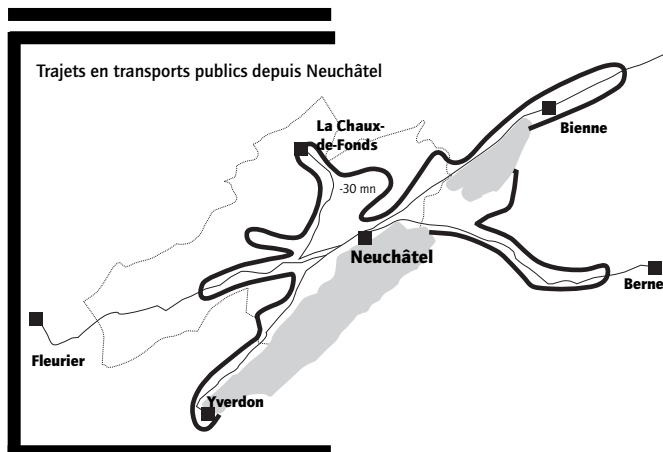
Source: Service des ponts et chaussées

### Territoires des déplacements en 30 minutes depuis Neuchâtel (2000)



La carte des déplacements en voiture en 30 minutes, au départ de Neuchâtel, montre l'extension en nappe du territoire à l'accessibilité facilitée: par l'automobile, c'est l'ensemble du canton qui s'ouvre aux pressions de l'urbanisation.

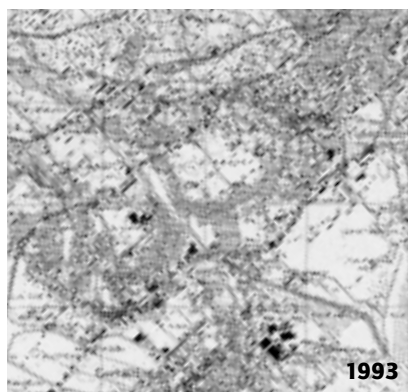
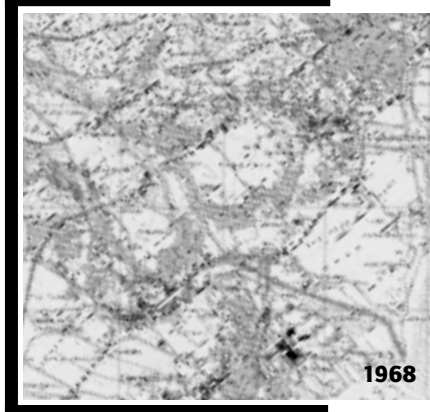
Source: Service des ponts et chaussées



La carte des déplacements en transports publics en 30 minutes au départ de Neuchâtel a la forme classique des "doigts de gants", suivant le dessin des infrastructures. Sur certains axes, l'accessibilité est meilleure qu'en voiture (notamment en direction de Berne et Bienna).

Source: Les transports régionaux neuchâtelois

- **L'expansion de l'urbanisation se poursuit, mais reste mesurée:** les surfaces d'habitat et d'infrastructures occupaient 7% du territoire cantonal en 1984, elles en occupent 8% en 1994. La tendance à l'étalement urbain est légèrement plus prononcée que sur l'ensemble de la Suisse (+13.6% de territoire d'habitat et d'infrastructure dans le canton, contre + 13.3% en Suisse). Grâce à l'action de l'aménagement du territoire, l'étalement est resté très inférieur à celui que connaissent d'autres pays. Hors des villes, l'activité immobilière a porté essentiellement sur des quartiers de villas, construits sur des terrains toujours plus éloignés des centres-villes et nécessitant toujours plus de surfaces d'infrastructures.

**Urbanisation: une expansion mesurée**

En deux ou trois décennies, l'expansion de l'urbanisation s'est poursuivie, mais à un rythme mesuré. Le phénomène est illustré par deux fragments de territoires à l'évolution particulièrement nette. Mais il ne faut pas oublier que les 92% du territoire cantonal restent non bâtis.

> Extrait Colombier - Cortailod: 1968 et 1993

> Extrait Cernier - Chézard-St-Martin: 1970 et 1994

Source: Office fédéral de topographie

- **Les territoires vécus sont de moins en moins régis par la proximité:** il n'est pas rare qu'une personne habite dans une commune, travaille dans une autre, fasse ses courses dans une troisième, ait son dentiste dans une quatrième, emmène ses enfants au cours de judo dans une cinquième, aille au spectacle dans un canton voisin, etc. Ces territoires "en archipels", faits de lieux discontinus reliés par des trajets en voiture allant couramment de 10 à 30 km, débordent nettement des frontières communales qui voient leur signification s'affaiblir.

### **Vitalité de l'agriculture**

Contrairement aux craintes de l'aménagement du territoire, l'étalement urbain ne s'est pas effectué au détriment de l'agriculture. Aujourd'hui, le grignotage des terres agricoles par l'urbanisation paraît bien moins menaçant pour la survie des agriculteurs que la libéralisation du commerce international et l'évolution de leurs conditions-cadre.

Heureusement, l'agriculture neuchâteloise dispose de trois atouts lui assurant de bonnes chances de résister à la conjoncture internationale.

*Annexe 4.4*

- **De nombreuses entreprises agricoles sont viables:** elles exploitent des terres de bonne qualité et sont nombreuses à avoir une taille de 50 hectares, ce qui permet généralement de rentabiliser les investissements nécessaires, malgré un endettement supérieur à la moyenne suisse.
- **Au bénéfice d'appellations AOC** qui devraient se multiplier (par exemple "Gruyère", "Fée verte"), elles ont la possibilité de diversifier leurs activités en élaborant des produits finis à forte valeur ajoutée (par exemple fromage, préparations de fruits, de viande).
- Enfin, à Neuchâtel comme ailleurs, l'agriculture sait pouvoir compter sur la **solidarité cantonale**. Ces dernières années, les motifs de consensus entre urbains et ruraux se sont renforcés. Tout le monde s'accorde sur...
  - ... la multifonctionnalité de la zone agricole: fonction d'approvisionnement traditionnelle, mais aussi conservation des ressources naturelles, sauvegarde du paysage, coexistence avec de multiples activités urbaines (loisirs, agrotourisme, manèges, etc.),
  - ... le bien-fondé de la protection de la nature et de l'environnement: subventions à une agriculture extensive, zones de protection, enjeux écologiques (eau, air, bruit, biotopes, etc.),
  - ... la nécessité de préserver la vitalité de la zone agricole: frein au dépeuplement entraîné par l'évolution des exploitations agricoles,
  - ... la nécessité de maintenir un niveau d'équipements et de services de type urbain sur l'ensemble du territoire, y compris pour les habitants de territoires ruraux,
  - ... la nécessité d'assurer l'accessibilité aux grands équipements depuis l'ensemble du territoire cantonal, par la complémentarité entre transports individuels et transports collectifs.

### Démographie: complexité croissante et découpages multiples

La répartition de la population neuchâteloise sur le territoire évolue. Certaines structures traditionnelles tendent à s'affaiblir alors qu'émergent des réalités homogènes et plus complexes, la mobilité renforcée contribuant à l'expansion du mode de vie urbain.

Ainsi, à la distinction globale traditionnelle du "Haut" et du "Bas" se superposent, aujourd'hui, d'autres découpages du territoire cantonal.

■ **L'affectation du territoire** oppose plutôt l'Est et l'Ouest: à l'est se trouve une vaste aire urbaine, les communes périphériques et le littoral étant dans l'orbite immédiate des villes; à l'ouest sont situées les vallées industrielles et les territoires agricoles. A un échelon plus fin, l'évolution de la population montre que ces cinq dernières années, le dynamisme a profité aux communes de la périphérie urbaine au détriment des villes-centres, qui ont perdu des habitants.

Annexe 1.1

#### Répartition de la population, par commune (2000)



Les communes de l'est du canton forment un ensemble très urbanisé, les communes périphériques étant dans l'aire d'influence des villes. Celles de l'ouest ont un caractère plus rural.

Source: OCS et SAT

#### Densités communales (2000)



La même répartition se retrouve dans la carte des densités de populations.

- 450 à 1'790 habitants/m<sup>2</sup>
- 140 à 450 habitants/m<sup>2</sup>
- 110 à 140 habitants/m<sup>2</sup>
- 40 à 110 habitants/m<sup>2</sup>
- 0 à 40 habitants/m<sup>2</sup>

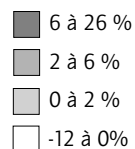
Source: OCS et SAT



### Evolution démographique par commune (1995-2000)



Le dynamisme démographique est localisé à l'est du canton. La croissance a profité aux communes de la périphérie urbaine, au détriment des villes-centres qui ont perdu des habitants.



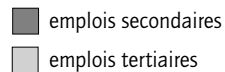
Source: OCS et SAT

- La dualité entre "Haut" et "Bas", montagnes et littoral, reste pertinente pour décrire la répartition des emplois secondaires et tertiaires. Elle s'est plutôt accentuée ces dernières années, avec une dominante de plus en plus industrielle dans les montagnes et de plus en plus tertiaire sur le littoral.

### Répartition des emplois secondaires et tertiaires, par commune (2000)



Le Locle et La Chaux-de-Fonds sont les deux grandes communes industrielles, qui se distinguent de Neuchâtel et des communes du littoral, à dominante tertiaire. A un échelon plus fin, il existe aussi de petites communes à dominante industrielle, à la répartition plus complexe.



Source: OCS et SAT

- La carte des revenus met en évidence d'autres regroupements: avec d'une part les villes et les montagnes, aux nombreux contribuables gagnant moins de 30'000 francs par an, et d'autre part les communes périphériques du littoral et du Val-de-Ruz, qui comptent le plus de contribuables gagnant plus de 75'000 francs par an.

### Classes de revenus par commune (2000)

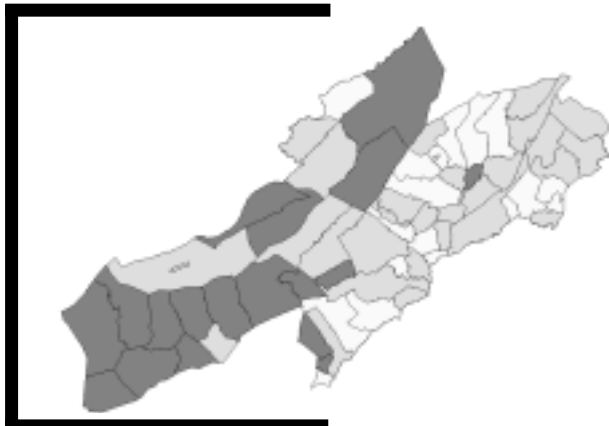


Les communes de la périphérie urbaine de Neuchâtel sont les plus aisées.

- revenus inférieurs à 30'000 francs par an >
- revenus 30'000 à 75'000 francs par an
- revenus supérieurs à 75'000 francs

Source: Service des contributions et SAT

### Revenus inférieurs à 30'000 francs par an (2000)



Les communes comptant une forte population aux bas revenus sont les villes et l'ouest du canton.

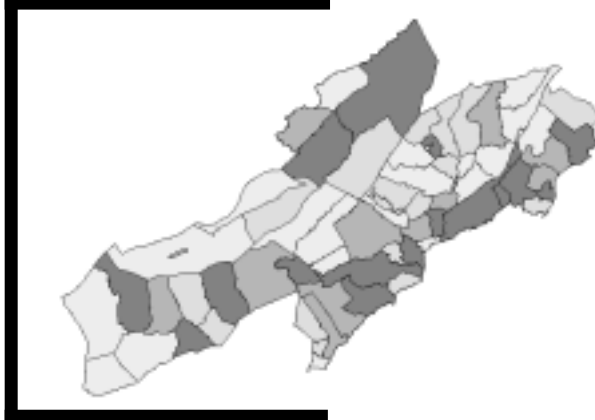
Part de la population communale gagnant moins de 30'000 francs par an:

- de 15 à 25% en gris clair;
- de 25 à 35% en gris moyen;
- de 35 à 45% en noir.

Source: Service des contributions et SAT

- La carte sociale du canton est encore différente, plus complexe: les trois villes abritent un grand nombre de chômeurs et de personnes bénéficiant d'une aide publique. Mais elles ne sont pas les seules, les anciennes vallées industrielles payent également un lourd tribut aux aléas de l'économie.

#### Taux de chômage par commune (2001)



Le chômage touche les villes et des groupes de communes affectées par un déclin industriel.

Taux de chômage:

- 1.9 à 3.3%
- 1.6 à 1.9%
- 1.1 à 1.6%
- 0 à 1.1%

Source: Service de l'emploi et SAT

#### Population aidée par commune (2000)



Moins contrastée, la carte des communes ayant une forte population aidée recoupe la carte du chômage.

Part de population aidée par commune:

- 4% et plus
- 3 à 4%
- 2 à 3%
- 1 à 2%
- 0 à 1%

Source: Département des affaires sociales et SAT

## 2.2 Éléments de diagnostic

Avec une population quasiment stable ces dernières décennies, la densité globale du canton de Neuchâtel a peu évolué. En revanche, la répartition des 166'000 habitants actuels sur les 800 km<sup>2</sup> du territoire cantonal a changé.

- **L'image d'un territoire contrasté**, avec des villes denses bien délimitées entourées de vastes campagnes très faiblement habitées, a largement inspiré l'aménagement du territoire depuis son introduction dans le canton à partir des années '40, notamment sous l'impulsion de Jacques Béguin et d'André Jeanneret.
- **Or nous vivons aujourd'hui dans un territoire beaucoup moins contrasté**, où il est de plus en plus difficile de tracer une limite nette entre secteurs bâtis et non-bâtis. Lorsqu'on se déplace du centre-ville à la campagne, on trouve rarement un seuil net, une "porte" de ville, mais plutôt une gradation continue de secteurs construits de densités très variables: première couronne urbaine dense, deuxième couronne de centres commerciaux et de villas, chapelets de localités le long des routes, quartiers de villas en extension de villages, maisons isolées, etc. La densité des espaces libres évolue à l'inverse: places et jardins publics en ville, vastes parkings des centres commerciaux en première couronne, jardins privés des quartiers de villas, mélanges d'industries, d'immeubles d'habitation et de terres agricoles cultivées en périphérie plus lointaine, etc.

Ce type d'occupation du territoire correspond à **une société qui tend à s'homogénéiser** sous l'effet des politiques publiques d'équilibrage (solidarité sociale), des médias (télévision), de la mobilité, de la diffusion des techniques domestiques, du confort, etc. Aujourd'hui, qu'ils habitent en ville, en campagne ou dans un secteur intermédiaire, tous les Neuchâtelois partagent peu ou prou le même mode de vie de type urbain, avec des services, des équipements publics et des infrastructures d'un niveau élevé sur l'ensemble du territoire.

### Découpage territorial et découpages thématiques

L'image contrastée d'un canton divisé en "blocs" – Haut/Bas, villes/campagnes –, dont la concurrence serait source de dynamisme, conservera sans doute longtemps une valeur de référence pour la population. Mais la réalité est que, dans un canton aussi petit et aussi homogène, **il n'y a pas de place pour des concurrences internes**: la compétition qui importe, c'est avec l'extérieur! En outre, le canton est nettement plus homogène qu'il y a cinquante ans. On en donnerait une image plus opportune et plus juste en le décrivant comme un ensemble solidaire de 166'000 habitants, polarisé sur trois villes et réparti sur une grande diversité de formes d'urbanisation, offrant une proximité rare à des espaces naturels, agricoles et de délasserment de haute qualité – dans quelle autre région trouve-t-on une moyenne montagne skiable à 10 km des centres-villes?

Cette situation est plus complexe que la représentation simple mise en avant dans plusieurs articles de la *Conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire* de 1986.

- **En 1986**, le canton était considéré comme découpé en un petit nombre de régions bien identifiées, entre lesquelles on souhaitait maintenir un équilibre (notamment article 3, alinéa 3: "*L'aménagement du territoire vise à la réalisation d'un meilleur équilibre entre les régions du canton*"). Le découpage était territorial, avant d'être catégoriel.
- **Aujourd'hui**, dans un canton de plus en plus homogène, le découpage territorial en "régions" n'est plus le seul à prendre en compte, mais doit être complété par la prise en compte d'autres découpages qui ne coïncident pas – la "carte" des villes n'est pas la "carte" sociale qui n'est pas la "carte" des revenus, etc.

### **Plus complexe et plus solidaire**

Cette image plus complexe implique un **renforcement des solidarités intracantonales**. Il y a de moins en moins de régions spécialisées. Les "montagnes" n'ont plus le monopole de l'industrie ni de la culture populaire, les villes celui des biens rares ni des services de haut niveau, également disponibles en périphérie; la campagne n'a plus le monopole de "la nature", le littoral celui des villégiatures, etc. Etroitement imbriquées, communes urbaines et communes rurales, riches et pauvres, industrielles et résidentielles... **ont plus que jamais des raisons d'être ensemble!**

**Plus complexe et plus solidaire:** il n'y a pas lieu de s'inquiéter d'une telle évolution, qui se présente au contraire comme un atout à valoriser, à condition de veiller à certaines conditions.

- Des actions fédératrices sont indispensables pour renforcer les solidarités intracantonales et instituer des acteurs capables de les valoriser à l'intérieur et à l'extérieur du canton.
- Des indicateurs de suivi fins et permanents doivent permettre de contrôler les incidences globales, sur les équilibres cantonaux (notamment financiers), des multiples actions sectorielles développées pour intervenir au plus près des réalités (aides à l'investissement, équipements, coûts sociaux, subventions culturelles, etc.).
- Des actions sectorielles sont indispensables pour surveiller et, si nécessaire, corriger les facteurs d'inégalités, domaine par domaine (par exemple en repensant les problèmes de mobilité et d'accessibilité aux centres-villes pour tous les habitants).

Lorsque la vitalité et la solidarité d'un territoire sont assurées, ses qualités spatiales, paysagères et patrimoniales se présentent comme des atouts complémentaires hautement significatifs, à entretenir, développer et valoriser. Quelles sont, aujourd'hui, les qualités territoriales du canton? Quels acquis sont à préserver? Quels aspects sont encore à améliorer?

### 3.1 Evolution récente

Le Service de l'aménagement du territoire n'a jamais eu le monopole de la gestion territoriale. Introduit en tant "qu'Office" à partir des années '40 dans le canton, devenu "Service" en 1986, il est venu renforcer des institutions qui l'avaient précédé: cadastre, agriculture, améliorations foncières, eaux, protection de la nature (forêts, faune, biotopes, etc.), transports (routes, transports publics), protection des monuments et sites, etc. Plus récemment, de nouveaux gestionnaires du territoire (protection de l'environnement, énergie) se sont ajoutés à cet ensemble.

La gestion du territoire n'est pas le fait d'un seul acteur ou service, mais la résultante de plusieurs actions publiques, parallèles ou coordonnées, dont l'organisation évolue avec le temps – ainsi les équipements routiers, hier traités isolément en fonction de considérations purement routières, tendent à être abordés aujourd'hui dans un cadre plus large prenant en compte les autres modes de déplacement, leurs incidences sur l'environnement, les liens avec l'urbanisation, etc.

#### Annexe 5

Ces six dernières années, les événements se sont succédé à un rythme soutenu sur de nombreux dossiers parallèles. Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les constructions et de la loi modifiée sur l'aménagement du territoire (1997), la tâche du canton a beaucoup évolué.

**Au niveau fédéral**, le canton a été appelé à se prononcer sur les plans sectoriels des places d'armes, de l'électricité et des infrastructures aéronautiques. Dans ce cadre, le protocole de coordination pour l'aéroport des Eplatures a été établi. De nouvelles dispositions légales ont été introduites, notamment la modification de la LAT et de son ordonnance ainsi que des ordonnances environnementales (ORNI, OPair, Osites).

**Le plan directeur cantonal**, approuvé par la Confédération en 1988, a été complété par trois fiches de coordination: réalisation de l'Expo.02 et d'un relais routier à Perreux, définition de la politique cantonale en matière d'énergie éolienne. La planification cantonale s'étend à bien d'autres tâches; une carte des dangers naturels est en cours d'étude ainsi que la conception directrice des itinéraires cyclables. Une étude pour la gestion des ports de plaisance fait l'objet d'études intercantionales, des projets particuliers liés à Expo.02 sont en cours. D'autres dossiers (surfaces d'assolement, aperçu de l'état de l'équipement, chemin du lac, itinéraires piétons, VTT, etc.) demandent une mise à jour et un suivi réguliers. Des études sur la protection de la nature et des paysages ont débuté ces deux dernières années.

Le canton a fait **un effort de concertation et d'information auprès des communes** pour l'établissement des plans d'aménagement et des plans de quartier. Des journées d'étude ont été organisées en 1999, notamment sur les plans de quartier, pour l'ensemble des communes neuchâteloises. Dix-neuf plans d'aménagement ont été sanctionnés par le Conseil d'Etat depuis 1996. Une étude pour la révision du plan d'aménagement est en cours pour treize communes.

La tendance va à une multiplication de **plans de quartier** et de **plans spéciaux** de complexité croissante. Depuis 1998, 42 plans de quartier et plans spéciaux (ou modifications de tels plans) ont été adoptés. C'est l'effet de la mise en vigueur des nouveaux plans d'aménagement qui fixent des périmètres à plan de quartier obligatoire, pour mieux gérer le territoire communal. Avec la reprise économique, les demandes de **permis de construire** ont également fortement augmenté ces dernières années. Grâce au *Guide du permis de construire* et au *Guide du plan de quartier*, la forme et le contenu de ces dossiers se sont améliorés. Il faut saluer l'effort des communes en matière de plans d'aménagement et de plans de quartier. Mais on constate encore des lacunes qui ont pour effet de tendre à allonger les procédures. Il faut poursuivre l'effort pour améliorer la qualité des dossiers et les gérer dans de meilleures conditions.

### 3.2 Eléments de diagnostic

Le fait majeur est l'attention inégale accordée, jusqu'à présent, à l'espace naturel et à l'espace urbain.

L'aménagement du territoire fut d'abord introduit dans le canton de Neuchâtel pour **protéger l'espace naturel de l'urbanisation**. Ainsi, cet objectif fonda les plans d'aménagement communaux mis en place sous l'impulsion de Jacques Béguin dès les années '40, ainsi que le décret cantonal concernant la protection des sites naturels du 14 février 1966, le décret concernant la protection des biotopes du 19 novembre 1969, etc.

De même, en 1986, la *Conception directrice cantonale* de l'aménagement du territoire consacrait de nombreux articles à la sauvegarde de la nature (air, eau, sol, paysages, forêts, biotopes, monuments naturels, rives du lac, etc.), mais n'avait que des ambitions limitées pour les territoires bâtis (répondre aux besoins, utiliser rationnellement les terrains, rechercher une valeur architecturale et urbanistique).

**Historiquement, l'espace naturel a eu la priorité sur l'espace urbanisé.** Cette antériorité se retrouve dans la LAT et dans la Lloi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), dont l'article 2, al. 2, énonce:

*"Les mesures d'aménagement du territoire ont notamment pour fins, conformément à la loi fédérale:*

- a) de protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage,*
- b) de créer et de maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé et favorable à l'habitat et à l'exercice des activités économiques..."*

Le point a) – protection de la nature – a été bien traité, par des mesures qui n'ont cessé de se renforcer au fil du temps et qui conservent toute leur actualité (notamment avec la promotion en cours du "tourisme vert"). Le point b) – qualité du milieu urbanisé – n'a pas encore bénéficié de la même attention, alors qu'il constitue actuellement un enjeu d'intérêt cantonal, conditionnant la réception des visiteurs, l'accueil des nouveaux arrivants et, plus généralement, l'image de la vie quotidienne dans le canton.

### **Une tradition urbaine**

Le canton n'a pas toujours négligé ses espaces urbains. Au contraire, Neuchâtel cultive **une riche tradition d'urbanisme**, très significative pour ses habitants et très importante pour son image extérieure. Les villes de Neuchâtel, de La Chaux-de-Fonds et du Locle présentent des caractères très contrastés et bien marqués, qui les singularisent dans le réseau des villes suisses et européennes. Leur patrimoine de musées et d'architectures de haut niveau, hérité notamment des 18<sup>e</sup>, 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> siècles, suscitent un intérêt croissant de la part de visiteurs étrangers (par exemple plan en damier de La Chaux-de-Fonds, premières maisons de Le Corbusier, musée d'ethnographie, centre Dürrenmatt, immeuble de l'Office fédéral de la statistique, etc.). La qualité urbaine est l'un des domaines où Neuchâtel peut revendiquer l'excellence, comme il le fait par exemple dans la recherche.

Les dernières décennies, cet **héritage d'une grande tradition urbaine** est passé au second plan des préoccupations cantonales. Les ambitions en matière de création urbaine, de qualité des quartiers et d'agrément des espaces publics ont été réduites à un petit nombre d'objectifs, l'intervention publique se limitant sur bien des points à de simples contrôles de légalité.

C'est pourtant dans l'espace urbain que réside la grande majorité de la population et des emplois. C'est aussi, en partie, dans les agglomérations que se développent ces milieux innovateurs qui sont à la source du dynamisme économique, social et culturel. Et ce sont les villes qui, les premières, accueillent les visiteurs extérieurs.

Il est temps que **l'aménagement de l'espace bâti bénéficie de la même attention que celle qui a été accordée, ces dernières décennies, à l'espace naturel** – sans renoncer en rien aux politiques de protection de la nature et de l'environnement qui, avec la multiplication des risques, conservent au contraire toute leur actualité.

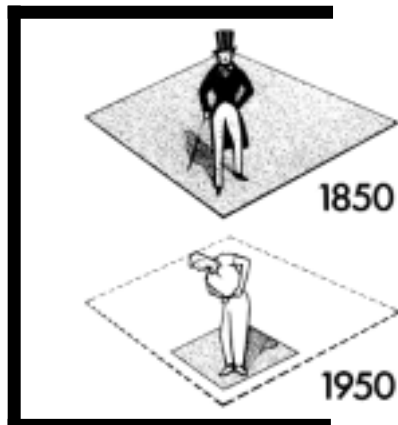
Ce diagnostic rejoint les orientations fédérales actuelles. Ainsi, après avoir longtemps mis l'accent sur la protection de la nature, la Confédération promeut aujourd'hui une vision plus intégrée du "développement durable" et reconnaît l'importance des agglomérations urbaines. Avec la mise en oeuvre d'un Agenda 21 en Ville de Neuchâtel, les réflexions en cours sur les agglomérations et des réalisations de pointe comme le quartier ECOPARC, le canton de Neuchâtel fait une fois de plus partie des précurseurs dans ces domaines.



### Qualités d'urbanisation: un éventail de possibilités

La priorité donnée à l'économie du sol a longtemps placé l'aménagement du territoire dans une optique défensive. A la limite, l'urbanisation était perçue comme un "mal nécessaire" que l'on pouvait seulement circonscrire, afin de préserver l'espace naturel. Ainsi, cette optique a conduit à préconiser des modèles d'habitat dense, comme "l'habitat groupé", consommant un minimum de sol.

#### Une optique de défense contre l'urbanisation



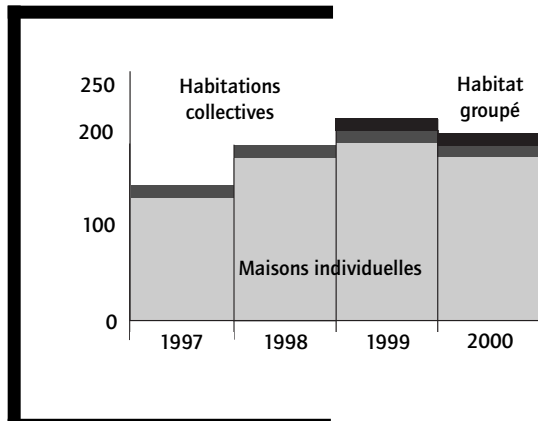
La priorité donnée à la défense de l'espace agricole et naturel contre l'extension de l'urbanisation s'exprime par des images fortes: ici, l'extrait d'une planche conçue par André Jeanneret et présentée à l'Exposition nationale d'agriculture de 1954 à Lucerne.

Source: A. Jeanneret, *Le pays de Neuchâtel et l'aménagement du territoire*, La Baconnière, 1981, p.27.

Or la densité n'est pas la seule qualité que l'on puisse attendre d'un espace urbanisé. Habitabilité, possibilités d'appropriation, disponibilité, agrément et animation des espaces publics, valeurs fonctionnelles et symboliques, accueil et image de marque pour les visiteurs, etc. sont des valeurs qui ont aussi leur importance et étaient cultivées, sous des formes multiples et dans des typologies variées, par la tradition urbaine des siècles passés.

Ces dernières années, cet éventail de possibilités a eu tendance à se réduire à ses deux extrêmes, "l'immeuble dense" ou la "villa" - cette dernière ayant largement dominé l'activité immobilière des dernières années.

#### Permis de construire (1997-2000)



Dans les autres communes que les trois villes (qui traitent elles-mêmes les demandes), les permis de construire portent, dans une très large majorité, sur des habitations individuelles.

Source: SAT

Or entre ces deux extrêmes, **il existe bien des possibilités de formes intermédiaires**, présentant des qualités adaptées aux besoins des diverses catégories de population. La "villa" n'est pas seulement coûteuse pour les collectivités (transports, équipements, etc.), elle a aussi des inconvénients pour ses utilisateurs: isolée, elle pose des problèmes de sécurité, l'entretien d'un grand jardin devient pénible avec l'âge, les déplacements sont fastidieux, etc. Une offre de "maisons" plus denses, avec des jardins moins grands à entretenir, plus proches d'équipements publics, serait mieux à même de répondre aux besoins de certains ménages.

Plus généralement, le large éventail des formes urbaines qu'illustrent les quartiers anciens est à même de répondre à des demandes sociales elles-mêmes très diverses: maisons de ville, petits immeubles au milieu de jardins, squares urbains, bandes de maisons avec jardinets, maisons aux très petites parcelles, allées, mails, places, jardins publics, etc.

L'amélioration de la qualité de l'espace urbain suppose une action publique plus incitative pour renouer avec la tradition urbaine neuchâteloise et l'appliquer aux divers territoires bâtis du canton: par exemple, encourager les partenariats pour diversifier l'offre immobilière et mieux répondre aux demandes; valoriser des quartiers exemplaires; établir des labels de qualité selon plusieurs critères (prix du foncier, mobilité, habitabilité, etc.); favoriser la réhabilitation d'immeubles anciens; soutenir des programmes d'amélioration des espaces publics en périphérie; organiser des parcours piétonniers, etc.



#### **Une alternative réductrice**

L'offre d'habitation a été longtemps réduite à une alternative simpliste entre un habitat dense, préconisé par les aménagistes, et la villa, réputée avoir la faveur du public. Or, entre ces deux extrêmes, il existe un large éventail de formes d'urbanisation intermédiaires, aptes à répondre aux demandes des diverses catégories de population.



## CONCLUSION

L'aménagement du territoire résulte de multiples forces et contraintes qui pèsent sur la vie cantonale et, plus ou moins directement, se traduisent en formes géographiques, urbaines et construites. Son rôle est, aux côtés des autres gestionnaires du territoire, de servir les intérêts prioritaires du canton en conciliant, autant que possible, les divers enjeux en présence. Son mode d'action consiste à négocier les processus en cours pour les infléchir dans le sens souhaité par les politiques publiques.

Pour conduire cette tâche, il faut une référence commune: un **diagnostic partagé** entre les forces politiques, économiques et sociales du canton et fondant la définition **d'orientations volontaires pour l'action**. Cette fonction est remplie, depuis quinze ans, par la *Conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire* adoptée en 1986. Mais par rapport à la situation de 1986, le territoire a évolué. Le Conseil d'Etat envisage de soumettre au Grand Conseil une révision de cet instrument, suite aux discussions qui auront lieu à la présentation du programme de législature.

Pour conclure, trois observations sont proposées sur l'évolution souhaitable des pratiques d'aménagement.

- L'accélération des changements économiques, sociaux et culturels rend de plus en plus aléatoire l'élaboration d'une planification d'ensemble, qui viserait à "tout prévoir" et à "tout organiser". D'une part, la gestion territoriale est de moins en moins unifiée et tend à se diviser en plusieurs plans sectoriels (de la nature, des forêts, de l'énergie, etc.). D'autre part, étant donné le rythme des évolutions et leur caractère largement imprévisible, la "**gestion par plan**" tend à laisser la place à une "**gestion stratégique**", qui se concentre sur quelques objectifs-clés, identifiés comme prioritaires.
  
- En gestion du territoire comme dans bien d'autres domaines, il faut "penser globalement" et "agir localement": disposer d'informations aussi larges et aussi fiables que possible permettant de veiller sur les grands équilibres cantonaux (économiques, sociaux, financiers, écologiques, etc.), tout en se mettant en condition de saisir les opportunités souvent imprévues que pourra offrir la conjoncture. De ce point de vue, la petite taille du canton, handicap à bien des égards, peut aussi être un avantage, la proximité des acteurs assurant une bonne réactivité à l'imprévu.

■ Le territoire est l'un des indicateurs significatifs de la vie cantonale. Son observation permet d'apporter périodiquement aux décideurs politiques des données fiables et des éléments de diagnostic – des “photographies” du canton, comme celles proposées par ce rapport 2002. Dans la conjoncture incertaine que nous connaissons, cette fonction de “veille territoriale” mériterait d'être valorisée. La constitution, avec d'autres services, d'un **observatoire du territoire** permettrait de suivre des indicateurs plus nombreux, plus précis et plus souvent actualisés que ceux utilisés pour l'élaboration de ce rapport. La disponibilité de ces données autoriserait des communications politiques plus fréquentes sur l'état du territoire cantonal.

Les changements rapides de ces dernières années ont renforcé les relations qui lient l'aménagement du territoire aux autres aspects de la vie cantonale. Lorsque l'urgence commande, lorsque des opportunités se présentent, il faut répondre présent et réagir rapidement, en débordant bien souvent les frontières des domaines administratifs. Outil de l'action publique au service du débat politique, l'aménagement du territoire entend contribuer à entretenir le dynamisme neuchâtelois qui a permis à notre petit canton de conserver une place enviable dans le contexte suisse et européen.

Ce rapport d'information est une base précieuse pour le Conseil d'Etat, qui s'en inspirera pour définir sa politique en matière de développement territorial et pour fixer certains objectifs de son programme de législature.

## ANNEXES

### 1 POPULATION :

#### 1.1 Evolution de la population neuchâteloise

a - Population neuchâteloise par district depuis 1990

	1990	1995	1997	1998	1999	2000
Neuchâtel	49 314	50 561	50 364	50 459	50 527	50 491
Boudry	33 814	35 574	36 000	36 119	36 312	36 508
Val-de-Travers	11 981	12 408	12 391	12 438	12 405	12 185
Val-de-Ruz	12 553	13 722	14 005	14 087	14 243	14 387
Le Locle	15 004	15 241	15 094	14 871	14 644	14 513
La Chaux-de-Fonds	37 656	38 764	38 808	38 677	38 674	38 392
Total NE	160 322	166 270	166 662	166 651	166 805	166 476

Source : OCS, Recensements cantonaux de la population

b - Population neuchâteloise selon l'origine depuis 1990

Origine :	1990	1995	1997	1998	1999	2000
suisse	127 259	127 971	128 500	128 753	128 817	128 602
étrangère	33 063	38 299	38 162	37 898	37 988	37 874

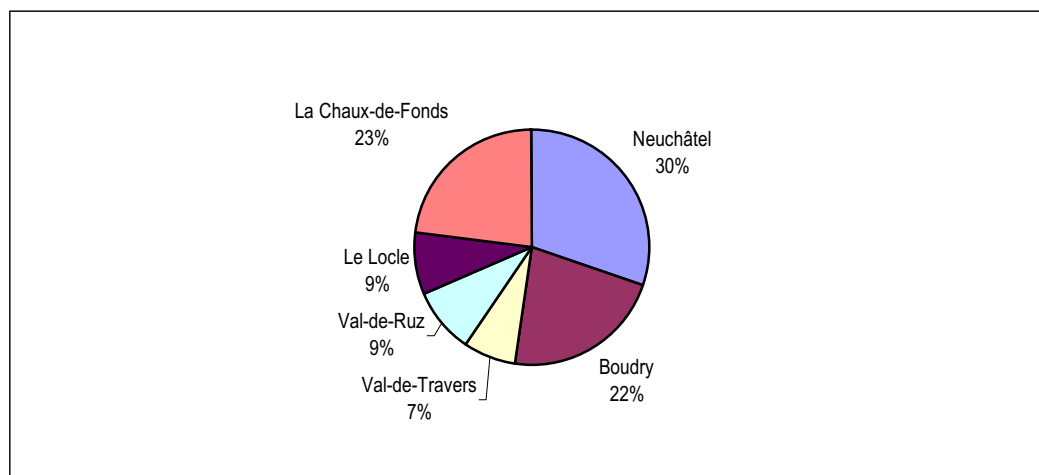
Source : OCS, Recensements cantonaux de la population

c - Bilan démographique neuchâtelois depuis 1996

	1996	1997	1998	1999
solde migratoire	- 306	- 186	- 189	- 119
mouvement naturel	312	322	235	275

Source : OFS, ESPOP, 2000

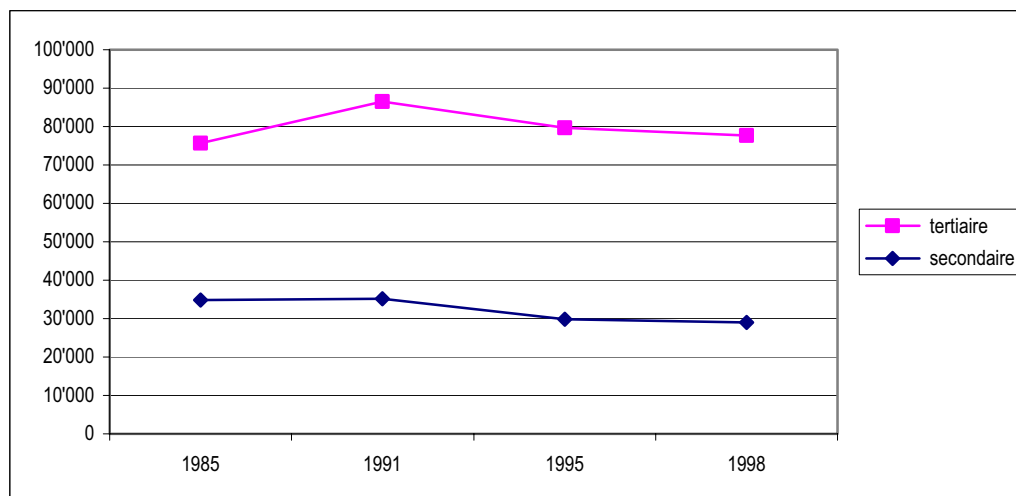
#### 1.2 Répartition de la population neuchâteloise par district en 2000



Source : OCS, Recensement cantonal de la population, 2000.

## 2 EMPLOIS

### 2.1 Evolution de l'emploi dans les secteurs secondaire et tertiaire dans le canton de Neuchâtel



Source : OFS, Recensement fédéral des entreprises, 1998.

### 2.2 Répartition de la population et des emplois en 1998 dans le canton de Neuchâtel

	Les trois villes + agglomération*	Reste du canton	Canton de Neuchâtel
Nombre d'habitants	118 102 (soit 71 %)	48 549 (soit 29%)	166 651
Nombre d'emplois	63 496 (soit 82 %)	14 222 (soit 18%)	77 718

\*Communes du Locle, La Chaux-de-Fonds, Neuchâtel, Marin-Epagnier, Saint-Blaise, Hauterive, Corcelles-Cormondrèche, Peseux, Auvernier, Colombier, Boudry, Cortaillod, Bevaix

Sources : OFS, Recensement fédéral des entreprises 1998 ; OFS, ESPOP, 2000.

### 2.3 Evolution du taux de chômage dans le canton de Neuchâtel

Taux de chômage	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Neuchâtel	5.5	6.3	5.3	3.9	2.3	2
Suisse	4.4	5.1	3.6	2.6	1.8	1.6

Sources : Service cantonal de l'emploi ; OFS, Enquête suisse sur la population active, 2000.

### 3 MOBILITE

Les données du micro-recensement trafic 2000, publiées en décembre 2001 par la Confédération, donnent des informations précieuses sur les comportements des ménages en matière de transport. Le dépouillement des données pour le canton de Neuchâtel n'étant pas disponible avant quelques mois, les données présentées concernent la Suisse dans son ensemble.

Les informations concernant les mouvements pendulaires des Neuchâtelois, informations issues du recensement fédéral 2000, ne seront pas non plus disponibles avant quelques mois.

#### 3.1 Evolution de la distance moyenne parcourue chaque jour en Suisse par personne selon le moyen de transport utilisé

	1984	1994	2000
A pied	1 km	1.5 km	1.7 km
A vélo	0.8 km	0.9 km	0.9 km
En vélomoteur	0.6 km	0.2 km	0.1 km
En moto	0.3 km	0.4 km	0.7 km
En automobile	19.2 km	23.1 km	25 km
En transports publics	5.5 km	6.2 km	6.6 km
Autres*	2 km	1.7 km	2.1 km
Total	29.4 km	34 km	37.1 km **

\*poids lourds, avion, bateau, remontées mécaniques, etc.. ; \*\*sans les étrangers

Sources : d'après Micro recensements trafic 84, 94, 2000, OFS, ODT, 2001

#### 3.2 Répartition des déplacements en Suisse en 2000 en proportion de la distance parcourue et de la durée du déplacement

	Distance journalière	Durée du déplacement
Marche	4.6%	34.3 %
Bicyclette	2.5%	5.6 %
<b>Trafic non motorisé</b>	<b>7.2%</b>	<b>39.8 %</b>
Cyclomoteur	0.3 %	0.4 %
Moto	1.9 %	1.4 %
Voiture (conducteur)	48 %	30.5 %
Voiture (passager)	19.3 %	11.2%
<b>Transport individuel motorisé</b>	<b>69.5%</b>	<b>43.6%</b>
Train	13.6 %	5.8 %
Car postal	0.5 %	0.5 %
Tram/bus	3.6 %	5.2 %
<b>Transports publics</b>	<b>17.7 %</b>	<b>11.4 %</b>
Autres	5.6%	5.2 %

Source : OFS, ODT, Micro recensement trafic 2000, 2001

#### 3.3 Distance moyenne parcourue chaque jour en Suisse en 2000 par personne selon le motif de déplacement

	Lun. – Ven.	Sa	Di	moyenne hebdomadaire	En %
Travail	11.6 km	2.1 km	1.4 km	8.8 km	24 %
Formation	2.1 km	0.8 km	00 km	1.6 km	4 %
Achats	4.0 km	7.3 km	1.2 km	4.0 km	11 %
Loisirs	12.3 km	24.9 km	27.8 km	16.3 km	44 %
Accompagnement d'une personne (navette)	1.6 km	2.1 km	1.8 km	1.7 km	5 %
Activités d'affaires, course de service	3.8 km	1.3 km	0.3 km	3.0 km	8 %
Motif indéterminé	1.2 km	2.2 km	4.0 km	1.7 km	5 %
Tous les motifs	36.5 km	40.7 km	36.6 km	37.1 km	100 %

Source : OFS, ODT, Micro recensement trafic 2000, 2001



## 4 UTILISATION DU SOL

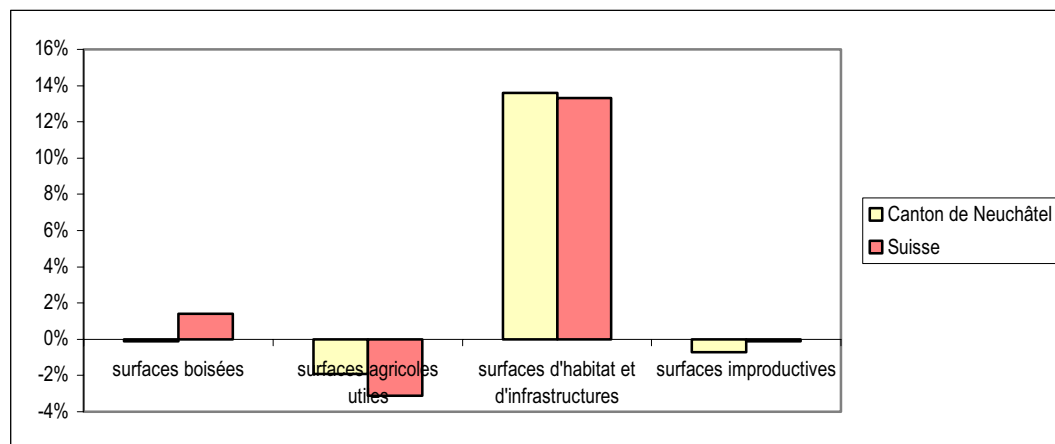
### 4.1 Evolution de l'utilisation du sol dans le canton de Neuchâtel et en Suisse

a - Evolution de l'utilisation du sol selon 15 modes d'utilisation du sol

Modes d'utilisation	Statistiques de la superficie 1979/85* en ha	Statistiques de la superficie 1992/97 en ha	Augmentation / Diminution		
			en ha	en %	en % en CH
<b>Surfaces boisées</b>	<b>31 228</b>	<b>31 207</b>	<b>- 21</b>	<b>- 0,1</b>	<b>+ 1.4</b>
Forêt (sans forêt buissonnante)	28 590	28 684	+ 94	+ 0,3	+ 1.4
Forêt buissonnante					
Autres surfaces boisées	2 638	2 523	- 115	- 4,4	- 1.2
<b>Surfaces agricoles utiles</b>	<b>34 379</b>	<b>33 734</b>	<b>- 645</b>	<b>- 1,9</b>	<b>- 3.1</b>
Arboriculture fruitière, viticulture, horticulture	997	941	- 56	- 5,6	- 14.1
Prés et terres arables, pâturages locaux	23 222	22 818	- 404	- 1,7	- 2.1
Alpages	10 160	9 975	- 185	- 1,8	- 3.2
<b>Surfaces d'habitat et d'infrastructure</b>	<b>5 388</b>	<b>6 122</b>	<b>+ 734</b>	<b>+ 13,6</b>	<b>+ 13.3</b>
Aires de bâtiments	2 711	3 025	+ 314	+ 11,6	+ 16.5
Aires industrielles	305	398	+ 93	+ 30,5	+ 24.4
Surfaces d'infrastructure spéciale	273	409	+ 136	+ 49,8	- 5.0
Espaces verts et lieux de détente	372	408	+ 36	+ 9,7	+ 16.8
Surfaces de transport	1 727	1 882	+ 155	+ 9,0	+ 9.6
<b>Surfaces improductives</b>	<b>9 311</b>	<b>9 243</b>	<b>- 68</b>	<b>- 0,7</b>	<b>- 0.1</b>
Lacs	8 759	8 719	- 40	- 0,5	- 0.0
Cours d'eau	172	173	+ 1	+ 0,6	+ 0.5
Végétation improductive	312	287	- 25	- 8,0	+ 0.7
Surfaces sans végétation	68	64	- 4	- 5,9	- 0.6

\* données révisées

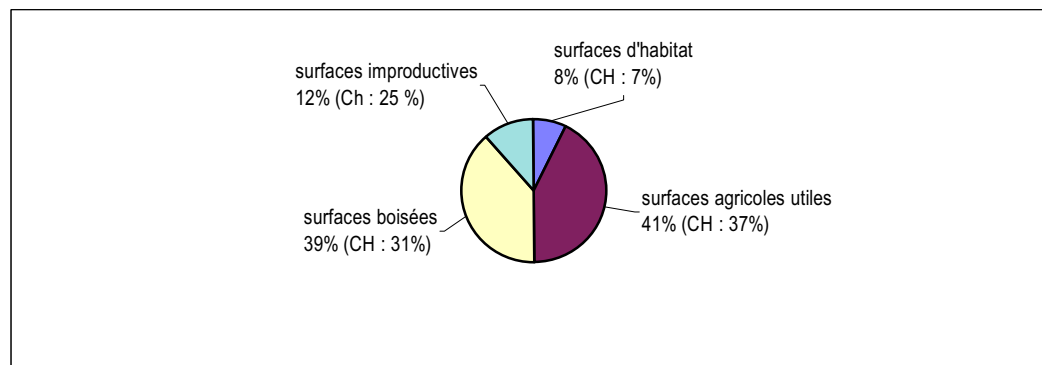
b - Evolution de l'utilisation du sol selon les quatre domaines principaux d'utilisation du sol



Source : OFS, Statistique suisse de la superficie, L'utilisation du sol dans les cantons, 1996

s

### 4.2 Domaines principaux de l'utilisation du sol à Neuchâtel et en Suisse



Source : OFS, Statistique suisse de la superficie, L'utilisation du sol dans les cantons, état 1990-1994, 1996

### 4.3 Aire urbanisée

a - Evolution comparée des surfaces d'habitat et d'infrastructures et de la population entre 1985 et 1997 dans le canton de Neuchâtel et en Suisse

	Surface d'habitat et d'infrastructures			Population		
	1979-1985	1992-1997	évolution	1985	1997	évolution
Neuchâtel	5 388 ha	6122 ha	13.6%	155 478	166 668	7.2%
Suisse	246 409 ha	279 095 ha	13.3%	6 484 834	7 081 346	9.2%

Sources : OFS, Statistique suisse de la superficie, L'utilisation du sol dans les cantons, 1996 ; OCS, Recensements cantonaux de la population

b - Répartition de la population et de l'usage du sol dans le canton de Neuchâtel en 2000

		Les trois villes + agglomération*	Reste du canton	Canton de Neuchâtel
Nombre d'habitants		117'630 soit 71 %	48'846 soit 29 %	166'476
Surface des zones bâties et à bâtir**	Total en km <sup>2</sup>	22.89 km <sup>2</sup>	19.06 km <sup>2</sup>	41.95 km <sup>2</sup>
	En % des zones bâties et à bâtir totale du canton	54.16 %	45.4 %	100%
Surface totale	En km <sup>2</sup>	156,56 km <sup>2</sup>	560,4 km <sup>2</sup>	716,96 km <sup>2</sup>
	En % de la surface totale du canton	21,8%	78,2%	100%
Surface des zones bâties et à bâtir, en % de la surface totale des communes		14.6 %	3.4 %	5,85 %
Surface des zones bâties et à bâtir, en % de la surface totale du canton		3,19%	2,2%	5,85 %
m <sup>2</sup> par habitant		1'331 m <sup>2</sup> /hab.	11'473 m <sup>2</sup> /hab.	4'307 m <sup>2</sup> /hab.
m <sup>2</sup> de zones à bâtir par habitant		194.6 m <sup>2</sup> /hab.	390.20 m <sup>2</sup> /hab.	252 m <sup>2</sup> /hab.

\*Communes du Locle, La Chaux-de-Fonds, Neuchâtel, Marin-Epagnier, Saint-Blaise, Hauterive, Corcelles-Cormondrèche, Peseux, Auvonnier, Colombier, Boudry, Cortaillod et Bevaix

\*\* Non comprises les zones d'utilisation différées ainsi que les données des communes de Colombier et de Coffrane qui ne sont pas encore disponibles

Sources: SAT, Aperçu de l'état de l'équipement ; OCS, Recensements cantonaux de la population

#### 4.4 Aire agricole :

a - Part des exploitations à titre principal dans les cantons de l'espace Mittelland et en Suisse

	Total 2000	Exploitations à titre principal	Part des exploitations à titre principal
Suisse	70 537	49 239	70 %
<b>Neuchâtel</b>	<b>1 165</b>	<b>966</b>	<b>83 %</b>
Berne	14 150	10 255	72 %
Fribourg	3 804	3 138	82 %
Jura.	1 228	1 011	82 %
Soleure	1 806	1 253	69 %

Source : OFS, Relevé des structures agricoles 2000

b - Exploitations agricoles par classe de grandeur en Suisse et dans les cantons de l'espace Mittelland

	Nombre d'exploitations par classe de grandeur				Part des différentes classes de grandeur			
	0-10 ha	10-20 ha	20-50 ha	50 + ha	% 0-10 ha	% 10-20 ha	%20-50 ha	% 50+ ha
Suisse	26 913	24 984	17 433	1 207	38 %	35 %	25 %	2 %
<b>Neuchâtel</b>	<b>233</b>	<b>163</b>	<b>614</b>	<b>155</b>	<b>20 %</b>	<b>14 %</b>	<b>53 %</b>	<b>13 %</b>
Berne	5415	6 289	2 345	101	38 %	44 %	17 %	1 %
Fribourg	784	1 268	1 655	97	21 %	33 %	43 %	3 %
Jura.	181	194	659	194	15 %	16 %	54 %	16 %
Soleure	512	594	652	48	28 %	33 %	36 %	3 %

Source : OFS, Relevé des structures agricoles 2000

## 5 DONNEES DE L'AMENAGEMENT

### 5.1 Données nationales

#### a - Législation

De nombreuses lois et ordonnances concernant la gestion du territoire ont vu le jour depuis 1996

- Ordonnance sur la protection des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (1.5.1996).
- Ordonnance sur les atteintes portées au sol (Osol, 1.7.1998)
- Ordonnance sur l'assainissement des sites pollués (Osites, 26.8.1998)
- Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE, 19.10.1998)
- Ordonnance sur la protection des eaux (Oeaux, 28.10.1998)
- Ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI, 23.12.1999)
- Loi fédérale sur l'agriculture (Lagr, 29.4.1998)
- Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT, modification du 28.6.2000)

#### b - Conceptions et Plans sectoriels

Le canton a collaboré à l'élaboration de diverses conceptions et plans sectoriels selon l'article 13 LAT.

Les études suivantes ont été adoptées par le Conseil fédéral :

- Conception paysage suisse (CPS, 19.12.1997)
- Plan sectoriel Expo. 02 (1.7.1998)
- Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA, 18.10.2000)
- Plan sectoriel militaire y compris les places d'armes et de tir et aérodromes militaires (PSM, 28.2.2001)
- Plan sectoriel des lignes de transport d'électricité (27.6.2001)

Les études suivantes sont en cours :

- Plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA), réexamen global
- Plan sectoriel des transports ferroviaires
- Plan sectoriel des routes
- Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA), partie IIIC 1<sup>ère</sup> série et IIIB6

### 5.2 Données cantonales

#### a - Aménagement du territoire

##### Modifications législatives :

En 1997, la loi sur les constructions (Lconstr, 25.3.1996), les modifications de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) et les deux règlements d'exécution sur les constructions (RELConstr., 16.10.1996) et sur l'aménagement du territoire (RELCAT, 16.10.1996) sont entrés en vigueur.

##### Adaptation du plan directeur cantonal :

Le plan directeur cantonal, approuvé par la Confédération en 1988 a été complété depuis 1996 par trois nouvelles fiches de coordination :

- Expo.01, fiche approuvée le 1.3.98 par la Confédération et adaptée pour Expo.02
- Planification cantonale pour l'installation de deux parcs d'éoliennes, fiche approuvée le 28.11.01 par la Confédération
- Planification cantonale pour la réalisation d'un relais autoroutier à Perreux, sur la commune de Boudry, fiche approuvée le 28.11.01 par la Confédération

##### Collaborations extérieures :

Des contacts réguliers sont entretenus avec les régions LIM, la Conférence des offices romands d'aménagement du territoire (CORAT), la Communauté de travail du Jura (CTJ), la Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (CEAT), la Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC), l'Association suisse pour l'aménagement national (ASPAN) et l'Espace Mittelland (dans le cadre du groupe du projet "harmonisation du droit régissant la police des constructions").

En collaboration avec les différents cantons romands impliqués, le canton de Neuchâtel a participé à l'élaboration de l'étude sur l'armature urbaine et économique de l'espace CTJ (Schéma de planification 1999).

Etudes cantonales et intercantionales :

- Planification intercantonale de la navigation de plaisance, en cours
- Aménagement du sentier du Lac, en cours
- Vade-mecum des constructions rurales, réalisé par la CEAT, 1996
- Re-délimitation des zones de constructions basses (Décret du 14 février 1966), dites zones rouges, réalisé
- Plan directeur cantonal des chemins pour piétons et des chemins de randonnées pédestres, tenu à jour
- Nouvelle carte des itinéraires balisés de vélos tous terrains "VTT", phase finale d'élaboration
- Etude LIM région Val-de-Travers, réalisée
- Etude LIM région Val-de-Ruz, réalisée
- Etude Association Centre-Jura, réalisée

Etudes et travaux internes :

- Inventaire des terrains libres de construction, réalisé en 1997
- Contrôle des surfaces d'assèchement, réalisé en permanence
- Mise à jour de l'Aperçu de l'état de l'équipement
- Informatisation des plans d'aménagement, en cours.

Autres actions :

- Un règlement-type sur les constructions a été élaboré. Il vise à proposer aux communes, de manière aussi pratique que possible, des dispositions-type pour les règlements communaux.
- Le SAT a mis en place deux plate-formes de discussions, l'une avec les aménagistes travaillant dans le canton et l'autre, avec les associations professionnelles d'architectes.
- Organisation des journées des communes (information aux communes sur l'actualité en matière d'aménagement du territoire) consacrées en 1999 aux plans de quartier, et prévues en 2002 sur le thème de l'équipement.
- La Communauté de travail pour l'aménagement du territoire (CTAT) réunit périodiquement tous les services impliqués dans l'aménagement du territoire. Elle a pour but de coordonner certains aspects techniques de dossiers en relation avec l'aménagement du territoire. Elle est aussi le lieu d'échanges et de réflexions sur l'avenir du territoire cantonal.

Le service de l'aménagement du territoire collabore avec les autres services compétents en matière de gestion du territoire. Cette collaboration vise à la mise en place de politiques cantonales de l'environnement, des transports et de l'énergie cohérentes avec les objectifs de l'aménagement.

b - Ponts et Chaussées

- Conception directrice des itinéraires cyclables, en cours
- Carte des dangers naturels, pilotée par le Bureau de l'économie des eaux (en collaboration avec d'autres services cantonaux).

c - Transports

- Conception directrice des transports collectifs, adoptée le 2.10.2000

d - Energie

- Plan cantonal de l'énergie, en cours.
- Conception de l'énergie (1993) remise à jour périodiquement, à refaire en 2003.

e - Protection de l'environnement

- Cadastre du bruit routier, des installations ferroviaires et aérodromes, tenu à jour
- Etablissement des zones de protection des eaux, tenu à jour
- Cadastre des sites pollués, en préparation
- Plan des mesures OPair, à actualiser

#### f - Conservation de la nature

- Délimitation de zones-tampon (décret du 27 juin 1990 sur la protection des marais) en collaboration avec le service de l'aménagement du territoire, en cours
- Conception directrice de la protection de la nature et des paysages, en cours
- Inventaire cantonal des objets que l'Etat entend mettre sous protection (ICOP) : biotopes, objets géologiques, et sites naturels d'importance régionale, en cours

#### g - Forêts

- Plan d'aménagement forestier, en cours
- Plan de délimitation des forêts par rapport à la zone à bâtir, tenu à jour
- Plans de gestions forestiers, plans communaux

### 5.3 – Aménagement local

#### a - Aire rurale:

Nombre de dérogations accordées pour des constructions hors de la zone à bâtir depuis 1996 :

	1997	1998	1999	2000	Octobre 2001
Nombre total de demandes	731	816	886	835	688
Nombre de dérogations accordées	119	107	107	99	62
Proportion de dérogations	16 %	13 %	12%	12%	9%

Source : SAT 2001

#### Surfaces d'assolement (état 2001)

Le planimétrie des surfaces d'assolement donne désormais un aperçu très précis des surfaces disponibles dans le canton. Ces surfaces sont de 6731 ha en 2001 alors que le contingent à préserver pour notre canton est de 6668 ha. La marge de manœuvre du canton est donc de 63 ha.

#### b - Plans d'aménagement

A ce jour, toutes les communes du canton ont engagé la révision de leur plan d'aménagement.

A fin 2000, 48 communes ont terminé l'adaptation de leur plan d'aménagement à la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT). Ceux-ci ont été sanctionnés par le Conseil d'Etat. Les dossiers de 7 communes sont en phase d'achèvement de procédure.

Depuis 1998, 42 plans de quartier et plans spéciaux ainsi que les modifications de ces plans ont été adoptés.

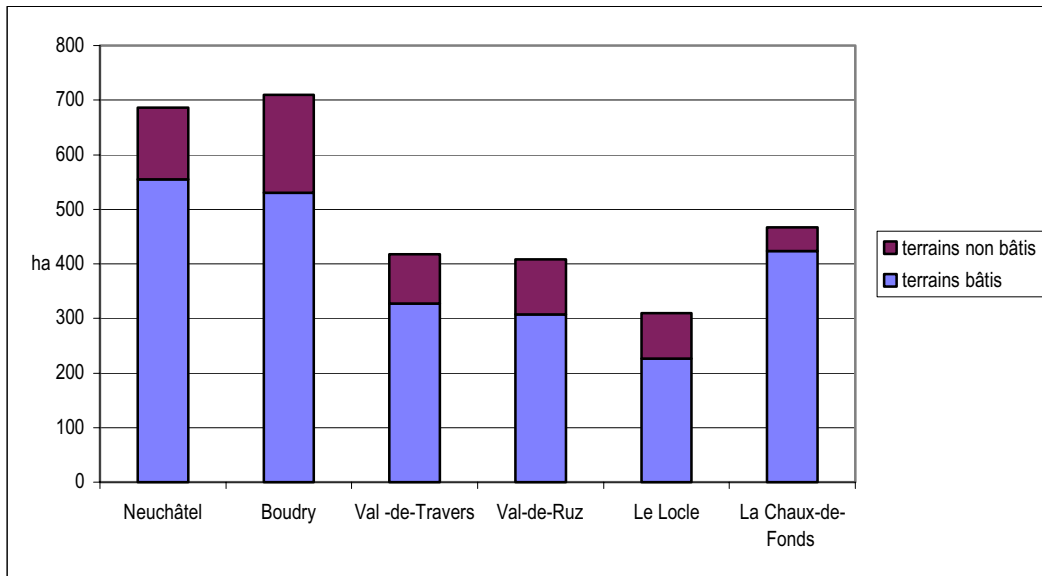
#### Etat des zones à bâtir par district

	Total des zones à bâtir*	Terrains non bâtis	Proportion des terrains non bâtis
Neuchâtel	1128.54 ha	262.51 ha	23.3%
Boudry	885.61 ha	206.27 ha	23.3%
Val-de-Travers	566.42 ha	137.27 ha	24.2%
Val-de-Ruz	522.64 ha	138.24 ha	28.7%
Le Locle	416.77 ha	112.21 ha	26.5%
La Chaux-de-Fonds	675.07 ha	77.87 ha	11.5%

\* Non comprises les zones d'utilisation différées ainsi que les données des communes de Colombier et de Coffrane qui ne sont pas encore disponibles

Source : SAT, Aperçu de l'état de l'équipement

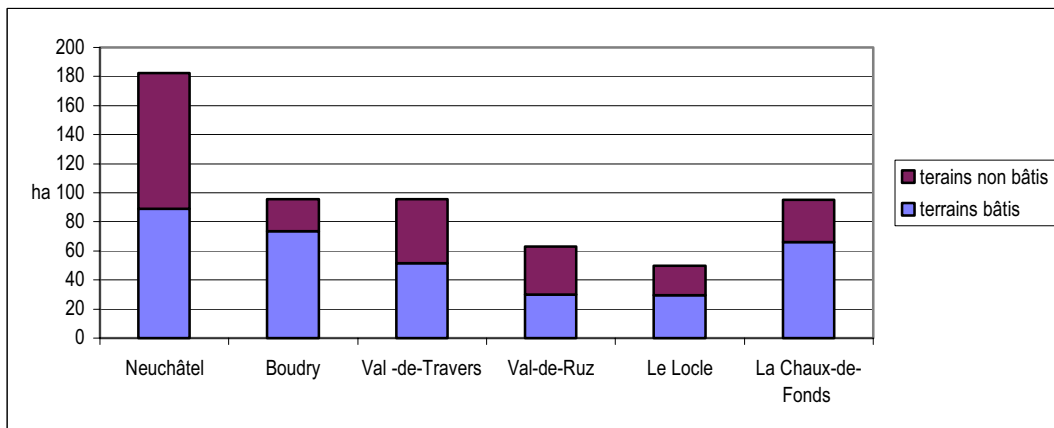
Terrains déjà bâtis et réserves de terrains à bâtir pour les zones d'habitation par district\*



\* Non comprises les zones d'utilisation différées ainsi que les données des communes de Colombier et de Coffrane qui ne sont pas encore disponibles

Source : SAT, Aperçu de l'état de l'équipement

Terrains déjà bâtis et réserves de terrains à bâtir pour les zones d'activité par district\*



\* Non comprises les zones d'utilisation différées ainsi que les données des communes de Colombier et de Coffrane qui ne sont pas encore disponibles

Source : SAT, Aperçu de l'état de l'équipement