République
et canton de Neuchâtel

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

AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
2006

AVRIL 2007

AMENAGEMENT DU TERRITOIRE 2006 07.016

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil

Madame la présidente, Mesdames, Messieurs,

Nous vous adressons le quatrième rapport sur l'aménagement du territoire dans le canton, intitulé "Aménagement du territoire 2006".

Ce rapport expose les principaux événements qui ont touché le territoire depuis 2002, date de la publication du dernier rapport sur l'aménagement du territoire, et notamment des conditions de mise en oeuvre de la Conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire 2004, adoptée par votre Conseil le 26 janvier 2005.

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.

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

Neuchâtel, avril 2007

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente, Le chancelier,

Sylvie Perrinjaquet **Jean-Marie Reber**

Résumé

Le quatrième rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'aménagement du territoire dans le canton s'inscrit dans le contexte fixé par la Conception directrice cantonale 2004. Il présente un bilan 2002-2006 centré sur l'avancement de la stratégie RUN et structuré par les cinq priorités politiques qui en découlent.

> Relations extérieures: rayonner

L'aménagement du territoire a assuré deux contributions principales au rayonnement du canton: la politique des pôles de développement d'importance cantonale facilite l'accueil d'entreprises; la concrétisation du RUNrenforce la cohésion des villes et des régions. Au plan transfrontalier, le canton a rejoint le Réseau métropolitain Rhin-Rhône et a développé une coopération entre La Chaux-de-Fonds, Le Locle, Villers-le-Lac et Morteau.

> Economie: inciter

Le redressement de l'économie cantonale reste fragile et garde un caractère prioritaire. La politique des pôles de développement est bien avancée sur quatre pôles d'activités économiques d'importance cantonale (Littoral Ouest, Littoral Centre, Littoral Est, Montagnes neuchâteloises) et trois pôles d'importance régionale (Couvet, Cernier-Chézard, Cornaux-Cressier). Théoriquement généreuse, l'offre foncière en terrains à bâtir est en pratique limitée, conduisant à des prix fonciers et immobiliers élevés.

> Accessibilité: relier

Les liaisons extérieures du canton se sont améliorées (aviation, autoroutes, rail)., mais les efforts doivent être poursuivis, notamment en liaison avec la construction du TGV Est et de la transversale TGV Rhin-Rhône. Un diagnostic «urbanisation-transports» sur tout le canton a montré l'étroitesse des marges de manoeuvre disponibles. Le projet de plan directeur des transports propose de réorganiser les conditions de mobilité dans le canton, dans la perspective d'un futur TransRUN.

> Espace urbain: valoriser

L'urbanisation est restée plus compacte que dans d'autres cantons. La valorisation de l'urbanité du canton progresse avec la mise en oeuvre de six projets RUN (trois villes, communautés du Littoral et Le Locle-La Chaux-de-Fonds, régions du Val-de-Travers, Centre-Jura et Entre deux-lacs). En revanche, le développement de grands commerces en périphérie menace la vitalité des centres et génère du trafic automobile. Le Val-de-Ruz et La Béroche ont adhéré au projet RUN juste avant la publication du présent rapport.

> Solidarité territoriale: renforcer

Dans les villes, la présence de la nature peut être renforcée. Hors des villes, une étude des «espaces ruraux et intermédiaires» a montré la fiabilité des dispositifs de protection de la nature et la nécessité d'organiser la multifonctionnalité de ces espaces.

Une conclusion présente huit thèmes-clés qui conditionnent la mise en oeuvre des politiques d'aménagement: foncier, équipement, mitage, urbanisation-transports publics, énergie, forêts, tourisme doux, projets d'agglomération et de région.

SOMMAIRE

Introduction
UN AMENAGEMENT ORIENTE ET STRUCTURE **5**

Priorité politique 1
RELATIONS EXTERIEURES: RAYONNER **11**
1.1 Promotion internationale et nationale 11
1.2 Relations transfrontalières 13
Conclusion: un effort à poursuivre et à renforcer 14

Priorité politique 2
ECONOMIE: INCITER **15**
2.1 La politique cantonale des pôles de développement 18
2.2 Marché foncier et immobilier 21

Priorité politique 3
ACCESSIBILITE: RELIER **25**
3.1 Liaisons internationales et nationales 25
3.2 Liaison avec la France: la H20, du régional au national 27
3.3 Liaisons cantonales et locales 27

Priorité politique 4
ESPACE URBAIN: VALORISER **31**
4.1 Des localités compactes 31
4.2 Valorisation de l'urbanité 34
4.3 Répartition territoriale de l'urbanité 36

Priorité politique 5
SOLIDARITE TERRITORIALE: RENFORCER **37**
5.1 Nature et campagne en ville 38
5.2 Les espaces ruraux et intermédiaires 38

Conclusion
L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, AUJOURD'HUI **43**

Annexes **47**
1 Synthèse des dossiers traités par le SAT 48
2 Données de base 67

UN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ORIENTÉ ET STRUCTURÉ

Le présent document est le quatrième 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, qui prévoit l'élaboration d'un tel rapport tous les quatre ans.

Contexte

Le précédent rapport 2002 visait avant tout à constater l'état du territoire neuchâtelois, afin de prendre acte des profonds changements intervenus depuis les rapports antérieurs de 1990 et 1996. Le rapport 2006 s'inscrit dans une autre perspective. Aujourd'hui, l'aménagement du territoire neuchâtelois est orienté et structuré.

- La **Conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire 2004** a été approuvée par le Grand Conseil le 26 janvier 2005 et favorablement reçue par la Confédération. Elle fixe une stratégie générale du Réseau Urbain Neuchâtelois (RUN) décomposée en cinq priorités politiques, qui fournissent l'armature du présent rapport.

- Les études de base pour la **révision du plan directeur cantonal** sont engagées. C'est la première étape d'une démarche qui devrait aboutir en 2009-2010. Le présent rapport en intègre les premiers résultats, sans préjuger de la suite du processus de révision.

2002	**2004**	**2006**	**2009-2010**
Rapport	Conception directrice	Rapport	Plan directeur cantonal

Processus de révision du plan directeur cantonal

Sur la base de la Conception directrice cantonale 2004, approuvée par le Grand Conseil le 26 janvier 2005, le processus de révision du plan directeur cantonal est de la compétence du Conseil d'Etat . Il est conduit en concertation avec la Commission consultative pour la révision de la Conception directrice cantonale.

Echéancier prévisionnel

> Etudes de base 2006-2007
> Avant-projet, projet 2008-2009
> Consultation, présentation au Grand Conseil, approbation du Conseil d'Etat 2009-2010
> Approbation de la Confédération 2010

Contenus

Etayé sur cet arrière-plan, le rapport 2006 propose des contenus mieux cernés et plus précis que le rapport 2002. Il répond ainsi aux critiques émises en 2002-2003 par le Grand Conseil.

- D'une part, il est plus spécifiquement centré sur le domaine de l'aménagement du territoire, recadré conformément à la Conception directrice 2004.

- D'autre part, il met à disposition des données plus systématiques sur l'évolution du territoire cantonal, selon le concept pragmatique «d'observatoire du territoire» préconisé par le rapport 2002 (p. 37).

Un rapport en cinq chapitres

Aujourd'hui, faire le point sur l'état du territoire cantonal revient à évaluer l'avancement de la mise en oeuvre de la Conception directrice 2004: depuis le dernier rapport de 2002, comment se déroule la stratégie RUN? dans quelle mesure les cinq priorités politiques identifiées ont-elles été respectées? quels progrès ont été réalisés? quelles tâches restent à effectuer?

Aussi, le rapport sur l'aménagement du territoire dans le canton 2006 se présente en cinq chapitres correspondant aux cinq priorités politiques. Leur ordre de présentation est le même que celui des priorités dans la Conception directrice 2004, étant entendu qu'il ne reflète aucune hiérarchie entre les priorités, qui sont de même niveau.

1. Priorité des relations extérieures: rayonner
2. Priorité de l'économie: inciter
3. Priorité de l'accessibilité: relier
4. Priorité de l'espace urbain: valoriser
5. Priorité de la solidarité territoriale: renforcer

Deux annexes présentent des données détaillées sur le territoire cantonal et sur l'évolution des dossiers traités par le service de l'aménagement du territoire.

Mise en oeuvre du RUN: pragmatisme et négociation

La stratégie cantonale du réseau urbain neuchâtelois (RUN) fédère l'ensemble des actions en cours. Elle ne fonctionne pas comme un centre de pilotage qui serait «à l'origine de tout», mais comme un élément fédérateur et mobilisateur, un «fil rouge» visant à encourager et mettre en cohérence les initiatives de nombreux acteurs, de façon à créer une dynamique globale d'intérêt cantonal.

Conformément à la Conception directrice de 2004, elle opère selon le principe de subsidiarité et sur des bases contractuelles. Sa mise en oeuvre s'effectue dans un esprit pragmatique. La priorité est d'aller au concret: susciter l'adhésion d'acteurs à des politiques d'intérêt cantonal, négocier des projets partagés avec les intéressés, construire la décision collective. Les textes juridiques et techniques (contrats, plans directeurs, etc.) viennent ensuite: ce n'est pas un but, mais un moyen d'enregistrer les politiques décidées et de réguler leur mise en oeuvre.

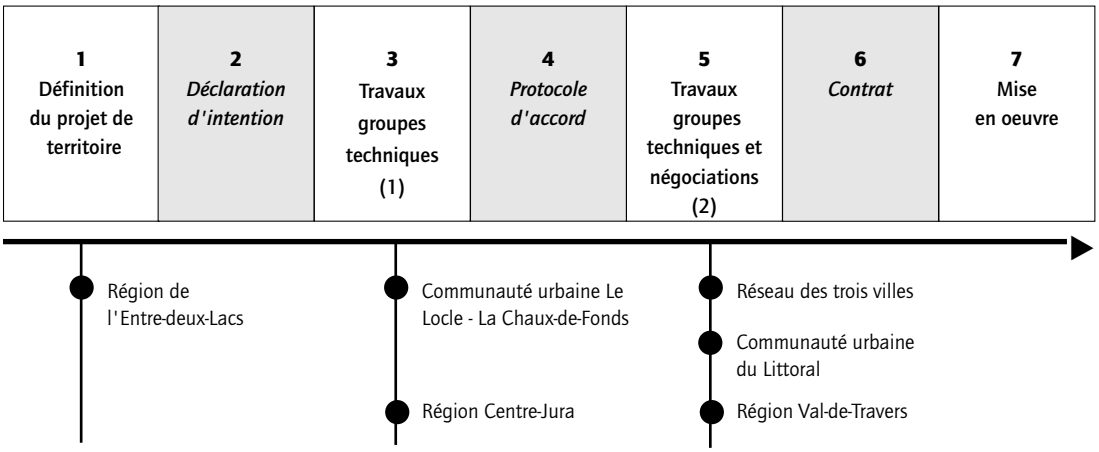
La démarche procède à l'inverse d'un aménagement doctrinaire, qui partirait des textes pour passer ensuite aux actes. Dans le RUN, «on fait plus qu'on ne dit»: l'essentiel du travail est la construction patiente de vrais partenariats, dont les textes ne sont que l'un des instruments. Et dans le RUN, «on dit tout ce qu'on fait»: les Journées citoyennes de 2005, le site internet www.lerun.ch, les six lettres d'information éditées de mai 2005 à janvier 2007 et de nombreuses séances d'information et de concertation assurent une implication aussi forte que possible des Neuchâtelois à la mise en oeuvre de la stratégie cantonale.

Avancement du RUN

La stratégie RUN a été retenue comme projet-pilote de la politique fédérale des agglomérations (2001-2004) et de la nouvelle politique fédérale régionale (2005-2007).

Sur le plan technique, sa mise en oeuvre est soutenue par une équipe RUN constituée de 10 spécialistes (économistes, géographes, juristes, etc.). Le fonctionnement (un peu plus de 5 postes équivalents plein temps) est assuré par un partenariat entre la Confédération, le canton et les communes.

Le RUN comprendra à terme huit projets, dont six sont en cours: trois projets de région et trois projets d'agglomération (schéma ci-dessous). En 2006, les trois projets les plus avancés sont au stade de la préparation des contrats. En outre, fin 2006, le Val-de-Ruz a manifesté son intention de rejoindre la démarche.



Chaque projet vise à développer la coopération (plutôt que la concurrence) entre les acteurs publics et privés concernés. Les domaines d'application sont variables selon les cas: transports, gestion commune de réseaux, partage de services et de compétences, groupements d'achats, promotion commune, pilotage commun, etc.

Le 8 décembre 2006, le canton et les groupements de communes pour les projets d'agglomération et de région ont créé l'association du RUN, qui facilitera la stratégie de développement régional et territorial du canton, dans la perspective de la Nouvelle politique régionale et de la politique des agglomérations.

L'urbain et le rural dans le RUN: une clarification

Au départ, la stratégie RUN s'était focalisée sur les villes du canton. Ainsi en 2004, la Conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire énonçait: «*Aucune ville neuchâteloise n'atteint la taille de 100'000 habitants, minimale pour se positionner sur une scène nationale et internationale. La stratégie RUN consiste à valoriser les communes urbaines du canton comme un seul et même réseau urbain de près de 120'000 habitants*» – ce dernier chiffre étant la somme des populations des agglomérations de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Le Locle.

Or à l'expérience, il est apparu que cette focalisation exclusive sur les villes posait deux problèmes.

- Elle créait une division artificielle entre les villes et les régions – ce qui est parfaitement contraire à l'objectif de la stratégie RUN, de rassembler toutes les forces du canton pour agir avec plus de puissance hors canton.

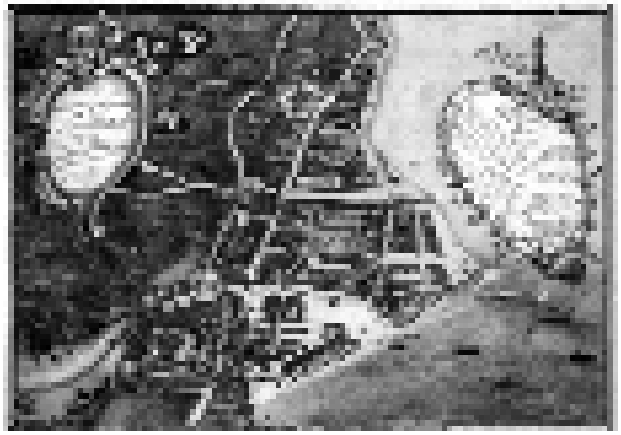
- Elle n'était pas conforme à la réalité. Le canton n'est plus divisé, comme autrefois, entre un monde urbain et un monde rural. Aujourd'hui, tout le monde partage le même mode de vie, avec de nombreuses manières individuelles et collectives de conjuguer l'urbain et le naturel: les urbains vont à la campagne pour leurs loisirs, les ruraux utilisent les services des villes, les péri-urbains travaillent en ville et habitent en campagne, tous fréquentent les pôles centraux et périphériques, des activités secondaires et tertiaires se développent en campagne, la présence de la nature en ville est toujours plus forte, etc.

Les Journées citoyennes de 2004 ont clairement mis en évidence qu'il n'y a plus deux sociétés, urbaine et rurale, vivant «chacune dans son territoire», mais que tous les Neuchâtelois entendent profiter de l'urbanité ET de la ruralité d'un canton à la fois vert ET urbain (voir «Réseau urbain neuchâtelois: trois journées citoyennes», Actes des journées du 19 février, du 25 mars et du 26 avril 2004, Département de la gestion du territoire, septembre 2004). Cette évolution n'est pas une spécificité du canton de Neuchâtel, mais un trait général des pays développés, comme le soulignait par exemple le sociologue Yves Chalas: «Fin du dualisme entre ville et non-ville... La métropolisation a produit cette situation historiquement inédite d'une société entièrement urbaine, d'une co-extensivité de la ville et du territoire, d'une ville-territoire» (revue «Urbanisme» 28, mars-avril 2006, p.10).

Cette clarification a permis de mieux structurer le présent rapport:

- le chapitre 4 ne porte plus exclusivement sur «les villes», vues comme des territoires isolables, mais sur une «urbanité» présente à divers titres partout dans le canton

- le chapitre 5 ne porte plus sur «les régions», vues comme le négatif des villes, mais sur le rural et le naturel, tels qu'ils sont présents, gérés et appréciés par l'ensemble de la population, dans les villes comme dans les campagnes.



Le territoire hier: des villes entourées de campagnes
Jean-Jacques Berthoud, «Plan de la Ville et Faubourg de Neuchâtel», 1769, collection MAHN

Le canton hier: deux mondes séparés, l'un urbain, l'autre rural
Paul Robert (1851-1923), «L'industrie» et «L'agriculture», 1896, collection MAHN

Neuchâtel aujourd'hui: un canton urbain ET rural, avec de multiples manières de conjuguer en chaque lieu l'urbanité ET la ruralité

RELATIONS EXTÉRIEURES: RAYONNER

Le rapport 2006 sur l'aménagement du territoire dans le canton rend compte des principales contributions que l'aménagement du territoire a pu apporter au rayonnement extérieur du canton depuis le rapport de 2002.

1.1 Promotion internationale et nationale

Vu de Los Angeles ou de Shanghai (par exemple), le canton de Neuchâtel a deux manières d'exister:

- par des produits d'excellence à valeur d'image mondiale: horlogerie (luxe), microtechnologies (espace, énergie), biomédical (santé), absinthe (produit du terroir)
- en tant que composante de l'arc lémanique et de l'arc jurassien et disposant ainsi d'atouts métropolitains (accessibilité, recherche, formation, expertises rares, etc.): les alliances multiples avec les cantons voisins valorisent ce positionnement (DEWS, Bioalps, réseaux de formation, GateWestSwitzerland, etc).

Plus que jamais, l'image propre à unifier les actions de promotion extérieure est celle d'un canton solidaire et innovateur. Deux contributions principales sont assurées par l'aménagement du territoire.

- La politique des **pôles de développement d'importance cantonale** renforce l'attractivité du canton pour l'accueil et les extensions d'entreprises, en améliorant l'offre de terrains bien situés, planifiés et immédiatement disponibles.

- La concrétisation du RUN permet de rassembler les forces disponibles en renforçant les coopérations entre communes et avec le canton, alors que les lacunes de coordination ont longtemps été un facteur d'affaiblissement.
  > Le réseau des villes a été le premier initiateur de la démarche, le resserrement des liens permettant de gagner en puissance de rayonnement, par exemple dans le domaine de la culture (création d'un agenda culturel commun, facilités de transports publics liées à des événements, etc.).
  > Les mesures engagées par la région Val-de-Travers pour faciliter et valoriser la présence locale de «fleurons» industriels (entreprises mondialisées jouant un rôle moteur pour la région) sont également un bon exemple de contribution significative à l'image extérieure du canton.

L'aménagement du territoire a apporté d'autres contributions significatives au rayonnement neuchâtelois.

■ Grands événements

Le grand événement de l'Expo 02 avait été conçu dès le départ comme éphémère: il n'a laissé que peu de traces tangibles sur le territoire cantonal. En revanche, la construction du stade de la Maladière a un caractère durable et a doté le canton d'un outil de promotion de première importance.

■ Actualité de l'urbanisme

La stratégie RUN de valorisation de l'urbanité du canton a permis à Neuchâtel de s'affirmer dans l'actualité de l'urbanisme au plan national (divers soutiens de la Confédération, publications) et dans les milieux francophones de l'urbanisme et de l'aménagement (publications, conférences, liens avec plusieurs agences d'agglomération françaises).

Sur le plan de l'énergie, le canton a été l'un des premiers en Suisse à lancer un projet de parc éolien, sur la base d'une procédure de planification jugée exemplaire (à plusieurs reprises). En revanche, les oppositions à ce projet au nom du paysage, fortement médiatisées au plan national, tendent à brouiller l'image d'un canton d'avant-garde en matière de protection de la nature.

Sur un plan de la qualité architecturale, Neuchâtel a brillé dans la Distinction romande d'architecture en 2006, puisque sur les 30 dossiers retenus en dernière sélection, 6 sont neuchâtelois et 2 sont lauréats. Les objets récompensés (passerelle sur l'Areuse, étable à Lignières) et nominés (notamment tour de l'OFS à Neuchâtel) ont été remarqués pour leurs aspects innovants, qui avaient justifié des efforts de planification particuliers.

■ **Valorisation touristique et culturelle**

La valorisation touristique extérieure des produits d'excellence neuchâtelois a peu produit de résultats au-delà des effets d'annonce, qui restent importants pour l'image du canton.

Les efforts de valorisation du patrimoine urbain et architectural commencent à porter leurs fruits. En particulier, en 2004, le Conseil fédéral a retenu La Chaux-de-Fonds - Le Locle comme l'un des cinq objets de la liste indicative nationale pour l'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO, en même temps que la Villa blanche et la Villa turque de Le Corbusier et que les sites lacustres du Laténium (exposition permanente et parc). L'effet d'image pour le canton est significatif. Néanmoins, faute d'offres touristiques plus consistantes (circuits combinés, par exemple), les résultats en termes de chiffre d'affaires restent modestes.

Ces efforts sont soutenus par diverses actions de promotion culturelle. Ainsi, la création du Théâtre du Passage à Neuchâtel et la rénovation du Théâtre de l'Heure-Bleue à La Chaux-de-Fonds contribuent fortement à la valorisation des villes. De même, la qualité des expositions des musées neuchâtelois de renommée internationale est un atout maître pour l'image extérieure du canton.

1.2 Relations transfrontalières

La coopération transfrontalière au sein de la Conférence TransJurassienne (CTJ) est actuellement en cours de repositionnement. Elle a débouché en 2006 sur la création d'un Observatoire statistique transfrontalier de l'Arc jurassien (OSTAJ) pour le suivi des effets des accords bilatéraux de 2004, grâce à un financement conjoint de la Région de Franche-Comté, des cantons de Berne, Vaud, Neuchâtel et Jura et d'un programme INTERREG (Union européenne et Confédération helvétique).

En juillet 2006, sur sa demande, le canton de Neuchâtel a été intégré comme membre associé dans le Réseau métropolitain Rhin-Rhône, reconnu comme l'une des 15 métropoles lauréates de l'appel d'offres lancé en 2005 par la DATAR (aujourd'hui DIACT) pour soutenir le rayonnement international des agglomérations françaises.

Les échanges transfrontaliers se sont intensifiés avec la Communauté urbaine du Grand Besançon (176'000 habitants), principalement au niveau technique des méthodes de gestion urbaine et d'aménagement.

L'agglomération La Chaux-de-Fonds - Le Locle - Villers-le-Lac - Morteau

Une coopération transfrontalière locale se développe à l'échelon du bassin de vie associant Morteau et Villers-le-Lac (agglomération d'environ 9'000 habitants), Le Locle et La Chaux-de-Fonds (environ 53'000 habitants). En novembre 2006, elle a débouché sur la constitution d'une Communauté d'agglomération («à la française»), annoncée par une conférence de presse tenue dans le train entre La Chaux-de-Fonds et Morteau.

Dans ce bassin, les échanges transfrontaliers sont toujours plus importants: majoritairement dans le sens France>Suisse pour l'emploi et dans le sens Suisse>France pour la résidence, les achats et les loisirs. La frontière crée des distorsions jusqu'à présent non maîtrisées: hausse des prix fonciers et immobiliers côté France, menaces de «dumping salarial» côté Suisse, professionnels formés en France travaillant côté Suisse et manquant côté France, problèmes de transport, inégalités sociales entre populations vivant côte à côte, etc.

Le but de la coopération est de maîtriser ces «effets-frontière» par divers dispositifs, actuellement à l'étude (fiscalité, emploi, formation, transports publics, etc.). Les études sont pilotées par le Canton de Neuchâtel et par la Région de Franche-Comté, en partenariat avec les collectivités locales (communes et intercommunalités). Un soutien INTERREG (Europe-Suisse) aux transports est demandé pour 2007.

Conclusion: un effort à poursuivre et à renforcer

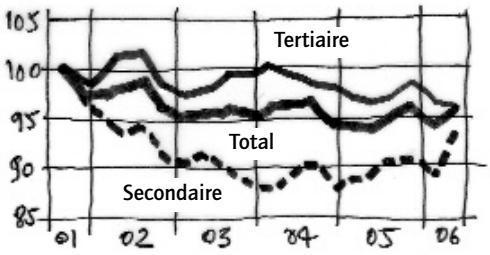
La stratégie RUN de promotion d'un canton urbain, compétent, solidaire et branché sur le monde, reste une priorité politique de première importance. L'image extérieure du canton est l'une des clés de la prospérité. Elle se construit tous les jours, en minimisant les handicaps et en valorisant les atouts. L'aménagement du territoire en est l'un des instruments.

La mise en avant de l'urbanité du canton n'est aucunement antagoniste avec la promotion d'un «canton vert», mais lui apporte un atout complémentaire qui la distingue par exemple d'autres offres comparables. Ainsi, à la différence de régions plus «périphériques», Neuchâtel est en mesure de se présenter comme non seulement «proche de la nature», mais aussi comme un canton urbain vivant et animé, où l'on profite à la fois de villes attractives et d'espaces ruraux et naturels préservés.

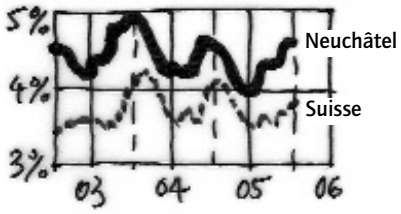
Depuis le rapport 2002, le canton résiste plutôt bien à une conjoncture économique internationale et nationale toujours incertaine. Mais la situation reste fragile et l'effort cantonal doit être maintenu.

Globalement, l'évonomie cantonale confirme le redressement observé en 2002. Mais si les résultats s'améliorent, ils sont encore loin d'être suffisants et la conjoncture reste lourde d'incertitudes (voir schémas):

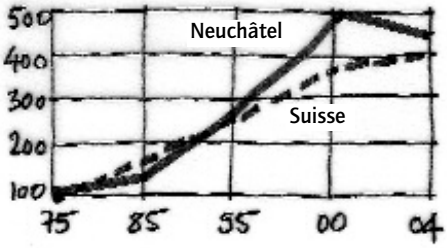
- après une baisse en 2002, l'emploi est resté grossièrement stationnaire, à la faveur d'un redressement du secteur secondaire; en revanche, les emplois tertiaires subissent une baisse inquiétante (perte de centralité?)
- l'industrie neuchâteloise a bénéficié de l'essor des exportations: or celle-ci dépendent d'une conjoncture internationale dont on sait la volatilité
- le taux de chômage cantonal reste supérieur de 1 point à la moyenne suisse
- le revenu cantonal par habitant est toujours inférieur à la moyenne suisse (- 13% en 2002 selon G. Geiser, Office de la statistique, février 2005), même s'il tend à s'en rapprocher (enquête OFS sur les salaires 2004).



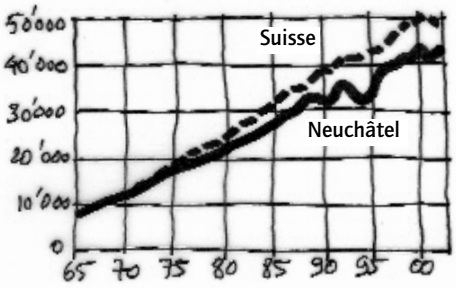
Emploi selon le secteur économique (2001-2006)
Indice 100 au 3e trimestre 2001 - Source Neuchâtel statistique



Taux de chômage (2002-2006)
Source Neuchâtel statistique



Evolution des exportations (1975-2004)
Indice 100 en 1975 - Source administration fédérale



Revenu (en Francs) par habitant (1965-2000)
Source OFS (Recensements fédéraux)

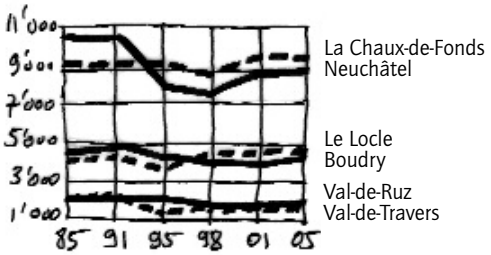
Le canton a reconstruit une structure économique de qualité, avec de nombreuses activités à haute valeur ajoutée. Mais trois problèmes restent pendants:

- cette valeur se réalise trop souvent hors du canton (perte des centres de décision et des services liés)
- le profilage comme «canton microtechnique», fondé sur des atouts réels, n'a pas encore rencontré le succès escompté auprès d'entreprises
- pour éviter un retour de la monoculture horlogère, il faut poursuivre les efforts de diversification de l'économie par l'appui à la recherche, à la formation et à la promotion économique.

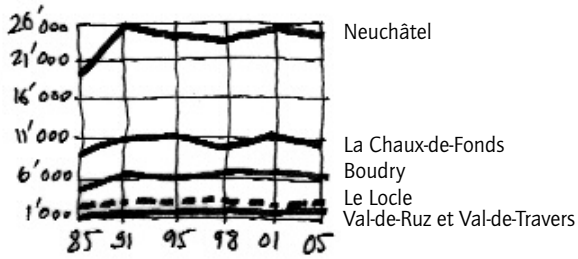
Le développement économique du canton reste une première priorité politique.

Localisation du développement

Depuis 2002, la répartition spatiale des activités économiques entre les districts a peu évolué.

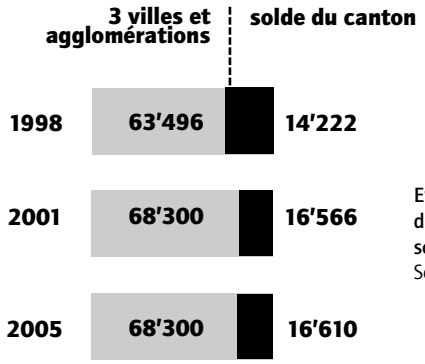


Emplois du secteur secondaire par district (1985-2005) - Source OFS



Emplois du secteur tertiaire par district (1985-2005) - Source OFS

De même, pour l'emploi, le rapport entre les agglomérations et les régions est resté stable.



Evolution des emplois selon leur localisation dans les 3 villes et agglomérations ou dans le solde du canton, 1998-2005
Source: SAT, voir annexe 2.2

Cette stabilité de la répartition des activités (comme celle de la population) est due en grande partie à la politique volontaire de soutien aux Montagnes neuchâteloises, qui s'est notamment traduite par:

- une affectation préférentielle aux Montagnes des aides directes de la promotion économique (45% en 1986, plus de 60% en 2002 – 40% des emplois au Locle sont encouragés par des mesures de promotion économique)
- une délocalisation de services cantonaux (+280 emplois de 1990 à 2000) qui a partiellement compensé la perte d'emplois tertiaires (-1'000 emplois entre 1991 et 1998)
- une nouvelle péréquation fiscale à la fin des années 90, corrigeant des déséquilibres croissants (données mises en évidence par une étude Urbaplan sur les effets du tunnel de la Vue-des-Alpes, avril 2006).

Aujourd'hui, au contraire d'un «saupoudrage» territorial, l'aide cantonale tend à être modulée selon les performances escomptées des projets sur les marchés internationaux. C'est notamment l'optique de la politique des pôles de développement d'importance cantonale.

L'objectif de diversifier les secteurs d'activités dans les Montagnes reste difficile à atteindre: on ne change pas un profil économique qui gagne. Aujourd'hui modernisé et productif, le capital régional de compétences industrielles, de formation, de recherche et de connectivité internationale tend moins à se diversifier qu'à se renforcer.

Le Locle et Val-de-Travers: ancrage et développement des fleurons

Des entreprises horlogères prestigieuses dites «fleurons», fabriquant surtout des produits de luxe pour l'exportation, renforcent leur ancrage au Locle et dans le Val-de-Travers. Certaines reviennent dans la région.

Deux facteurs principaux entrent en jeu:

- une stratégie d'image des entreprises: valorisation du «Swiss Made» au lieu d'origine, continuité d'une tradition de haute précision, pays des Montagnes neuchâteloises (jusqu'à Morteau), figure d'une «fabrication dans les sapins» («style sapin» de l'école d'art de La Chaux-de-Fonds valorisé par une grande exposition en 2006)
- une main d'oeuvre compétente et le différentiel de la frontière: bassin d'emploi transfrontalier combinant la réputation d'excellence côté Suisse et un niveau de vie supérieur à salaire égal côté France, des différences de fiscalité, etc.

La présence de ces fleurons est essentielle pour l'emploi, mais n'assure pas nécessairement d'autres avantages (centre de décision, recherche et formation, fiscalité, etc.). En effet, ces entreprises mondialisées maîtrisent parfaitement les possibilités de multilocalisation afin de profiter au mieux des avantages spécifiques de chaque territoire – ainsi, certaines entreprises produisent dans le canton de Neuchâtel tout en étant basées ailleurs ou en payant leurs impôts dans un autre canton, etc.

2.1 La politique des pôles de développement

Il existe dans le canton des zones d'activité aux capacités d'accueil théoriquement importantes. Mais les terrains sont souvent mal situés et indisponibles, leurs propriétaires ne souhaitant pas vendre.

Etant donné l'importance stratégique de l'enjeu et la relative modestie des engagements nécessaires, le canton entend se donner les moyens de maîtriser son foncier industriel:

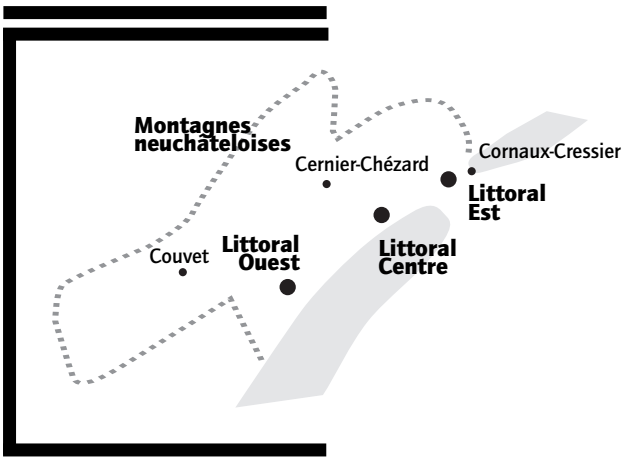
- rendre disponibles les zones d'activités existantes bien localisées
- selon les besoins, en créer de nouvelles – en étant conscient que de tels développements s'effectuent toujours sur de bonnes terres agricoles (pesée des intérêts entre économie et agriculture).

Conformément à la stratégie RUN, la politique des pôles de développement a deux objectifs prioritaires.

- Dans un contexte très concurrentiel, il est impératif d'offrir aux entreprises des terrains immédiatement disponibles et prêts à la construction. Cela suppose d'anticiper, en réalisant d'avance les démarches de planification et d'améliorations foncières nécessaires.
- Cette anticipation permet aussi de choisir les localisations les plus avantageuses dans une perspective de développement durable: pas seulement des sites proches de noeuds autoroutiers, d'accessibilité exclusivement automobile; mais aussi et prioritairement des secteurs de gares, offrant des possibilités de desserte par transports publics (personnes et marchandises), et des sites mixtes ou proches de quartiers d'habitation, favorisant les mobilités douces (marche à pied, vélo).

Un programme-cadre a été fixé début 2005 (point 4.3.4 du «Projet d'agglomération - Transport et urbanisation» soumis à l'ARE le 28 février 2005). Pour éviter les risques de spéculation et de pression foncières, les périmètres des terrains concernés ne sont rendus publics qu'au moment des procédures de légalisation des zones à bâtir.

Neuchâtel compte quatre pôles d'activités économiques d'importance cantonale et trois pôles d'importance régionale.



Quatre pôles d'activités économiques d'importance cantonale

Quatre pôles d'activités économiques sont reconnus comme étant d'importance cantonale. Leur planification utilise deux instruments:

- **un schéma directeur sectoriel** fixe des lignes directrices sur un site large, en relation avec les territoires voisins (accessibilité, paysage, vocation, etc.)
- **un plan d'afffectation cantonal** centré sur une zone d'activités précise les règles de développement (affectation, étapes, autres installations, etc.).

Pour ces quatre pôles cantonaux, la démarche est bien avancée.

- **Le pôle du Littoral Ouest** concerne le site de développement économique de Boudry-Bevaix (178'000 m²). Il fut le premier à être légalisé (plan d'affectation cantonal sanctionné le 10 août 2005). En continuité de la zone d'activités de Boudry, il permettra de valoriser l'excellente accessibilité multimodale assurée par la ligne CFF du Pied-du-Jura, par la route nationale A5, par la route cantonale RC5 et par un futur bus de rabattement vers le terminus du Littorail. L'ancienne halte CFF de Perreux sera réhabilitée et accueillera 200 places P+R. Le site jouit d'une qualité paysagère indéniable, avec vue sur le lac de Neuchâtel. Son développement est en cours de légalisation en trois étapes.

- **Le pôle du Littoral Centre** comprend deux sites de développement économique:
  > Neuchâtel-Pierrabot (23'000 m²), déjà classé en zone à bâtir et occupé par des entreprises de R&D, de haute technologie et d'informatique, offre un cadre paysager de haute qualité
  > le site stratégique Neuchâtel-CSEM (34'000 m²), avantageusement situé à 1,5 km du centre (accessibilité, commodité), est déjà affecté.

- **Le pôle du Littoral Est** concerne le site de développement économique de Marin-Epagnier (247'000 m²). Il est avantageusement desservi par l'autoroute A5 et par la ligne ferroviaire BLS. Il s'étend en continuité avec les zones d'activités à vocation régionale des Champs-Montants (Manor, Jumbo, EM, etc.) et de Marin-Centre (Migros, Metalor, etc.). Sa mise en valeur porte sur 247'000 m², à légaliser en deux étapes.

- **Le pôle des Montagnes neuchâteloises** comprend cinq sites:
  > un site stratégique déjà affecté (à l'un des deux sites Néode, l'autre étant Neuchâtel-CSEM du pôle du Littoral Centre)
  > le site de développement économique du Crêt du Locle (490'000 m²). Une première tranche (134'000 m²) est légalisée et partiellement construite (zone industrielle de La Chaux-de-Fonds). La deuxième concerne essentiellement Néode (185'000 m², partiellement légalisée, en cours de construction). L'ensemble du site fait l'objet d'un concours international, lancé conjointement par les communes et par le canton en mars 2007 (avec invitation d'urbanistes de renom à concourir).

> le site de développement économique Les Saignoles (240'000 m²), situé à la sortie sud de la ville du Locle. Une première tranche (70'000 m²) est légalisée et planifiée (plan directeur septembre 2000). Une deuxième tranche (170'000 m²) est à légaliser. Une extension ultérieure de la zone d'activités sur des terrains actuellement affectés en zone d'utilisation différée nécessitera une modification du plan d'aménagement ou une procédure de plan d'affectation cantonal

> un site à requalifier au Locle, concernant principalement des friches industrielles, en trois secteurs: Col-des-Roches (30'000 m², première étape 14'000m² légalisée et partiellement construite), Marais du Col-des-Roches (210'000 m², première étape 175'000 m² légalisée et partiellement construite), et Pied-du-Crêt (164'000 m², première étape 79'000 m² légalisée et partiellement construite).

Trois pôles d'activités économiques d'importance régionale

Trois pôles de développement à vocation régionale font également l'objet d'efforts de planification.

- Le pôle de Couvet dans le Val-de-Travers (170'000 m² affectés en zone industrielle) pose essentiellement des problèmes de rénovation et de reconversion de locaux désaffectés.

- Le «naturopôle» de Cernier-Chézard dans le Val-de-Ruz (Evologia) accueille les structures de l'Ecole cantonale des métiers de la terre et de la nature (qui a succédé à l'école d'agriculture) et un festival renommé (jardins, musiques). L'ensemble du site (211'000 m²) est presque totalement légalisé en zone de plan spécial, en vigueur depuis septembre 2004. Une extension (17'000 m²) est envisagée.

- Le pôle de Cornaux-Cressier est déjà partiellement occupé (produits pétroliers et cimenterie). Le site (1'500'000 m²) est affecté en zone industrielle et en zone d'activité économique (80'000 m²).

Instruments de mise en oeuvre

Il ne suffit pas de planifier, il faut encore (surtout) concrétiser. Sur l'impulsion du Réseau des trois villes et de la Communauté urbaine du Littoral, des instruments de mise en oeuvre sont à l'examen dans trois directions:

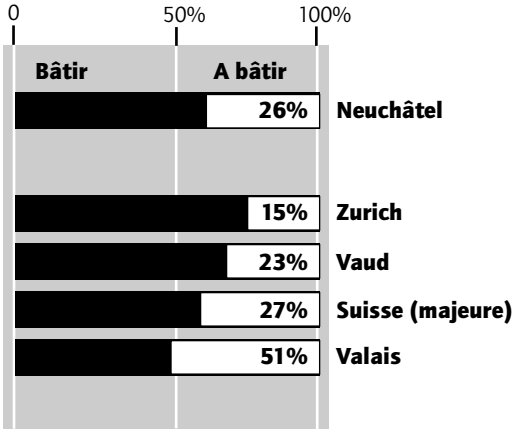
- la constitution d'un pilotage opérationnel: cellule de gestion, chef de projet, etc. (à l'étude)
- la mise en place d'une politique foncière dotée d'un fonds d'intervention et fondée sur un inventaire permanent des terrains disponibles
- un soutien aux rénovations d'immeubles d'activités existants, également ancrées sur un inventaire des locaux rénovables et sur une possibilité d'aide financière temporaire.

2.2 Marché foncier et immobilier

La surface des pôles de développement, objets de mesures de valorisation spéciales, ne représente qu'une petite partie de la zone à bâtir, régie pour l'essentiel par les mécanismes du marché foncier et immobilier. Rappelons qu'au total, les surfaces d'habitat et d'infrastructures occupent 8% du territoire communal et que leur croissance est restée marginale par rapport au territoire cantonal (+13.6% de ces 8% entre 1979-85 et 1992-97, soit +1,1% du territoire cantonal), tout en servant des objectifs vitaux pour l'évolution du canton.

Sur l'ensemble du canton

Sur les 4'100 ha de la zone à bâtir existante dans le canton, 64% sont déjà bâtis et 36% sont constructibles, dont environ la moitié immédiatement ou dans un délai de 5 ans. Ce taux de 36% de réserve de terrains à bâtir est supérieur à la moyenne suisse (27%) – inférieur à celui du Valais (51%) où l'immobilier est une ressource économique de première importance, mais supérieur à celui d'un canton plus urbanisé comme Zurich (15%).



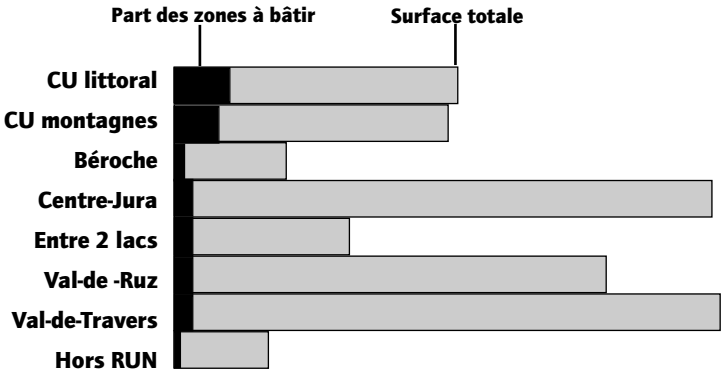
Zones à bâtir non encore utilisées (%) en 2003-2004
Source: SAT Neuchâtel pour Neuchâtel et, pour les autres cantons, are, Dossier 1.05, «Informations statistiques sur les zones à bâtir dans les cantons», septembre 2005

En théorie, le canton disposerait donc largement de terrains à bâtir suffisants pour les besoins prévisibles à l'horizon 2020, estimés à +6'300 logements (+8,4%, dûs essentiellement au desserrement des ménages, selon SCRIS, *Perspectives de ménages, population active et demande de logements 2003-2020*, Canton de Neuchâtel, juin 2005, p. 27)... si ces terrains étaient effectivement disponibles. Or de nombreux propriétaires ne mettent pas leurs terrains à bâtir sur le marché, dans l'espoir de vendre à un meilleur prix plus tard.

Aussi, en pratique, l'immobilier est rare. Malgré ses larges zones à bâtir, le canton souffre toujours d'une pénurie de logements (taux de vacance de 1,28% en 2005, très inférieur au seuil de fluidité du marché, estimé à 1,5 à 2%). Or ce qui est rare est cher: les prix fonciers et immobiliers sont relativement élevés, même s'ils restent inférieurs d'environ 20% à ceux d'autres cantons comme Berne ou Vaud (selon Crédit suisse, *Régions 2006*).

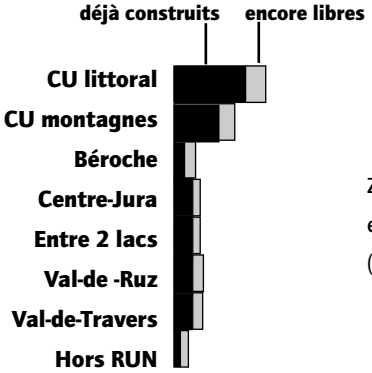
Répartition territoriale

Les zones à bâtir (bâties et disponibles) sont localisées, très majoritairement, dans les agglomérations où se trouvent les communes les plus urbanisées. Elles n'occupent pas plus de 23% du territoire pour l'agglomération du Littoral et 16% pour l'agglomération des Montagnes.



Territoires neuchâtelois selon leur surface totale et la part des zones à bâtir (bâties et disponibles)
(sat Neuchâtel, 2006)

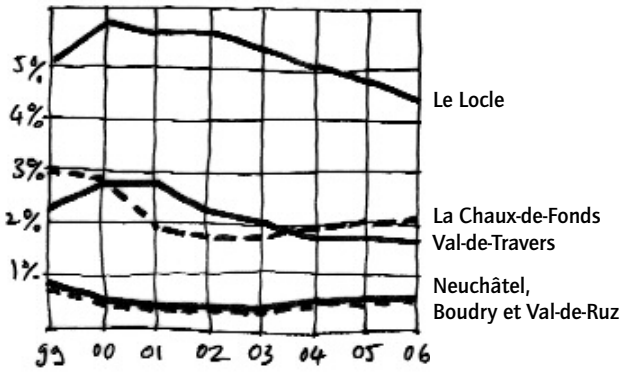
Les zones à bâtir non encore bâties sont également localisées principalement dans les agglomérations, ainsi que dans le Val-de-Travers.



Zone à bâtir: terrains déjà construits (en noir) et encore libres (en gris)
(sat Neuchâtel, 2006)

Les différences entre marchés immobiliers ne viennent donc pas essentiellement de l'offre, mais de la demande. Le **marché du logement** est nettement plus tendu sur le Littoral et dans le Val-de-Ruz que dans les Montagnes neuchâteloises. La tendance est pourtant à un certain rapprochement (voir schéma page suivante):

- le taux de vacance tend à augmenter légèrement dans le district de Neuchâtel, Boudry et le Val-de-Ruz ayant sensiblement le même profil
- il a diminué substantiellement dans le Val-de-Travers et au Locle
- la vacance a augmenté ces dernières années à La Chaux-de-Fonds.



Taux de vacance des logements (Enquête annuelle 2006)

Sur le marché des **locaux industriels et commerciaux**, la tendance est également contrastée. Entre 2005 et 2006, on observe...

- une augmentation des locaux vacants au Locle (+1'543 m^2) et à La Chaux-de-Fonds (+6'192 m^2 vacants)
- une diminution dans les autres districts - et particulièrement dans le Val-de-Travers, où 4'627 m^2 ont trouvé preneurs (Enquête annuelle 2006).

De même, les prix des terrains varient selon la demande, sensible à divers facteurs, notamment aux gains d'accessibilité. Ainsi, sur le Littoral, où la demande est forte notamment en raison de la mise en service de l'autoroute, des prix des terrains pour villas sont passés en quelques années de 200-250.- francs à 450-500.- francs le mètre carré (ordres de grandeur «à dire d'expert»).

L'accessibilité est un double enjeu de la stratégie RUN: pour l'attractivité générale du canton (liaisons internationales et nationales) et pour la vie quotidienne de la population (liaisons régionales et locales, vie en ville).

Ces deux enjeux dépendent largement de décisions des autorités fédérales, responsables des liaisons internationales et nationales et partenaires du canton pour les liaisons locales.

3.1 Liaisons internationales et nationales

L'idée que les transports peuvent avoir à eux seuls des «effets structurants» et provoquer le développement à coup sûr est remise en question par divers experts. Ainsi, une étude sur l'impact du tunnel de la Vue-des-Alpes sur le territoire, depuis sa mise en service en 1994, conclut que l'infrastructure autoroutière n'est qu'un facteur parmi d'autres du développement: un facteur indispensable, certes, mais insuffisant s'il n'est pas complété par d'autres politiques tout aussi importantes, sinon plus, pour l'évolution du territoire (voir encadré).

Les effets territoriaux des infrastructures de transport

Le tunnel de la Vue-des-Alpes est l'un des quatre cas retenus par l'Office fédéral du développement territorial (are) pour étudier les effets territoriaux des infrastructures de transport. L'étude a pu être réalisée grâce à un financement conjoint de la Confédération et du canton. Elle conclut que les grands investissements de transports ont une forte valeur emblématique et des effets importants sur le territoire, mais ne sauraient être considérés comme capables à eux seuls de provoquer le développement.

■ D'une part, la mise en service de la Vue-des-Alpes a entraîné une forte augmentation des déplacements automobiles et élargi les bassins d'emploi: comme espéré, elle a rapproché le haut et le bas du canton.

■ D'autre part, la vitalité économique des Montagnes, le faible étalement urbain du canton, la localisation du développement, etc. dépendent de bien d'autres facteurs que de l'infrastructure de transport.

Office du développement territorial, Canton de Neuchâtel, Urbaplan, *Etude ex post sur les effets territoriaux des infrastructures de transport. Etude de cas IV: Vue-des-Alpes, avril 2006*

Mais quelle que soit la part du mythe dans l'idée «d'effets structurants» des transports (Jean-Marc Offner, L'Espace géographique 1993, n°3, pp. 233-242), le canton a besoin de maintenir des liaisons performantes avec la Suisse, l'Europe et le monde.

Liaisons aériennes

La connexion avec l'aéroport international de Genève s'est améliorée avec la mise en service de l'autoroute A5 entre Yverdon et Neuchâtel et le renforcement des liaisons ferroviaires, notamment du train IC ne passant pas par Lausanne.

L'aérodrome des Eplatures remplit un rôle d'aviation d'affaires quantitativement plus modeste, mais d'importance stratégique majeure pour l'économie cantonale.

Liaisons autoroutières

La mise en service de l'autoroute A5 entre Yverdon et Neuchâtel en 2005 a contribué à désenclaver le canton, dans ses liaisons avec l'arc lémanique. Il est encore trop tôt pour évaluer ses impacts sur le territoire neuchâtelois. Mais d'ores et déjà, on observe une hausse du prix des terrains et une forte hausse des demandes de permis de construire sur l'ensemble du Littoral, à l'est comme à l'ouest de la ville de Neuchâtel.

La liaison autoroutière avec Bienne et la Suisse alémanique reste à réaliser.

Liaisons ferroviaires

Le raccordement au réseau européen des lignes à grande vitesse (LGV) va s'améliorer à court terme, grâce à l'un des trois accords signés en août 2005 entre la France et la Suisse pour la modernisation de l'axe Paris-Neuchâtel-Berne (voir encadré).

A moyen terme, la construction du TGV Est (mise en service en 2007) et celle de la transversale TGV Rhin-Rhône (horizon de mise en service 2011) risquent de modifier fondamentalement la «donne», en offrant d'autres liaisons attrayantes entre Paris et la Suisse ne passant pas par Neuchâtel.

Raccordement au réseau TGV: contrat signé en août 2005

La Suisse participera à des projets cofinancés en France grâce à des contributions dites « à fonds perdu ». Le premier accord concerne le cofinancement, par la Suisse, de la modernisation de la ligne ferroviaire Paris-Dijon-Dole-Lausanne/Neuchâtel-Berne (Arc jurassien). La vitesse de circulation y sera augmentée à l'aide de plusieurs mesures telles qu'une meilleure alimentation en courant ou des redressements ponctuels de la ligne. Ce projet permettra de gagner 15 minutes entre Lausanne ou Berne/Neuchâtel et Paris. La Suisse prendra en charge 50% des coûts, estimés à 37 millions d'euros (état des prix en 2004). Les travaux ont commencé en automne 2006.

3.2 Liaison avec la France: la H20, du régional au national

Le Plan sectoriel des transports du 26 avril 2006 de la Confédération a reconnu l'actuelle route cantonale H20, dite «Route des Microtechniques», comme «route nationale». Ce changement de statut répond aux efforts engagés, côté France, pour améliorer la liaison entre Morteau et Besançon (D 461). Sa mise en oeuvre effective dépendra du prochain programme des Chambres fédérales. Il faut noter que ce projet, qui vise à améliorer l'accessibilité automobile sur l'axe Morteau - La-Chaux-de-Fonds, se trouve en concurrence directe avec les efforts d'amélioration des liaisons en transports publics par le Transrun, également visés par le projet d'agglomération Morteau - Villers-le-Lac - Le Locle - La Chaux-de-Fonds.

3.3 Liaisons cantonales et locales

La qualité des liaisons internes au canton et avec les voisins proches est un enjeu stratégique pour le projet RUN.

D'une part, améliorer l'accessibilité est la contrepartie indispensable de la réorganisation des équipements et des services: s'il n'est pas possible d'avoir «de tout partout» (patinoires, stades, opéras, etc.), il faudra pouvoir «accéder partout» de plus en plus facilement.

D'autre part, il existe une relation étroite entre urbanisation et mobilité. L'étalement urbain suppose une forte mobilité automobile. A l'inverse, les transports publics et les mobilités douces ne peuvent offrir des conditions de déplacement attractives que dans des urbanisations compactes (bassins de clientèle suffisants pour assurer un haut niveau de desserte, «ville des proximités»). La lutte contre l'étalement urbain (économiser le sol) et la promotion des transports publics et des mobilités douces vont donc dans le même sens, d'un renforcement des urbanisations compactes, où se trouvent les diverses formes d'animation urbaine.

Diagnostic «urbanisation-transports»

Une étude du bureau Metron sur le développement de l'urbanisation et des transports a comparé quatre scénarios à l'horizon 2030 suivant la stratégie RUN et offrant les mêmes standards de mobilité, mais supposant des politiques plus ou moins volontaristes:

1 poursuite de la tendance à la dispersion de l'urbanisation
2 renforcement des agglomérations selon les planifications engagées sans Transrun
3 idem avec Transrun
4 réurbanisation par densification des secteurs déjà urbanisés et priorité donnée aux transports publics (notamment Transrun) et aux mobilités douces (marche à pied, vélo).

La conclusion de l'étude est que les coûts ne sont pas discriminants. «Les chiffres montrent que la somme totale des investissements est à peu près la même dans tous les scénarios. Il n'y a pas de scénario «bon marché». Le scénario «réurbanisation» est quelque peu meilleur marché. Les scénarios seront moins coûteux si l'on baisse les exigences, c'est-à-dire que l'on accepte des routes régulièrement surchargées» (Metron, p. 31 du rapport du 27 juin 2006).

Aucun projet de transport ou d'urbanisation n'offre de remède miracle à la mobilité cantonale. L'enjeu se situe plutôt dans le niveau de performances global du système de transports complémentaires que le canton sera en mesure de développer, en fonction des volontés politiques et des moyens financiers dont il pourra disposer.

Metron, Développement de l'urbanisation et des transports dans le canton de Neuchâtel, Plateforme run, République et canton de Neuchâtel, rapport intermédiaire, 27 juin 2006
L'étude a débouché fin 2006 sur un rapport consultable au service de l'aménagement du territoire.

Plan directeur cantonal des transports

L'étude du plan directeur cantonal des transports (bureau Ribi) aboutit aux mêmes conclusions. Il n'y a pas de défaut grave dans le système des transports du canton, par conséquent pas de projet qui s'impose pour y remédier et que le canton devrait financer «à l'évidence», quel qu'en soit le coût. C'est l'ensemble du système qu'il faut faire évoluer, en valorisant les investissements déjà réalisés et en exploitant mieux les opportunités au service de la stratégie RUN.

Cinq axes de travail sont identifiés (outre les liaisons extérieures, traitées dans ce rapport au point 3.1).

- construire le Transrun et le valoriser: ce projet ambitieux est nécessaire pour connecter et rapprocher les Neuchâtelois; il n'est pas réalisable sans un soutien financier de la Confédération

- améliorer la qualité de vie dans les villes: de nombreuses mesures de mobilité sont nécessaires pour renforcer l'attractivité et l'habitabilité du milieu urbain (espaces publics, traversées de localités, stationnement, mobilités douces, etc.)

- responsabiliser les acteurs publics et privés: les choix résidentiels et d'urbanisation doivent être mis en cohérence avec les niveaux d'accessibilité (on ne peut pas choisir d'habiter une villa à la campagne et exiger une desserte bus de haut niveau); ce raisonnement doit conduire à réexaminer la répartition des tâches entre canton et communes (contrats de prestation pour l'entretien des routes, par exemple)

- coordonner et pérenniser le financement des transports: le financement des transports doit être doté d'une base solide et unifiée, les ressources étant affectables en fonction des priorités

- traduire ces ambitions dans les structures et dans la législation: la question des transports est aujourd'hui multimodale et appelle une prise en charge à plusieurs échelons de responsabilités; il faut adapter les organisations et la législation à cette évolution.

Roland Ribi & Associés, Plan directeur des transports, Conception directrice du 12 juillet 2006, Programme d'actions du 15 février 2007

La prise de conscience de l'urbanité du canton fut l'un des points de départ de la stratégie RUN. Sa mise en oeuvre intéresse non seulement les villes et les agglomérations, mais aussi les régions qui entendent participer pleinement au mode de vie urbain.

A Neuchâtel comme ailleurs, il n'y a plus deux territoires, l'un urbain, l'autre rural et naturel, mais un seul et même territoire cantonal, au caractère plus ou moins urbain et rural selon les endroits et selon les points de vue des utilisateurs (on peut habiter une zone villa en ville et estimer habiter «à la campagne», ou travailler dans un pôle périphérique et avoir le sentiment de «vivre en ville»). De plus en plus, la ville est dans la campagne (loisirs, sports, protection de la nature, etc.) et la campagne est dans la ville (services, équipements, jardins, etc.).

Le territoire cantonal n'est plus divisé, mais partagé: il nous appartient de définir les règles de ce partage.

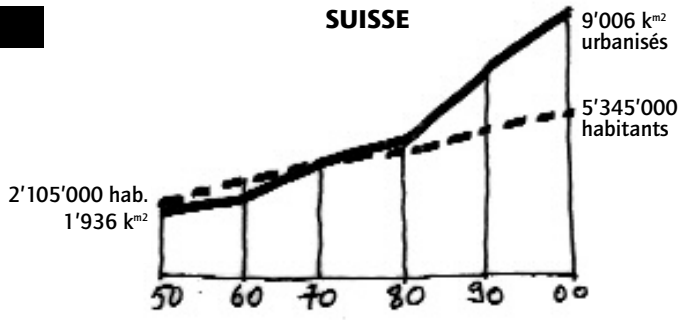
La stratégie RUN a fait une priorité de la valorisation de l'urbanité du canton, son meilleur atout pour la prospérité générale: c'est l'objet du présent chapitre 4. Elle implique une solidarité cantonale avec les espaces ruraux et naturels, compléments indispensables de l'urbanité: c'est la priorité 5 de la Conception directrice cantonale, traitée dans le chapitre suivant.

4.1 Des localités compactes

Neuchâtel a moins été touché que d'autres cantons par le processus d'étalement urbain et de «mitage» des campagnes par les constructions. Grâce une politique d'aménagement du territoire engagée de longue date et suivie au fil du temps, les villes, les bourgs et les villages sont restés relativement compacts, bien groupés, entourés d'amples espaces ruraux et naturels.

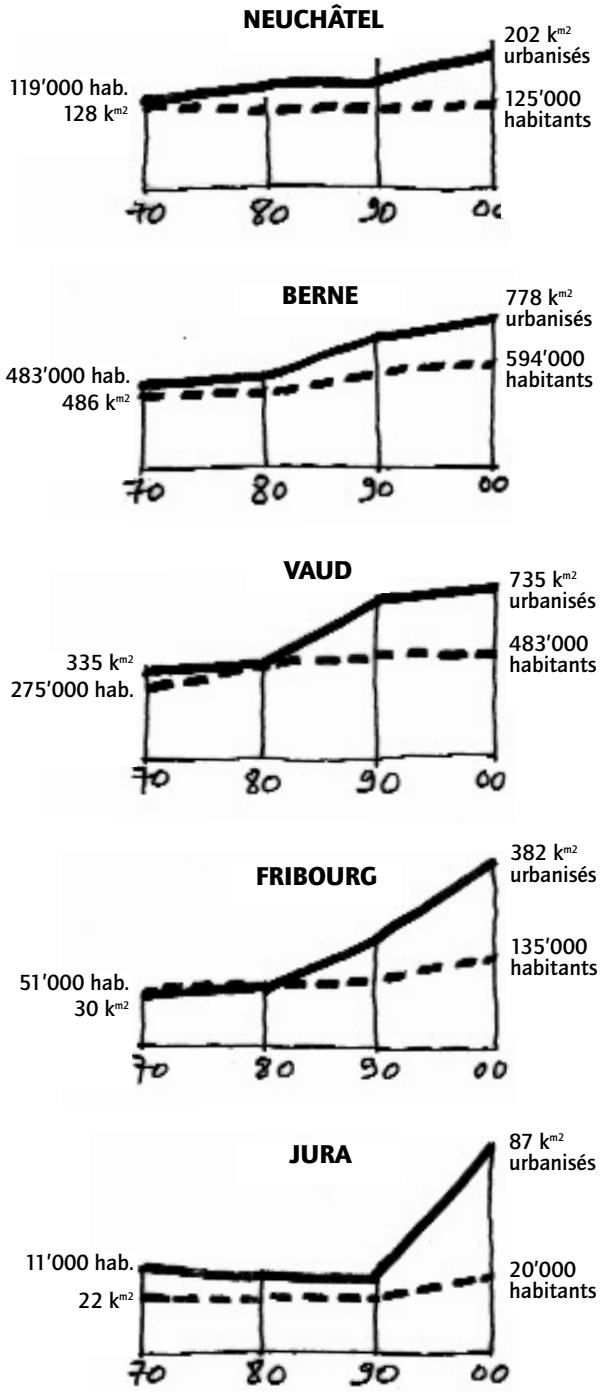
Les graphiques de la page suivante présentent l'évolution comparée de la population et des surfaces urbanisées en Suisse et dans divers cantons. L'écart entre ces deux courbes donne une mesure de l'étalement urbain: un grand écart correspond à une augmentation des surfaces urbanisées nettement plus forte que celle de la population.

Dans le canton de Neuchâtel ou de celui de Berne, les deux courbes restent voisines: la population s'est peu étalée. Au contraire, en Suisse et dans des cantons comme Fribourg ou le Jura, les surfaces urbanisées ont augmenté beaucoup plus que la population: l'urbanisation est devenue moins dense, elle s'est étalée dans le territoire cantonal.



Espace urbain en Suisse: (1950-2000)

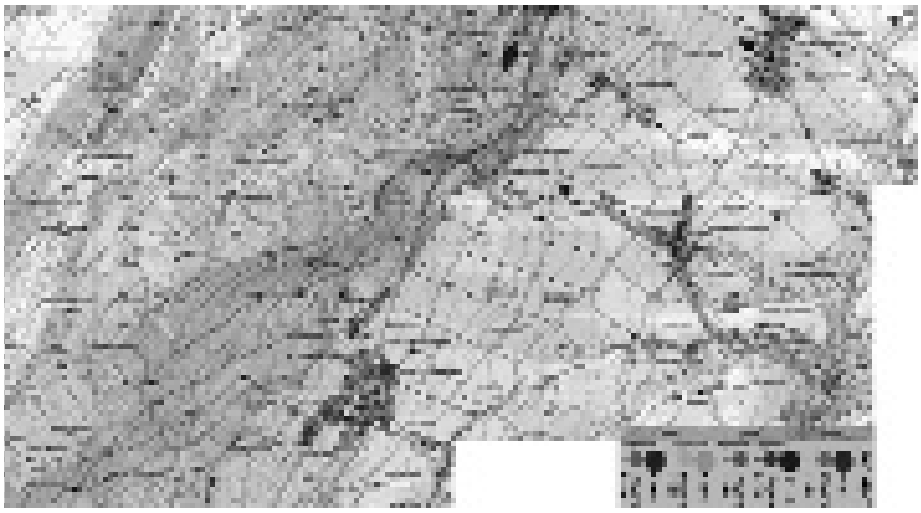
Source OFS, Recensement fédéral de la population, statistique de la superficie

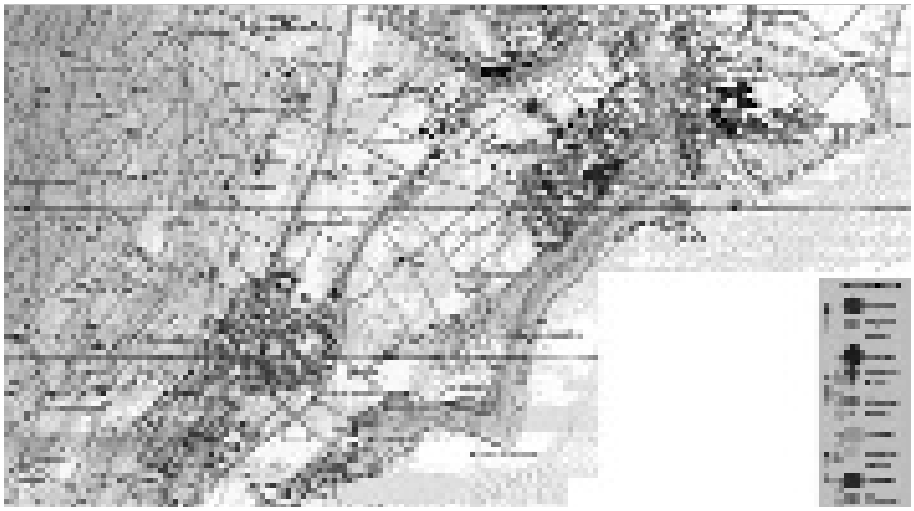


Espace urbain dans divers cantons(1970-2000)

Source OFS, Recensement fédéral de la population, GEOSTAT-OFS

C'est vrai de toutes les régions neuchâteloises. Ainsi, une étude CEAT sur les espaces ruraux et intermédiaires observe que même dans le Val-de-Ruz, qui s'est pourtant fortement développé comme zone résidentielle de faible densité, «les entités des villages restent claires, les constructions bien regroupées. La situation est identique sur le littoral» (CEAT, *Territoires ruraux et intermédiaires du canton de Neuchâtel*, rapport final, mars 2006, p.64 et cartes ci-dessous).





Evolution du bâti dans le Val-de-Ruz et sur le littoral: des localités restées compactes.

Source: Benoît Charrière, travail SIRS, Université de Fribourg, reproduit in CEAT, op. cit. 2006, pp. 64-65.

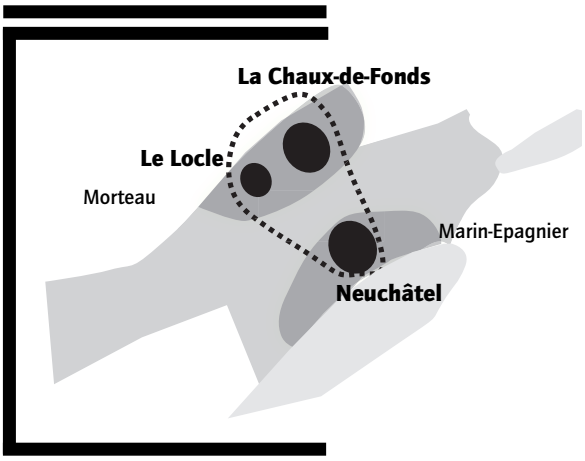
4.2 Valorisation de l'urbanité

Six projets RUN sont en cours, valorisant les deux types d'urbanité présents dans le canton:

- les villes et les agglomérations, où l'urbanité se répartit dans des localités plus ou moins compactes
- les régions, nettement moins bâties, mais qui n'en offrent pas moins des conditions d'habitat, des services et des activités de niveau urbain.

a) Trois villes et deux communautés urbaines

Un réseau urbain étroitement solidaire peut être aussi attractif qu'une ville unique de même importance, tout en offrant des conditions de vie et d'environnement plus favorables (moins de nuisances, proximité de la campagne, etc.). A cette fin, les rapprochements entre les trois communes urbaines et entre les communes des agglomérations s'intensifient. Trois démarches sont conduites en parallèle.



■ Réseau des trois villes

Les trois villes de La Chaux-de-Fonds, du Locle et de Neuchâtel totalisent 80'000 habitants soit 48% du canton (RFP2000). Elles se constituent en réseau, de façon à donner plus d'efficacité à leurs actions dans quatre domaines: l'image urbaine, l'économie, la mobilité et la culture. Elles ont signé un protocole d'accord le 23 mai 2005. Les groupes de travail sont à mi-chemin (groupes techniques «transports», «pôles de développement d'importance cantonale», «culture»). Un contrat de réseau pourrait être signé en 2007.

■ Communauté urbaine du Littoral

Les 12 communes du Littoral, de Bevaix à Marin-Epagnier, totalisent 65'000 habitants, soit près de 40% de la population cantonale. Dans la perspective de se constituer en «communauté urbaine», elles ont signé un protocole d'accord en mai 2007. Les priorités du Littoral sont: revaloriser les secteurs de gare, assurer l'accessibilité urbaine, développer les transports publics, conduire une politique foncière, coordonner les investissements et mettre en place un système de répartition équitable des charges et des bénéfices de leur agglomération.

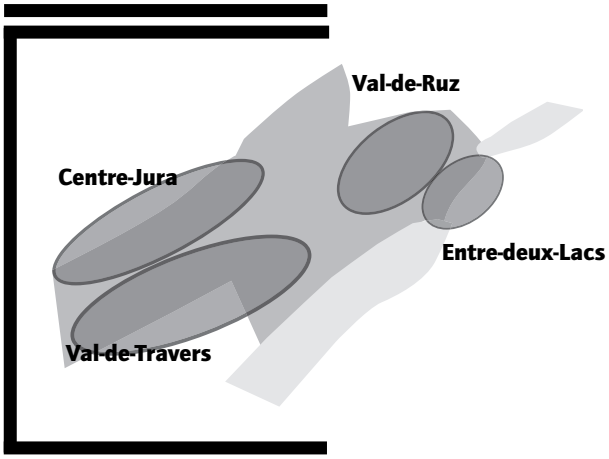
Trois groupes techniques précisent les mesures concrètes à mettre en place en commun dans les domaines des transports, des équipements et infrastructures et du logement. L'étude d'un contrat d'agglomération est en cours, la ville de Neuchâtel souhaitant préciser sa position de ville-centre au sein de la future communauté urbaine du Littoral.

■ **Communauté urbaine Le Locle - La Chaux-de-Fonds**

Les deux communes urbaines des Montagnes neuchâteloises multiplient les rapprochements. Après une déclaration d'intention signée en mai 2005, elles ont signé en juin 2006 un protocole d'accord sur 8 objectifs. Une coopération transfrontalière avec la ville française de Morteau est largement engagée (voir 1.2 Relations transfrontalières, page 14 du présent rapport).

b) Trois régions

Aujourd'hui, l'urbanité ne se situe plus seulement dans les villes-centres, mais aussi dans des pôles périphériques et dans des régions autrefois rurales où les populations, tout en profitant de la proximité avec la nature, demandent des conditions de vie et des services de niveau urbain.



Une deuxième série de projets RUN s'emploie à valoriser cette urbanité dans trois régions.

■ **Région du Val-de-Travers**

Les communes du Val-de-Travers ont signé un protocole d'accord en mai 2005. Le contrat est en cours de négociation, sur les mesures précises qui seront prochainement mises en oeuvre: «fleurons» (relations avec les entreprises mondialisées présentes dans le territoire), «politique familiale» (écoles, parascolaire, crèches, etc.) et «tourisme familial, sportif et culturel» (valorisation touristique des atouts territoriaux et paysagers)

■ **Région Centre-Jura**

En mai 2005, les 8 communes de la Région Centre-Jura et le canton ont signé une déclaration d'intention sur quatre axes de réflexion: valoriser l'agriculture et l'artisanat en lien avec un tourisme doux (Portes du Doubs, «Sibérie de la Suisse», produits du terroir, etc.), approfondir l'alliance avec les villes (mobilité, santé, prestations diverses), renforcer la vitalité des petites communes et améliorer l'accessibilité. Des rapprochements avec les communes bernoises de la région LIM Centre-Jura sont en cours. Un protocole d'accord a été signé en octobre 2006. Le contrat est envisagé pour 2007.

■ **Région Entre-deux-Lacs**

Les communes de l'Entre-deux-Lacs et le canton ont signé une déclaration d'intention en juin 2006, portant sur une répartition claire des fonctions et sur le principe d'une répartition des charges et des bénéfices à l'échelon régional.

Fin 2006, le Val-de-Ruz a également manifesté son intention de rejoindre la démarche.

4.3 Répartition territoriale de l'urbanité

La stratégie RUN implique que tous les habitants du Neuchâtelois, où qu'ils résident, travaillent ou se détendent, participent à l'urbanité du canton: qu'ils profitent de ses avantages et s'emploient à la soutenir et à la développer. Dans une société extrêmement mobile, cela ne signifie aucunement qu'il faille «de tout partout». Au contraire, pour être plus efficaces, il est souhaitable de mieux concentrer certains équipements et services, tout en assurant leur accessibilité pour l'ensemble de la population.

Cette évolution est en cours, selon des rythmes et des procédures variables selon les domaines.

Offre commerciale et degré d'approvisionnement

Une étude a été consacrée à la répartition de l'offre commerciale et au degré d'approvisionnement dans le canton (Ecoscan, Centres commerciaux et degré d'approvisionnement, septembre 2004). Elle a établi les deux points suivants.

■ Hypermarchés et petits commerces

«Neuchâtel connaît la concentration la plus forte de Suisse en hyper- et supermarchés, qui représentent 60% de la surface de vente (42% en moyenne suisse). La stratégie des hypermarchés dans le canton se concentre plus fortement sur l'alimentaire que la moyenne suisse. Les hypermarchés concurrencent ainsi directement les petits et grands commerces ainsi que les petits supermarchés, qui ont une part d'alimentaire moins grande que la moyenne suisse. Or entre 1995 et 2004, les surfaces de vente des hypermarchés ont augmenté très fortement de 140%: 63% par extensions, 76% par constructions neuves.»

■ Inégalités régionales

«Les deux districts de Boudry et du Locle ont un degré d'approvisionnement total de moitié inférieur à la moyenne cantonale. Le taux d'approvisionnement alimentaire est inférieur à la moyenne cantonale pour le district de Boudry et nettement inférieur pour le district du Val-de-Ruz.
La ville de Neuchâtel a un degré d'approvisionnement alimentaire nettement inférieur à la moyenne cantonale, et même inférieur au district du Val-de-Ruz – et ce, bien que ce taux soit nettement plus élevé sur le district de Neuchâtel, reflétant la migration des grandes surfaces hors de la ville.
Près de 20% de la population a un degré d'approvisionnement alimentaire faible et doit sortir de la commune pour s'approvisionner. Et même, 15 communes, soit 2,4% de la population, n'ont plus de magasin alimentaire du tout.»

Autrement dit, le canton a réussi à éviter l'étalement urbain, mais non le phénomène de «vases communicants» entre grandes surfaces en périphérie, qui développent des modes de consommation liés à l'automobile, et commerces centraux et de quartier, qui souffrent de cette concurrence.

SOLIDARITÉ TERRITORIALE: RENFORCER

La nature ne doit pas seulement être protégée, mais sa présence doit être renforcée dans les villes comme dans les régions: c'est l'un des points-clés de la solidarité cantonale.

L'aménagement du territoire a longtemps été dominé par une conception défensive des rapports entre la nature et la ville, selon laquelle la campagne et la nature auraient été menacées par une civilisation urbaine dégradante, dont il s'agissait de les protéger.

Cette conception est incompatible avec la stratégie RUN:

- elle dévalorise l'urbanité du canton, alors que c'est un atout majeur à valoriser dans l'intérêt de toute la population
- elle divise le canton en deux camps («mauvaise ville» contre «bonne nature»), alors que tous les Neuchâtelois partagent aujourd'hui le même mode de vie, conjuguant de multiples manières la ville et la nature
- elle isole les espaces ruraux et naturels, en fait des camps retranchés préservés de l'extérieur et repliés sur des images idéalisées de la campagne et de la nature (souvent telles que les conçoivent les urbains).

A cette vision conflictuelle et ségrégative doit succéder le projet d'une solidarité renforcée entre villes, campagnes et nature:

- la ville est une ressource pour toute la population: urbains, ruraux, péri-urbains, etc.
- il en est de même de la campagne et de la nature, qui sont et resteront durablement des facteurs de cohésion cantonale (tout le monde est d'accord pour les préserver) et des facteurs structurants de l'aménagement du territoire (sol, sites, forêts, zone agricole, etc.)
- en revanche, la cohabitation de l'urbanité, de l'agriculture et de la nature pose des problèmes concrets auxquels il faut apporter des solutions réalistes et pragmatiques.

Dans ce domaine, la stratégie générale du canton est celle d'un rééquilibrage. La nature ne doit pas se limiter à quelques espaces hautement protégés. Au contraire, pour faire baisser la pression sur les espaces ruraux et naturels et réduire les conflits d'usage, il convient de renforcer la nature en ville de façon à répondre sur place («au pied de l'immeuble») aux attentes des «urbains».

Comme pour la priorité précédente (valorisation de l'urbain), la valorisation de la nature intéresse l'ensemble du territoire cantonal:

- les villes et les agglomérations
- les territoires ruraux et intermédiaires.

5.1 Nature et campagne en ville

La nature en ville a longtemps été traitée sur le modèle des «parcs et promenades»: alignements d'arbres, mails plantés, jardins publics, parterres ornementaux, etc. Cette mise en scène policée de végétaux disciplinés ne suffit plus aujourd'hui pour répondre aux attentes des habitants. De nouvelles formes de présence de la nature et même de campagne en ville s'inventent, plus ou moins exceptionnelles (champ de blé sur les Champs-Elysées à Paris, par exemple) ou quotidiennes (jardins de poche, par exemple).

Le programme d'action «nature en ville» de la Ville de Neuchâtel s'inscrit dans cette perspective (valorisation de la flore et de la faune, importance des jardins publics et privés dans le paysage urbain, qualité des espaces publics urbains, gestion des arbres, etc.).

Dans de nombreuses villes du monde, le thème suscite un foisonnement d'expériences, dont les localités neuchâteloises commencent à explorer les potentialités. Notamment:

- herbes folles en ville, niches écologiques
- élargissement du catalogue des plantes utilisées par les services des espaces verts
- plantages, jardins pour personnes âgées en ville, jardins pédagogiques
- jardins familiaux
- arbres sous la responsabilité d'habitants
- jardins de poche valorisant de très petits espaces urbains
- plantations pour espaces publics, plantes grimpantes sur des façades
- événements périodiques: marchés aux graines, cours de jardinage
- événements temporaires: exposition de tomates anciennes, festival combinant jardins et musique (Cernier)
- circuits courts de diffusion de produits agricoles de qualité, rapprochant urbains et agriculteurs
- revalorisation du miel en ville («miel de béton» à Paris)
- etc.

5.2 Les espaces ruraux et intermédiaires

Une étude de la CEAT consacrée aux «Espaces ruraux et intermédiaires du canton de Neuchâtel» (publication fin 2006) prend acte de deux évolutions:

- à côté des espaces agricoles et des forêts, bien identifiés, il existe aujourd'hui des «espaces intermédiaires» dont on ne sait s'ils appartiennent à la ville ou à la campagne et qui constituent un phénomène territorial nouveau
- les agriculteurs ne sont plus les seuls acteurs déterminants des espaces ruraux qui ne remplissent plus seulement une fonction de production, mais aussi des fonctions d'habitat, de loisirs et de nature, qu'il s'agit de concilier.

Les surfaces boisées, agricoles et improductives occupent 92% du territoire cantonal. On ne dispose pas d'une nouvelle statistique de la superficie depuis 1992/1997, mais étant donné le rythme des constructions, les surfaces d'habitat et d'infrastructure n'ont vraisemblablement pas dépassé la part de 8% du territoire communal. Rappelons qu'en Suisse, l'expansion des forêts consomme davantage de terres agricoles que l'urbanisation (chaque année, l'équivalent du lac de Thoune, soit 1,4 m^2 par seconde) .

surfaces boisées	31'207 ha	39%
surfaces agricoles utiles	33'734 ha	42%
surfaces improductives (eau, friches)	9'243 ha	11%
surfaces d'habitat et d'infrastructures	6'122 ha	8%

Statistique de la superficie du canton de Neuchâtel 1992/1997 (évaluation sur photographies aériennes) Source: SAT

L'agriculture

Les terres agricoles neuchâteloises sont situées à 80% dans les régions de montagne. Les grandes affectations sont:

- 27'800 ha de surfaces herbagères (84%)
- 4'236 ha de terres ouvertes et grandes cultures (12.8%)
- 606 ha de vignes (1.8%).

Etendue des surfaces agricoles (2004) Source: carte CEAT selon Plan directeur cantonal, carte du territoire agricole, du territoire à urbaniser, de l'infrastructure et des équipements (CEAT 2005, p. 33)

Le fait majeur est la baisse continue et massive du revenu agricole, qui a eu pour effet de réduire de 30% le nombre d'exploitations en Suisse ces 15 dernières et années et pourrait conduire, d'ici 2011, à un taux d'abandon des exploitations de 2,5 à 3% par an (PA 2011). Dans le canton, le nombre d'exploitations à titre principal a diminué de 16% de 1996 à 2002 (14% en Suisse) et 35 exploitations disparaissent chaque année.

L'agriculture neuchâteloise résiste plutôt bien à cette conjoncture défavorable grâce à plusieurs facteurs:

- des exploitations de grande surface: moyenne 31 ha (16 ha en moyenne suisse), 63% des exploitations ont plus de 20 ha (27% en Suisse)
- une agriculture peu intensive permettant une forte participation aux programmes écologiques: le montant total des paiements directs pour le canton s'est élevé à près de 66 millions de francs en 2002
- l'importance de l'élevage bovin: le canton de Neuchâtel produit 2,5% du lait suisse (près de 80 millions de kilos de lait par an)
- des possibilités de diversification des sources de revenu, grâce à l'évolution des législations en vigueur (préparation et vente de produits élaborés, agritourisme, etc.) et à la production d'énergies renouvelables (éoliennes, solaire, biomasse): l'expérience montre (région de Grenoble) que ces potentialités ne doivent pas être surestimées et masquer l'enjeu principal qui reste la production agricole.

Les bâtiments agricoles abandonnés à la suite de la disparition d'exploitations posent un problème à ce jour non résolu. L'alternative est:

- soit les préserver en tant que patrimoine, au prix d'une réaffectation à des non-agriculteurs - ce qui contrevient au principe de séparation de la zone agricole et de la zone à bâtir
- soit les laisser tomber en ruine et disparaître.

Protection de la nature

Rappelons d'abord que Neuchâtel a joué un rôle pionnier en Suisse en matière de protection de la nature (décret cantonal concernant la protection des sites naturels du 14 février 1966, décret concernant la protection des biotopes du 19 novembre 1969, etc.).

Les priorités politiques ont été reprécisées dans une Conception directrice cantonale de la protection de la nature adoptée par le Grand Conseil le 6 décembre 2004. La stratégie poursuivie est l'établissement d'un réseau naturel favorisant la biodiversité. La mise en réseau des sites naturels est en cours, avec une expérience pilote au Val-de-Ruz en 1997 et un second réseau approuvé aux Joûmes en septembre 2005.

Trois groupes d'objets naturels protégés sont **d'importance nationale**:

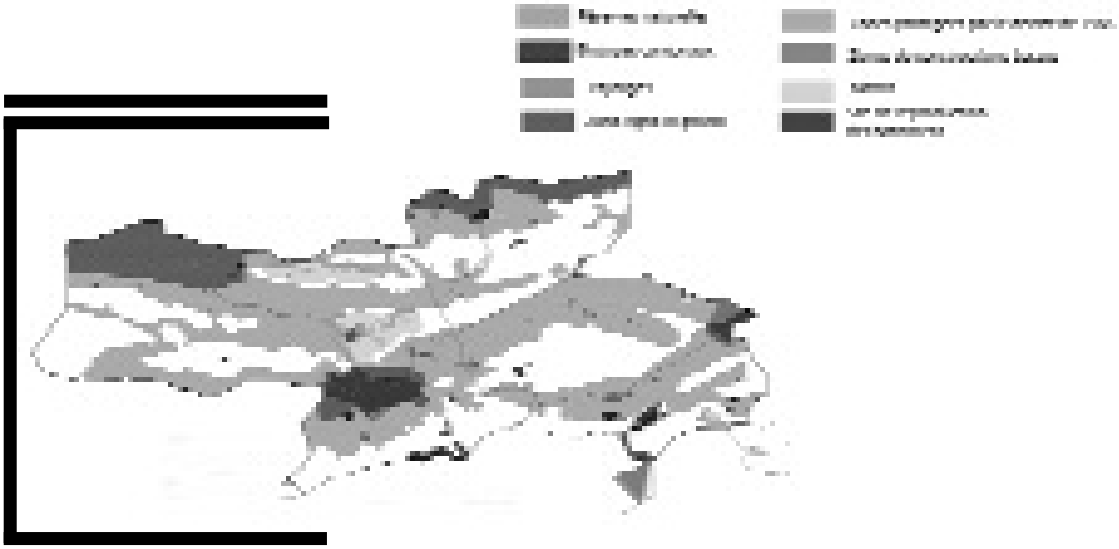
- paysages, sites et monuments naturels: lac des Taillères - Grands Cernets, lacs Brenets, Moron jusqu'aux côtes du Doubs, Col du Chasseral, région de Hauterive-Chaumont, pointe de Bevaix, région du Creux-du-Van - gorges de l'Areuse

- marais d'une beauté particulière: sites des Ponts-de-Martel, de la Brévine et du Fanel, ainsi que des biotopes marécageux
- sites de reproduction des batraciens.

Trois types de paysages sont **protégés par le décret cantonal de 1966**: crêtes et forêts, vignes et grèves, zones de constructions basses. Des objets d'importance cantonale sont protégés au titre de réserves naturelles et biotopes. Ainsi, cinq réserves naturelles ont été délimitées pour assurer la protection de la faune et de la flore: le Creux-du-Van, la Combe-Biosse, le Bois-des-Lattes, le Bas Lac et le parc sauvage de la Vieille-Thielle. D'autres biotopes cantonaux protégés sont disséminés dans le territoire.

Enfin, **les forêts** occupent environ 29'000 ha, soit plus du tiers de la surface du canton, dont 425 ha de réserves forestières totales et 965 ha de réserves forestières à interventions particulières.

Au total, les sites naturels protégés à ces divers titres recouvrent une part importante des territoires ruraux et intermédiaires du canton (carte cumultative ci-dessous).



Vue d'ensemble des objets naturels d'importance nationale et régionale, ainsi que du décret de 1996
Source carte CEAT, d'après Conception directrice de la nature 2004 (CEAT 2006 p. 73).

Il faut enfin mentionner que:

- un Inventaire cantonal des objets que l'Etat entend mettre sous protection (ICOP) a été approuvé par le Conseil d'Etat le 25 mai 2005.
- Neuchâtel est partenaire du Parc régional du Chasseral, reconnu au plan fédéral, et du Parc naturel régional du Doubs, à 85% sur territoire jurassien.

Tourisme et loisirs

Le tourisme proche de la nature pourrait offrir un potentiel important: il engendre plus d'emplois que le tourisme classique (pistes de ski, par exemple). Mais les conflits avec les exigences de protection de la nature sont parfois délicats à régler. Ainsi:

- agritourisme: les hébergements à la ferme sont encore peu fréquents
- richesses naturelles: la beauté du lac et des paysages est l'une des premières qualités reconnues au canton (sondage MIS Trend 2004)
- sports: les randonnées à pied et à vélo sont parmi les trois premières raisons qui attirent les visiteurs du canton.

Les sites de loisirs sportifs sont situés dans la zone de montagne, souvent près des éléments paysagers remarquables. Les loisirs en forêt tendent à prendre de l'importance: l'accès des promeneurs doit être organisé (notamment cavaliers, VTT), sous peine d'atteintes dommageables pour la nature et coûteuses pour les propriétaires.

Perspectives

Les espaces ruraux et intermédiaires sont de plus en plus multifonctionnels: ils mettent au défi d'organiser le partage du territoire entre des utilisateurs multiples, en mettant en cohérence des politiques trop souvent séparées (agriculture et aménagement, par exemple).

L'expérience montre que les dispositifs existants sur la zone agricole et la protection de la nature ont fait la preuve de leur efficacité: ils doivent être maintenus. La concertation entre tous les acteurs concernés doit se poursuivre. Ainsi, le Département de la gestion du territoire a été co-organisateur de la Journée du 17 novembre 2006 sur le tourisme et la protection de la nature, qui a permis d'approfondir les questions délicates à régler en relation avec la protection de la nature.

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE AUJOURD'HUI

Après l'examen de la période 2002-2006, il a paru utile de conclure sur l'aménagement du territoire, tel qu'il se présente aujourd'hui. Plusieurs thèmes-clés conditionnent la poursuite des cinq priorités politiques, la réussite de la stratégie RUN et le développement durable du canton. Leur traitement doit être amélioré.

Maîtrise du foncier

La plupart des plans d'aménagement local prévoient des capacités d'urbanisation trop importantes par rapport aux besoins attendus – rappelons que les prévisions démographiques pronostiquent un canton de 180'000 habitants en 2030, soit une croissance de moins de 500 habitants par an en moyenne, ce qui sera loin de provoquer une fièvre de l'activité immobilière.

Une zone à bâtir n'est ni un droit, ni une fatalité. Dans les demandes de modifications ponctuelles et lors de la révision du plan d'aménagement local, le canton sera particulièrement attentif au dimensionnement de ces zones – conformément aux lignes d'action énoncées dans le Guide du plan d'aménagement local et le Guide de l'équipement. Les communes devront examiner sérieusement l'éventualité de réaffecter à la zone agricole certains terrains affectés à la zone à bâtir, mais non encore construits et ayant peu de chances de l'être d'ici 15 ans: les bases légales existent (art 3 et 15 LAT), cette éventualité est à envisager.

Enfin, il n'y a pas d'aménagement du territoire sans intervention foncière. Il appartient aux communes de maîtriser les sols nécessaires à leurs projets, en se dotant des moyens suffisants pour contrecarrer des actions allant à l'encontre de leurs intérêts, telles que la rétention de terrains à bâtir, la dispersion de l'urbanisation, la spéculation abusive, etc. L'action foncière communale doit s'effectuer sans thésaurisation inappropriée, à l'aide des divers moyens disponibles (voir le Guide du plan d'aménagement local, décembre 2006).

Responsabilité des commune en matière d'équipement

Les communes sont tenues d'assumer, dans un délai de 15 ans, les coûts de l'équipement des terrains qu'elles ont classés en zone à bâtir. Cette obligation légale impose un équilibre entre les ambitions d'une commune en matière d'urbanisation et ses capacités financières: un projet de développement ne doit pas être bloqué au dernier moment par un manque de ressources communales. Le Guide du plan d'aménagement local et le Guide de l'équipement édités en décembre 2006 précisent les bases et les conditions d'établissement du plan et du programme d'équipement que doit réaliser chaque commune.

Mitage du territoire

Une dispersion des constructions pourrait provoquer un mitage du territoire cantonal, portant une atteinte irrémédiable aux paysages. Aujourd'hui comme hier, il convient de lutter contre cette tendance à la dispersion: un projet d'aménagement contrevenant à ce principe aurait toutes chances d'essuyer un refus cantonal.

Ainsi, une zone à bâtir ne pourra pas être créée uniquement en fonction de l'état de propriété ou de la disponibilité des parcelles, mais sur la base de planifications cohérentes tenant compte des capacités d'accueil des territoires déjà largement bâtis (art. 3 et 15 LAT) et des besoins réels de développement. On s'attachera par exemple à soutenir la vitalité des communes dans l'Est du Littoral en favorisant le développement d'un habitat de qualité et respectueux de l'environnement, offrant des conditions de logement bien situées et attractives dans un paysage de valeur.

Urbanisation en fonction de la desserte en transports publics

Une dispersion des constructions aggraverait également les problèmes de transport en générant du trafic automobile – les habitants de quartiers de villas périphériques doivent avoir couramment deux véhicules ou plus. Or il est impossible de desservir des urbanisations dispersées par transports publics à des coûts d'exploitation acceptables. La politique cantonale consiste à coupler urbanisation et transports publics: pour maintenir une urbanisation compacte, en limitant les urbanisations nouvelles aux seuls secteurs bien desservis par les transports publics ou qu'il sera possible de desservir de cette façon sans coûts prohibitifs.

Energie

Il faut renforcer les mesures incitant à réaliser des constructions respectueuses des principes du développement durable – notamment favoriser les capteurs solaires sur les constructions nouvelles et les centrales de chauffage au bois à distance dans les communes. Ces mesures sont à concevoir globalement, de la planification à la réalisation des constructions.

Forêts

La protection des forêts et de leur abords est trop absolue. Elle exclut toute construction, même minime, ce qui a pour effet de renvoyer les besoins liés au développement sur des terres agricoles. Une pesée des intérêts est à effectuer. D'une part, la forêt est moins menacée que les terres agricoles: depuis 15 ans, sa surface est stable, alors que le canton a perdu 2% de surfaces agricoles utiles, souvent d'excellente qualité. D'autre part, si l'on excepte les forêts de protection, nécessairement sanctuarisées, il n'y a pas de raison définitive d'exclure forêt et constructions: des pays nordiques montrent l'exemple d'habitats en forêt de haute qualité écologique, très appréciés de leurs habitants. Un assouplissement de la loi sur les forêts, notamment sur leurs abords, doit être rendu possible dans les cas où il permettrait de préserver des terres agricoles.

Tourisme doux

La protection de la nature est incompatible avec certaines formes agressives de loisirs en campagne et en forêt (atteintes à la faune et à la flore, bruit, pollution, danger, etc.). Pourtant, les territoires ruraux et intermédiaires doivent répondre à diverses demandes légitimes d'espaces de délassement et de loisirs. La solution est un tourisme doux, qui permet de dépasser l'antagonisme entre amateurs de loisirs et protecteurs de la nature et les met au contraire en convergence sur des objectifs communs.

Projets d'agglomération et de région

A la suite des progrès réalisés ces dernières années (voir le chapitre 4.2 du présent rapport), la stratégie RUN doit se poursuivre. Les coopérations doivent continuer de se renforcer au niveau du réseau des trois villes, des deux communautés urbaines (Littoral, Le Locle - La Chaux-de-Fonds - Morteau - St-Imier) et des régions (Val-de-Travers, Centre-Jura, Entre deux-Lacs, Béroche, Val-de-Ruz). Les projets d'agglomération et de région ont anticipé et s'inscrivent dans la nouvelle politique régionale et dans la politique des agglomérations de la Confédération. On mesure l'intérêt des régions et des communes à leur adhésion quasi unanime au projet.

ANNEXES

Annexe 1
Synthèse des dossiers traités par le service de l'aménagement du territoire (SAT)

Annexe 2
Données de base