



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

(Du 18 décembre 2019)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

### RÉSUMÉ GÉNÉRAL

*Le rapport quadriennal sur l'aménagement du territoire (RAT) présenté par le Conseil d'État vise à informer le Grand Conseil neuchâtelois sur le bilan de l'aménagement du territoire et sur l'état de la planification comme le prévoit la législation cantonale. Il permet également d'informer la Confédération, de même que la population, sur les constats établis sur les quatre dernières années et sur les principaux enjeux pour la période à venir comme le prévoit la législation fédérale.*

*Le RAT 2019 couvre la période 2015-2018, et s'appuie sur les données statistiques les plus récentes disponibles. Le rapport permet de tirer un premier bilan de la mise en œuvre des objectifs du projet de territoire cantonal. Cette édition fait suite à l'adaptation du plan directeur cantonal à la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT1), lequel pose plus clairement encore que ne l'avait fait l'édition 2011 les conditions-cadres pour la révision des plans d'aménagement des communes.*

*Ce rapport offre également l'opportunité pour le Conseil d'État de retracer et de saluer la démarche originale couronnée de succès du canton de Neuchâtel pour répondre aux exigences fédérales en matière de dimensionnement des zones à bâtir, basée sur une étroite collaboration avec les communes organisées en régions. Le Conseil fédéral a approuvé l'adaptation du plan directeur cantonal à la LAT en février 2019, après que le Conseil d'État l'a lui-même adoptée en mai 2018, une obligation légale perçue par le canton de Neuchâtel comme un défi, mais également comme une opportunité pour son attractivité résidentielle et économique.*

*Après un bref survol des nouveautés législatives au plan fédéral et des incidences cantonales (chap. 2), le portrait du bilan cantonal de l'aménagement est présenté par priorités politiques, telles que définies dans la conception directrice de l'aménagement du territoire et le plan directeur cantonal (chap. 3). Le rapport est complété par l'état d'avancement de la planification (chap. 4) et se conclut sur un certain nombre de perspectives pour la suite (chap. 5).*

*Le tableau de synthèse (p. 4-5) intitulé « Monitoring territorial » résume l'appréciation des tendances et des résultats observés pour la période sous revue.*

### Les principaux messages

*Durant la période 2015-2018, la collaboration avec les cantons voisins et les régions limitrophes s'est poursuivie, ainsi que les processus de fusion intercommunale, ce qui a permis de réduire de moitié le nombre des communes par rapport à la situation de 2000. Les principes directeurs de la politique de développement touristique ont été validés en 2016 et le Conseil d'État a signé les accords de positionnement stratégiques (APS) avec les quatre*

régions du canton en 2017, deux démarches visant à renforcer la collaboration et les synergies entre les autorités et avec les acteurs privés concernés. Les collaborations avec la région transfrontalière se sont notamment poursuivies à travers la mise en œuvre du projet d'agglomération. La collaboration avec la Région Bourgogne Franche-Comté a été renforcée par le biais des projets Interreg et la stratégie de coopération transfrontalière 2016-2020 de l'Arc jurassien franco-suisse (CTJ). Les partenariats avec la Conférence des transports de Suisse occidentale (CTSO), la Région Capitale Suisse, ainsi que le groupement des régions de montagne (SAB) ont porté leurs fruits dans le cadre des fonds ferroviaires (FIF) et pour le financement des routes nationales et des projets d'agglomération (FORTA), au profit de projets majeurs pour le développement des infrastructures de mobilité du canton.

En février 2019, le Conseil fédéral approuvait l'adaptation du plan directeur cantonal à la LAT1, lequel consacre un développement économique et démographique prioritairement en lien avec le RER neuchâtelois. Sur le plan économique, la période 2014-2016 se caractérise par une baisse conjoncturelle des emplois, suivie d'une hausse pour la période 2016-2017. Ces fluctuations s'inscrivent globalement dans un trend positif avec une croissance de 3 % entre 2011 et 2016. Quant aux pôles économiques, lesquels accueillent des entreprises à haute valeur ajoutée, 4'358 emplois équivalents emplois peuvent désormais être portés à l'actif de cette politique en 2017, sur un potentiel de quelque 10'100 prévus à l'horizon 2040. À noter que ces pôles se densifient, de même que les zones d'activités économiques hors pôles, ce qui est réjouissant en terme d'utilisation optimale du sol. Les terrains en zone d'activités économiques, répondant aux besoins du marché mais indisponibles pour la construction à court terme, représentent plus de 70 % des réserves, dès lors leur mobilisation est un défi majeur de ces prochaines années, tant pour le canton que les communes. Cette situation a justifié l'adoption par le Parlement début 2019 d'un dispositif légal complémentaire pour favoriser la mobilisation foncière dans les 32 secteurs stratégiques définis par le plan directeur cantonal et mettre en place un système de gestion des ZAE, en collaboration avec les communes et services concernés.

En ce qui concerne la démographie, la période 2014-2018 est caractérisée par une légère baisse de la population cantonale (-0.29 %). Malgré les efforts consentis par le canton jusqu'à ce jour, force est de constater que Neuchâtel n'a pas encore réussi à inverser la tendance d'un bilan migratoire déficitaire au profit des cantons voisins, qu'un solde migratoire international en déclin ne suffit plus à compenser. Un délégué à la domiciliation chargé d'appuyer le Conseil d'Etat dans la mise en œuvre du programme de législature sur ce point particulier a été engagé fin 2019. Le taux de logements vacants est passé pour la première fois au-dessus du taux de pénurie pour l'ensemble des régions (2018). Par le nouveau programme bâtiment, le canton concrétise désormais pleinement sa volonté de rénovation du parc immobilier, ce qui permettra aussi au canton de gagner en attractivité résidentielle. Les nouvelles sont positives en ce qui concerne le développement de l'urbanisation vers l'intérieur. La moyenne cantonale de zone à bâtir par habitant/emploi a baissé et s'établit désormais à 178 m<sup>2</sup> par habitant/emploi.

La qualité du cadre de vie est un enjeu très important dans l'espace urbain où vivent les trois-quarts de la population neuchâteloise, en complément aux objectifs de densification qualitative et de développement vers l'intérieur. Le RAT 2019 passe en revue les principaux indicateurs environnementaux permettant de documenter l'état de la question. En matière de nuisances sonores, les enquêtes de perception effectuées au plan national montrent qu'un quart de la population neuchâteloise se déclare gêné par des nuisances sonores liées au trafic en 2017, et un tiers subit des nuisances sonores en général. Le canton prend cette question au sérieux et remplit ses obligations en la matière. À fin 2018 ce sont 24 km de routes cantonales qui ont été assainies. Un nouveau crédit pour l'assainissement du bruit routier a été adopté par le Grand Conseil au printemps 2019, permettant d'assainir 26 km de routes cantonales complémentaires.

Le Conseil d'Etat a proposé en 2015 la Stratégie Mobilité 2030, basée sur la complémentarité des modes de transports. Cette stratégie a été plébiscitée à 84 % par la population neuchâteloise en 2016 et a redonné du crédit au canton de Neuchâtel dans sa demande de

*réalisation de la ligne directe dans le cadre du fonds fédéral FIF et des contournements autoroutiers du Locle et de La Chaux-de-Fonds dans le cadre de FORTA, ce qui a été réalisé par décisions des Chambres fédérales en juin 2019. Le Conseil d'Etat a également établi un plan directeur de la mobilité douce cyclable. La forte augmentation du nombre de voyageurs observée sur le tronçon ferroviaire Les Hauts-Geneveys – La Chaux-de-Fonds depuis l'introduction de l'horaire 2016 et la cadence ½ heure est réjouissante, dans la perspective de la réalisation de la Ligne directe. La comparaison des parts modales 2000-2015 fait apparaître une augmentation généralisée des distances, indépendamment du mode de transport, et la part du TIM reste prépondérante. Ce mode de transport continue de croître au rythme de 2 % par an, malgré une augmentation significative de la qualité de desserte transports publics (TP) des zones à bâtir entre 2013 et 2018. La proportion de population bénéficiant d'une desserte TP moyenne à très bonne est passée de 58 % à 63 % entre 2014 et 2018. Le taux de motorisation reste stable et comparable à la moyenne suisse.*

*Sur le plan de l'approvisionnement et de l'utilisation des ressources, la consommation d'énergie finale est restée stable depuis 2014 et les énergies renouvelables progressent. Entre 2000 et 2018, la part des énergies renouvelables par rapport à la consommation totale est passée de 6 à 11.7 %. La direction est positive même si la progression reste lente, notamment en lien aux oppositions et recours aux projets éoliens. Elle s'inscrit néanmoins dans le cadre fixé par la Conception directrice de l'énergie. A noter par ailleurs qu'en terme de consommation, 96 % de la consommation électrique était de source renouvelable en 2016, ce qui est remarquable. Le nouveau programme bâtiment a permis de soutenir plus de 420 projets d'assainissement énergétique de bâtiments en 2018.*

*Dans le domaine de l'agriculture, de la nature et du paysage, on signalera que la surface agricole (SAU) a légèrement diminué entre 2014 et 2017 mais semble désormais se stabiliser (+ 7 ha en 2018). La part de SAU biologique est en nette progression, de même que le nombre d'exploitations bio, notamment la viticulture neuchâteloise joue un rôle de leader en Suisse avec plus de 30 % d'exploitations bio en 2018. Les surfaces protégées ont également augmenté d'environ 5 % par rapport à 2015, et les mesures de revitalisation entreprises dans différents biotopes commencent à porter leurs fruits. Aux niveaux cantonal et national, la situation en matière de biodiversité justifie une attention particulière et des investissements complémentaires par le biais du plan d'action biodiversité. Les surfaces d'assolement sont stables et permettent de respecter durablement le quota cantonal de 6'700 ha fixé par le Conseil fédéral. La perte globale de SDA attestée entre 2015 et 2018 est de 33 ha, mais seuls 4 ha sont imputables à des nouvelles constructions. Le solde est dû à des ajustements des géodonnées réalisés grâce aux nouvelles orthophotos et la couverture du sol.*

*L'état d'avancement de la planification affiche un bilan très positif (chap. 4). Entre 2015 et 2018, les communes et le canton ont œuvré activement pour poser les bases de l'adaptation du plan directeur cantonal et de la révision des plans d'aménagement, en établissant notamment des plans directeurs régionaux. Ces derniers ont été adoptés par le Conseil d'Etat en 2018. Dans la foulée, le canton et les communes ont établi des zones réservées sur plus de 150 ha de surfaces de zones à bâtir, afin de faciliter la mise en œuvre des objectifs de la planification. La législation cantonale (LCAT) a également été révisée pour répondre aux exigences de la LAT. Les travaux relatifs à la révision des plans d'aménagement locaux et les planifications de détail sont désormais lancés.*

*Le canton se réjouit des décisions prises par le Parlement fédéral en juin 2019 concernant les grands projets d'infrastructures routières et ferroviaires sur le territoire du canton (H20, Ligne directe), sur lesquels le Projet de territoire cantonal est établi, notamment la politique d'urbanisation durable et la stratégie de mobilité 2030 qui permettront pleinement de le mettre en œuvre.*

## Monitoring territorial : vue d'ensemble de l'état de la mise en œuvre du PT\_NE

PT_NE	Chap. RAT	Thèmes	Objectif	Progression de la mise en place du dispositif
R.1	3.1.1	Relations extérieures	Réformer les institutions Améliorer la position du canton	
R.3	3.1.3	Tourisme, patrimoine	Renforcer l'attractivité touristique et la mise en valeur du patrimoine culturel	
E.1	3.2.1	Économie	Développement économique durable – Croissance des emplois notamment dans les domaines stratégiques	
E.2	3.2.5	Énergie, ressources	Développer les énergies renouvelables et l'autonomie énergétique – Gérer les ressources de manière DD	
A.1	3.5	Liaisons extérieures	Renforcer les liens ferroviaires avec les villes suisses et la France	
A.2	3.5.2	Transports publics, mobilité douce	Augmentation de la part modale TP et MD	
A.3	3.5.4	Réseau routier	Limitation de la croissance du TIM. Réorganisation du réseau cantonal	
U.1	3.3	Urbanisation - Logements	Croissance démographique. Dimensionnement des zones à bâtir adapté aux besoins 2030-2040 – construction de logements	
U.2	3.3	Environnement, qualité du cadre de vie	Maintien des valeurs environnementales en dessous des seuils légaux	
S.1	3.3	Accessibilité aux services de base	Répondre aux besoins des populations les plus fragiles et aux minorités	
S.2	3.6	Agriculture, viticulture	Maintien du quota SDA Maintien de la SAU, renforcement de la part bio	
S.3	3.6	Nature, paysage, biodiversité	Augmentation des surfaces protégées et de la biodiversité	

<b>PT_NE</b>	<b>Tendances Effets constatés</b>	<b>Commentaires (dispositif et résultats)</b>
R.1	Progrès ↗	Le nombre de communes est passé de 37 à 31, permettant d'atteindre la moitié du nombre de communes en 2000. Signature en 2017 des APS entre le CE et les régions. Création du REC (domaine relations extérieures communication).
R.3	Progrès ↗	Révision de la loi sur la sauvegarde des biens culturels et adoption de la LTour et des principes directeurs du développement touristique.
E.1	Stabilité → Progrès ↗	Planification en cours. La mise en œuvre des pôles se poursuit. Accueil de nouveaux emplois dans les branches innovantes. Augmentation de la part de production industrielle dans PIB à 42 % et trend positif de croissance des emplois de 3 % entre 2011 et 2016.
E.2	Progrès ↗	Procédures en cours dans le domaine éolien. Consommation d'énergie finale par habitant stable depuis 2014. Les énergies renouvelables produites sur le territoire cantonal progressent (12 %). Nouveau programme bâtiment.
A.1	Progrès ↗	Reconnaissance de la relation La Chaux-de-Fonds-Neuchâtel-Berne au titre de trafic grande ligne. Forte augmentation du nombre de voyageurs sur le tronçon ferroviaire Les Hauts-Geneveys - La Chaux-de-Fonds depuis l'horaire 2016 et la cadence ½ h (+ 27 %)
A.2	Progrès ↗ Stabilité →	Amélioration horaire TP 2016. Financement Ligne directe dans PRODES 2035. Nouvelle loi et financement pour la MD. Augmentation généralisée des distances parcourues en TP et MD, néanmoins la part TIM reste majoritaire selon ce critère. Part MD des distances parcourues 2.4% (2.8 % au niveau national).
A.3	Stabilité →	Réorganisation en cours (LRVP). Maintien augmentation annuelle moyenne du trafic motorisé de 2 %. Le taux de motorisation cantonal se stabilise (similaire à moyenne suisse).
U.1	Recul Progrès ↗	Adoption nouveau PDC et LCAT. Recul démographique de 0.29 % entre 2014 et 2018. Zones à bâtir réduites de 15 ha (sans zones de transport). Fin 2017, taux logements vacants au-dessus du seuil de pénurie (2.04 %). Progression de la part de logements d'utilité publique.
U.2	Progrès ↗	Cadastre du bruit routier achevé. 32.8 % de personnes déclarent subir des nuisances sonores liées au trafic routier, ferroviaire et aérien (enquête de perception). Nouveau crédit cadre routier pour assainissement du bruit routier. Immissions ponctuellement excessives dans le domaine de l'air.
S.1	Progrès ↗	Renforcement du dispositif législatif. 4 réalisations novatrices d'appartements avec encadrement depuis 2014, et plusieurs autres projets lancés.
S.2	Progrès ↗	PAC viticole 1 <sup>ère</sup> étape révisé. Légère diminution SAU entre 2014 et 2017 (- 1.4 %) et des exploitations (- 16), semblant se stabiliser. Part SAU biologique en nette progression (8 <sup>ème</sup> canton sur 26).
S.3	Progrès ↗	Mise à l'enquête PAC Creux-du-Van. Surfaces protégées (17'169 ha = 21 % du territoire) en augmentation par rapport à 2015. Les mesures de revitalisation semblent porter leurs fruits. Plusieurs espèces disparues recolonisent ces milieux.

## 1. SENS ET PORTÉE DU PRÉSENT RAPPORT

Le rapport 2019 sur l'aménagement du territoire (RAT 2019), adressé par le Conseil d'État au Grand Conseil répond aux besoins et obligations suivants :

- Informer le Grand Conseil neuchâtelois de l'état d'avancement des travaux en matière d'aménagement du territoire comme le prévoit la législation cantonale (art. 3, al. 1 LCAT).
- Informer la Confédération et le public quant aux actions menées et aux enjeux des quatre prochaines années, comme le prévoit la législation fédérale (art. 9 OAT).
- Présenter en particulier quels seront les principaux enjeux et les domaines d'action prioritaires pour les prochaines années, afin de les intégrer aux programmes de législature et en tenir compte lors des prochaines adaptations du plan directeur cantonal (PDC).

Le RAT 2011 représentait un premier point de référence au moment de l'entrée en vigueur du nouveau plan directeur cantonal. Il intégrait les réflexions du premier projet d'agglomération (PA1).

Le RAT 2015 a été l'occasion d'une première mise en perspective de cet état initial, sur la base des thèmes publiés par l'Observatoire du territoire et des principaux enjeux. Il abordait plus spécialement les défis de la mise en œuvre de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT1) et préannonçait les travaux à prévoir pour la révision du plan directeur cantonal. Cette deuxième édition s'était également appuyée sur le projet d'agglomération 2 (PA2).

Le RAT 2019 couvre la période 2015-2019, et permet de tirer un premier bilan de la mise en œuvre des objectifs du projet de territoire cantonal, volet stratégique du PDC avec ses priorités politiques des relations extérieures, de l'économie, de l'accessibilité, de l'espace urbain et de la solidarité territoriale. Cette édition fait suite à l'adaptation du plan directeur cantonal à la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT1), lequel pose les conditions-cadres pour la révision des plans d'aménagement des communes, en particulier à l'aune des enjeux du développement vers l'intérieur.

Le RAT 2019 offre également l'opportunité de retracer la démarche originale et couronnée de succès qui a été celle du canton de Neuchâtel pour répondre aux exigences fédérales en matière de dimensionnement des zones à bâtir, basée sur une étroite collaboration avec les communes organisées en région.

Le RAT 2019 exploite les données statistiques les plus récentes à disposition au moment de son établissement (mobilité, emploi, population, zones à bâtir 2017, etc.).

## 2. NOUVEAUTÉS AU PLAN FÉDÉRAL ET INCIDENCES CANTONALES

Ce chapitre passe brièvement en revue les nouveautés au plan fédéral entre 2014 et 2018 (points forts) et les incidences de ces éléments au plan cantonal.

### **Tourisme, patrimoine**

La Confédération a édicté de nouvelles directives concernant l'Inventaire des sites construits à protéger en Suisse (ISOS) et a lancé la révision de la liste des biens culturels d'importance nationale (2018-2020).

*De son côté, le canton a révisé sa base légale sur la sauvegarde du patrimoine (LSPC) ainsi que les périmètres archéologiques et poursuivi la mise à jour du recensement architectural (RACN). La loi cantonale sur le développement du tourisme est entrée en vigueur (2014), suivie des principes directeurs de la politique touristique adoptés par le Conseil d'État (2016), posant les bases de la collaboration entre canton, communes et tiers dans ce domaine.*

### **Économie**

La Confédération a lancé, dès 2016, le programme-pilote «Territoire d'action Économie (PHR Économie) », au titre de nouvel instrument de mise en œuvre dans la cadre de la Nouvelle politique régionale (NPR). Les thèmes suivants concernent plus particulièrement l'Arc jurassien : économie présentielle (renforcer la captation de revenus et les chaînes de valeur ajoutée ; équilibrer l'économie productive et l'économie présentielle) et renforcement de l'attractivité du territoire pour les entreprises (activités d'exportation ou tourisme). Des ajustements légaux ont été adoptés dans la loi sur la politique régionale (LPR) (ex : aires géographiques des zones d'allégement). On retiendra l'existence de quatre programmes quadriannuels LPR aux quatre niveaux d'engagement : cantonal, Arc Jurassien, Suisse occidentale et transfrontalier Interreg (cf. Rapport du CE au GC « Politique régionale » n° 16.021, avril 2016).

*Au niveau cantonal, la loi sur l'appui au développement économique (LADE) est entrée en vigueur en 2016, avec un accent mis sur la création de valeur (croissance qualitative et développement durable). Les accords de positionnement stratégique (APS) qui remplacent les anciens contrats-régions RUN entre le canton et les communes ont été signés (2017). Ils mettent en avant les atouts majeurs et les objectifs de développement des 4 grandes régions du canton définis par le Conseil d'État dans son programme de législature.*

### **Urbanisation**

Au niveau fédéral, l'évolution la plus marquante a été la révision partielle de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT1), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014, laquelle a justifié la révision, partielle ou complète, de tous les plans directeurs cantonaux du pays dans le délai de 5 ans. De nombreux plans sectoriels de la Confédération ont été révisés ou mis en chantier au cours de la période, en particulier le plan sectoriel des surfaces d'assolement (PS SDA), et dans les domaines du transport (PST / PSIA), militaire (PSM) ou encore l'asile (PSA). La Confédération a poursuivi sa politique de soutien des agglomérations, en accompagnant les projets de 3<sup>ème</sup> génération.

*Au niveau cantonal, on signalera en 2018/2019 l'adaptation du plan directeur cantonal de 2011 et de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire à la LAT, et l'accompagnement des communes dans les travaux préparatoires de révision des plans d'aménagement locaux à travers l'établissement de plans directeurs régionaux. Le projet d'agglomération de 3<sup>ème</sup> génération a été déposé fin 2017, permettant la poursuite et la consolidation des PA et PA2. Dans le domaine du logement, le passage de la loi cantonale sur l'aide à la personne (LCAP) à la loi sur le logement (LOG) basée sur le concept d'aide à la pierre représente un cap important, complété par l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'aide au logement (LAL2),*

début 2019. Celle-ci introduit le logement à loyer abordable (LLA) sur le marché de la location élargissant les conditions de portage de ces projets (hybride entre maîtres d'ouvrages d'utilité publique et privés, avec loyer plafonné).

## **Environnement et énergie**

Au niveau fédéral, la loi sur l'énergie (LEne) est entrée en vigueur en 2016. Les ordonnances de la Loi fédérale sur l'environnement (LPE) évoluent (OLED, OSites, OEaux ; par exemple STEP soumises au traitement des micropolluants). L'OPair a été révisée en 2018 afin d'améliorer la qualité de l'air (nette baisse des émissions de poussières fines ; tous les chauffages au bois seront soumis à des contrôles à l'horizon 2021-2022 et en grande partie assainis ou changés). La loi sur l'approvisionnement en électricité (LAPEI) est également entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018. La révision totale de la loi fédérale sur le CO<sub>2</sub>, en lien avec la ratification de l'Accord de Paris en octobre 2015 du 24 janvier 2017, est en cours.

*La nouvelle conception directrice cantonale de l'énergie a été adoptée largement en 2017 au Grand Conseil. La révision de la loi cantonale sur l'énergie (LCEn) qui en est largement inspirée est encore en traitement en commission parlementaire. Cette révision permet également la mise en oeuvre du MoPEC 2014 (Modèle de prescriptions énergétiques des cantons) au niveau cantonal. La loi sur l'approvisionnement en électricité (LAEL) a été validée en 2017 et permet une dynamisation du Programme bâtiment. La stratégie cantonale d'adaptation au changement climatique - Plan climat - est en préparation depuis début 2018, tout comme la stratégie développement durable. La mise en oeuvre de la loi sur la protection et la gestion des eaux (LPGE) est réalisée. La 1<sup>ère</sup> étape de la planification stratégique des renaturalisations des cours d'eau est entamée, laquelle comprend des assainissements d'ouvrages et la prise en compte des risques de sécheresse et déficits hydriques (adductions d'eau). Le plan directeur sectoriel de l'espace réservé aux eaux (PDS ERE), mis en consultation fin 2018, est en cours de finalisation.*

## **Mobilité**

Au niveau fédéral, le financement de l'aménagement et de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) est entré en force. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, l'entretien, le renouvellement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire sont financés exclusivement par le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF). Dans ce cadre, les cantons ont annoncé en 2014 leurs besoins pour l'étape d'aménagement (PRODES) 2035. Le canton a réussi à convaincre la Conférence intercantonale des transports publics (CTP) et les Chambres fédérales de l'importance du projet de ligne directe pour la dynamisation de la desserte ferroviaire neuchâteloise. Le projet a dès lors été sélectionné dans le cadre de PRODES 2035. Quant au plan sectoriel des transports (PST), il a été révisé en 2018, avec adaptation de la partie Infrastructure rail.

Dans la perspective du réoctroi de la concession de trafic grandes lignes, l'OFT a élaboré en 2016 un guide intitulé « Principes et critères relatifs au trafic grandes lignes » en se basant sur des critères issus du Projet de territoire Suisse. Cela a notamment permis d'ajouter la ligne Berne – Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds au réseau Grandes lignes ; c'est une reconnaissance de l'importance de la liaison qui relie la capitale à La Chaux-de-Fonds, et également une source d'économie pour le canton. Dans le domaine routier, après un travail de conviction important du canton auprès de la CPT et des Chambres fédérales, le fonds FORTA prévoit le classement de 400 km de routes cantonales dans le réseau des routes nationales au 1<sup>er</sup> janvier 2020, dont la H20. En découle le financement de projets majeurs d'infrastructure, soit les contournements du Locle et de La Chaux-de-Fonds.

*Au niveau cantonal, la population a apporté son soutien à plus de 84 % à la stratégie Mobilité 2030 visant la complémentarité des modes de transport et le doublement de la part modale des transports publics. Ce succès a permis de défendre de manière crédible auprès de la Confédération l'intégration de la Ligne directe dans PRODES 2035 et les contournements routiers des villes des Montagnes dans l'étape d'aménagement 2019 de FORTA. Le 1<sup>er</sup> janvier 2017, une nouvelle clé de financement des transports publics du canton a été*

*introduite, via une mise à jour de la Loi sur les transports publics (LTP). Une refonte complète de la LRVP est en traitement en Commission parlementaire (mise en vigueur prévue en 2020).*

*La loi sur la mobilité douce (LMD) du 1er avril 2018 constitue une nouvelle base légale, complétée par le plan directeur de mobilité cyclable (PDCMC) et un crédit de 5 millions de francs destiné à financer le développement de ce type d'infrastructure au gré des travaux routiers. Suite à l'acceptation au niveau fédéral de l'«Initiative Vélo», une modification de la loi sur la circulation routière (LCR) et de ses ordonnances sera envisagée à moyen terme, soit après l'entrée en force de la base légale fédérale annoncée en 2022.*

### **Agriculture, nature et paysage**

Au plan fédéral, avec la politique agricole (PA) 2014-2017, le système des paiements directs a été revu pour se conformer aux objectifs de l'article 104 de la Constitution fédérale, notamment en consolidant des instruments de mise en œuvre de la stratégie qualité. Les mesures de la Politique agricole 2014-2017 doivent permettre à l'agriculture suisse de répondre aux besoins des consommateurs et aux attentes de la population par une production de denrées alimentaires compétitive, optimale au plan écologique et socialement responsable. Dans ce but, le Conseil fédéral a défini quatre points forts stratégiques, à savoir garantir une production et un approvisionnement sûrs et compétitifs, utiliser avec efficacité les ressources naturelles et encourager une consommation durable, renforcer la vitalité et l'attractivité de l'espace rural et encourager l'innovation et l'esprit d'entreprise dans l'agriculture et la filière alimentaire.

La Confédération a adopté en 2017 la « Stratégie Biodiversité » : Plan d'action et Monitoring de la biodiversité (doublement des moyens financiers pour le canton dès 2020), la planification stratégique « Renaturations de cours d'eau », la stratégie « Néophytes envahissantes », ainsi que le plan d'action de réduction de l'utilisation des phytosanitaires en 2018. Plusieurs initiatives au niveau fédéral indiquent une sensibilité accrue de la population et des milieux politiques aux thématiques de protection. La révision de la Loi fédérale sur les forêts est intervenue en 2017. La Confédération a aussi procédé à la révision des inventaires fédéraux des paysages (IFP) et de biotopes (objectifs de protection). La Confédération dresse annuellement la liste des communes concernées par les dispositions de la loi sur les résidences secondaires (LSR) sur la base de la statistique des bâtiments et des logements tenue à jour par les communes (RegBL).

*Au plan cantonal, le dernier rapport concernant la situation de l'agriculture et de la viticulture est sorti le 22 mai 2019. L'accent est mis sur la durabilité. Les contributions à la qualité du paysage ont constitué une nouveauté, avec des moyens augmentés et une collaboration renforcée entre les services métiers concernés (SFFN-SAGR). Le plan d'affectation cantonal (PAC) viticole a été consolidé en classant 46 ha complémentaires en zone viticole pour assurer la pérennité du vignoble. Le plan directeur des rives du lac de Neuchâtel a été adopté par le Conseil d'État en février 2017. Il permet un arbitrage entre préservation de la qualité des rives du lac, accès public aux rives et développement touristique. Dans le domaine du tourisme, des sports et loisirs de plein air, le canton a lancé une étude sur la pression exercée sur les milieux naturels. Sur cette base, un rapport d'information a récemment été soumis au Grand Conseil. En 2017, le canton de Neuchâtel a entrepris la révision des zones de constructions basses, puis établi des zones réservées et un plan d'affectation cantonal en vue de les limiter (2018-2019).*

### 3. BILAN DE L'AMÉNAGEMENT

#### 3.1. Relations extérieures : rayonner

##### 3.1.1 R.1 – Améliorer la position du canton

Neuchâtel se restructure pour gagner en efficacité et en compétitivité (coopérations régionales). Sur le plan cantonal, il réforme ses institutions. Aux plans national et international, le canton améliore sa position et son intégration dans le réseau des villes suisses et européennes, afin de créer des alliances stratégiques.

Source : Projet de territoire p. 6 et fiche R\_13 du PDC

#### En bref :

- Le nombre de communes est passé de 37 à 31 au cours de la période, permettant d'atteindre le taux de 50 % de communes par rapport à la situation de 2000.
- La réforme des institutions a permis de supprimer les districts électoraux, de passer à 4 régions et de créer une circonscription unique.
- La collaboration avec les cantons voisins et les instances transfrontalières s'est poursuivie.
- Le canton joue un rôle proactif dans le cadre d'Arcjurassien.ch, la CTJ, la Région Capitale suisse, la Conférence tripartite et dans les Conférences intercantionales

#### En détail

Afin de favoriser une réforme des structures politiques efficace et en adéquation avec les attentes actuelles, l'État soutient les projets de fusion de communes. Après une première série de fusions entre 2000 et 2015 (passage de 67 à 37 communes, soit une réduction de 40 %) qui a concerné La Tène, Val-de-Travers, Milvignes et Val-de-Ruz, le mouvement s'est poursuivi avec Rochefort et La Grande Béroche, pour atteindre désormais la moitié du nombre de communes existant en 2000. Le Conseil d'État a décidé de proroger le dispositif d'aide aux fusions jusqu'à fin 2016. En 2018, le canton de Neuchâtel compte 31 communes réparties en quatre grandes régions, et le nombre moyen d'habitants par commune est supérieur à 5'000 personnes, avec néanmoins encore de fortes variations. La grande région Littoral a formellement été constituée (2019).

Outre des gains structurels et de prestations, les communes fusionnées ont acquis un poids politique nouveau. Cette réforme a induit une dynamique favorable à un aménagement du territoire plus rationnel, et a favorisé notamment l'établissement de visions partagées à travers les plans directeurs régionaux.

La mise en œuvre de la politique régionale constitue un outil essentiel de la politique de développement économique, touristique et de collaboration transfrontalière. Celle-ci est intégrée à la stratégie d'appui au développement économique. Elle constitue un instrument précieux en matière de consolidation des filières industrielles régionales, de soutien à des startups et PME innovantes et d'encouragement au déploiement de la filière touristique. Le canton de Neuchâtel participe à la politique régionale à 5 niveaux d'engagement : cantonal, Arc jurassien, Région Capitale Suisse, Suisse occidentale et transfrontalier (Interreg, CTJ). Le canton a poursuivi et développé ses partenariats avec les cantons voisins et avec différents partenaires à l'échelle nationale, européenne et mondiale, notamment dans le domaine de la mobilité et de la coopération avec les hautes écoles et la recherche.

Le programme Interreg V France-Suisse 2014-2020 est destiné à consolider un espace fonctionnel dynamique afin de répondre aux enjeux relatifs à la compétitivité, au développement économique et à l'emploi. Cet objectif se décline à travers plus de soixante projets selon les axes thématiques suivants :

- Rapprocher les structures en matière d'innovation et soutenir les projets innovants.
- Protéger et valoriser le patrimoine naturel et culturel.
- Encourager le transport durable.
- Favoriser l'emploi et la mobilité de la main-d'œuvre.

Les cantons de Berne, Fribourg, Neuchâtel, Genève, Jura, Valais et Vaud sont impliqués dans le programme et sont réunis au sein d'une coordination régionale Interreg, dont la mise en œuvre opérationnelle est déléguée à arcjurassien.ch. Au cours de la période, les alliances stratégiques (Swiss Innovation Park, Région Capitale Suisse, Greater Geneva Bern Area) ont été renouvelées et poursuivies. Le canton participe indirectement au projet de parc d'innovation suisse (SIP), à travers l'EPFL. Microcity intègre désormais aussi Neode.

Les collaborations avec la région transfrontalière se sont poursuivies à travers la mise en œuvre du projet d'agglomération porté par l'association urbaine du Doubs (AUD) et le Réseau urbain neuchâtelois (RUN). La collaboration avec la Région Bourgogne Franche-Comté a été renforcée au cours de la période, grâce à l'existence de plusieurs projets Interreg ayant pour objet direct et indirect de faciliter le partage d'expériences et le portage des problématiques transfrontalières. Le canton de Neuchâtel a invité les instances françaises à se prononcer sur son plan directeur cantonal et réciproquement s'est impliqué dans le processus participatif lancé sur le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires « Ici 2050 » de la Région Bourgogne Franche-Comté (SRADDET).

Dans le domaine de la mobilité, les partenariats avec la Conférence des transports de Suisse occidentale (CTSO), la Région Capitale Suisse, ainsi que le groupement des régions de montagne (SAB) ont porté leurs fruits dans le cadre du FIF et de FORTA.

### **3.1.2 R.2 - Valoriser les domaines d'excellence industrielle**

Neuchâtel ambitionne de conserver, renouveler, et autant que possible renforcer la présence d'entreprises de renommée mondiale dans des domaines de pointe réputés pour leur capacité d'innovation et leur compétitivité (milieux innovateurs). Pour ce faire, il y a lieu de veiller aux facteurs-clefs comme une qualité de vie élevée, des relations étroites entre la recherche, la formation et la production, un marché immobilier avantageux favorisant la proximité habitat-emploi, de bonnes conditions d'accessibilité des sites et des marges de manœuvre entrepreneuriales.

Source : Projet de territoire p. 7 et fiche E\_11 du PDC

Ce thème est développé en détail sous les chapitre 3.2.1. à 3.2.3 (priorité politique E.)

### **3.1.3 R.3 — Renforcer l'attractivité touristique et la valeur du patrimoine culturel (UNESCO, Palafittes)**

À défaut d'être une destination majeure au plan suisse et international, Neuchâtel dispose de nombreux atouts dans le cadre de la destination Jura&3Lacs et du développement de l'Arc Jurassien franco-suisse (histoire, nature, culture, sports, affaires, industries). Les diverses attractions neuchâteloises méritent d'être regroupées et mieux exploitées dans une stratégie générale et un concept touristique cantonal, visant à soutenir l'activité économique en général et la diversification des activités [...], notamment en matière d'offres de loisirs d'été et d'hiver, et de valorisation du patrimoine (UNESCO).

Corollairement à ce développement, la coordination et la pesée des intérêts entre les enjeux en présence dans les sites sensibles sous pression doivent être assurées, par exemple au Creux-du-Van, à proximité des sites palafittiques, dans les parcs naturels régionaux Chasseral et Doubs ou encore le long des rives des lacs et cours d'eau.

Source : Projet de territoire p. 8 et fiches R\_31 à R\_35 du PDC

### En bref :

- Le taux d'occupation des établissements hôteliers en 2018 s'élève à 80 %.
- En 2016, le Conseil d'État a validé les principes directeurs de la politique touristique et, en 2017, les accords de positionnement stratégiques (APS) des quatre grandes régions du canton ont été signés.
- Le canton a soutenu plusieurs projets de restauration de monuments historiques durant la période, notamment la collégiale de Neuchâtel, les anciens abattoirs de La Chaux-de-Fonds, l'Hôtel-de-Ville de Neuchâtel, le Temple de Môtiers, etc.
- Le plan d'affectation cantonal (PAC) Creux-du-Van a été finalisé en 2018 avec pour objectif un équilibre durable entre préservation du site et usages à des fins touristiques notamment.

### En détail

En 2017, les accords de positionnement stratégiques des 4 régions : Val-de-Travers (tourisme), Neuchâtel-Littoral (innovation, smart city), Val-de-Ruz (écorégion), Chaux-de-Fonds (montagnes neuchâteloises, espaces de liberté et de création) ont été signés, renouvelant ainsi la base de la collaboration entre le canton et les communes dans le domaine de la politique régionale. Parmi les crédits d'impulsion, plusieurs projets touristiques sont concernés ou identifiés (mise en place d'un Centre de Création Helvétique des Arts de la Rue (CCHAR), 10<sup>e</sup> anniversaire de l'inscription des Montagnes Neuchâteloises au patrimoine mondial de l'UNESCO). Concernant les Parcs naturels régionaux, le renouvellement des conventions est prévu pour l'automne 2019. L'opportunité d'étendre le parc Chasseral à toute la commune de Val-de-Ruz dans la nouvelle convention-programme 2020-2023, de même que Chaumont, sera examinée.

En 2016, le Conseil d'État a arrêté les principes directeurs de la politique touristique du canton qui visent à augmenter la plus-value économique en définissant notamment des domaines d'activités stratégiques tourisme et mobilité (DAS). Les projets doivent répondre à des critères économiques et touristiques, ancrés la plupart du temps dans une perspective régionale, et les incidences sur le territoire et l'environnement être correctement évaluées.

La valeur ajoutée du tourisme peut être mesurée à travers la statistique des nuitées, (surtout : tourisme d'affaires) et des emplois dans ce secteur. Comme on le constate dans le tableau ci-après, le nombre de nuitées dans l'hôtellerie a globalement reculé depuis 2014 de 14'280 (- 6 %), alors que sur les 20 dernières, le nombre de nuitées a augmenté d'environ 20 %. Ce recul s'inscrit dans un contexte conjoncturel influencé par la faible capacité hôtelière du canton et par conséquent plus sujette aux variations dans un domaine où l'offre crée la demande. En outre, l'abandon du taux plancher du franc par la banque nationale suisse a mis à mal toute l'activité touristique suisse. En 2018, le taux d'occupation moyen observé est de 80 %, ce qui démontre le dynamisme de la branche depuis 2015. Enfin, il convient également de rappeler que les statistiques des nuitées ne tiennent pas compte des activités parahôtelières en hausse. Ainsi les objectifs de la branche ne sont pas seulement quantitatifs, mais également qualitatifs (diversification et renforcement de la qualité des hébergements, augmentation de la durée des séjours, etc.).

Année	Nombre de nuitées	Évolution (chiffres absolus)	Évolution (%)
2014	241'118	1'853	0.8
2015	223'964	-17'154	-7.1
2016	227'789	3'825	1.7
2017	231'545	3'756	1.7
2018	226'838	-4'707	-2.0

**Figure 1 : Évolution du nombre de nuitées entre 2014 et 2018, en chiffres absolus et prorata**

Source: *Tourisme neuchâtelois*

Les expériences faites avec la NeuchâtelTourist card sont positives. 33'338 gratuités ont été utilisées en 2018. Tous les hébergeurs qui s'annoncent et qui paient la taxe de séjour peuvent offrir cette carte, y compris les offres Airbnb.

Les attentes de la population en matière d'activités de loisirs dans la nature sont de plus en plus nombreuses et parfois contradictoires. Les projets touristiques qui déploient des effets importants sur le territoire et ceux qui justifient un soutien financier à travers la NPR doivent faire l'objet d'une coordination régionale et, le plus souvent, d'une pesée des intérêts. Le cas échéant, un concept touristique global, au sens où l'entend la Confédération, ou une planification territoriale à une échelle appropriée, doit être établi.

Le PAC Creux-du-Van, mis à l'enquête au cours de la période, est un bon exemple de planification et de pesée des intérêts entre les enjeux multiples qui s'expriment dans un site naturel protégé, par ailleurs également un « hot spot touristique » (cf. Rapport du Conseil d'État au Grand-Conseil « Avenir du Creux-du-Van »).

Des réflexions sur le développement touristique au plan régional ont été initiées en 2018 dans les régions Val-de-Ruz et Val-de-Travers. La fiche du plan directeur cantonal en suspens R\_32 « Sites touristiques prioritaires » sera finalisée à l'appui des travaux des communes et des accords de positionnements stratégiques signés en 2017 avec le Conseil d'État, dans la perspective de la prochaine adaptation du PDC.

Dans le domaine de la mobilité douce de loisirs, une révision complète des réseaux de randonnée pédestre et itinéraires VTT a été lancée par le canton en 2015, avec le soutien des associations spécialisées. Les travaux relatifs à la mise en place d'un réseau de randonnée équestre ont également été poursuivis.

Début février 2017, le Conseil d'État a adopté le plan directeur sectoriel des rives du Lac de Neuchâtel, et lancera prochainement les travaux de mise en œuvre de la planification pour optimiser le sentier du Lac (2019-2020).

### 3.2. Économie : inciter

#### 3.2.1. E.1 – Soutenir un développement économique durable

Le canton s'est fixé pour objectif d'accueillir quelque 205'000 habitants et 105'000 emplois EPT en 2040, lui permettant de dépasser le ratio d'un emploi pour deux habitants.

La stratégie cantonale vise à promouvoir la croissance, tout en canalisant l'urbanisation sur des sites compatibles avec les critères d'un développement durable (faible consommation de sol, desserte favorable par TP et TIM, proximité habitat-emploi, mixité dans le tissu bâti existant, qualité paysagère, urbanistique et environnementale des projets, etc.).

Le canton joue un rôle proactif en préparant le développement sur des sites choisis (pôles cantonaux, régionaux, technologiques).

### **En bref :**

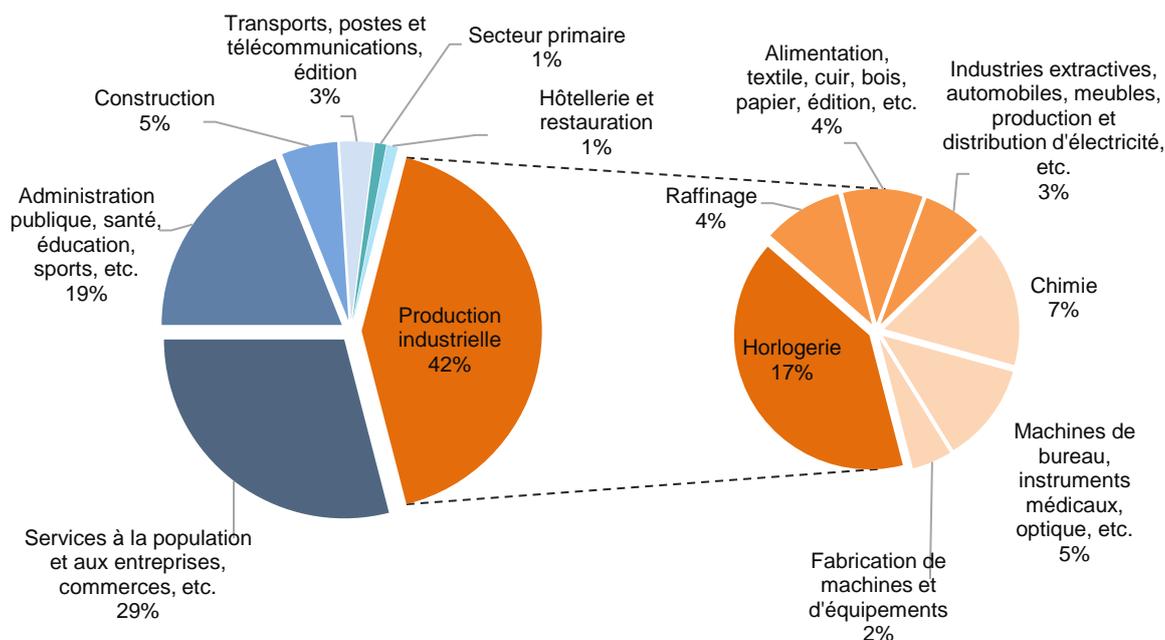
- Le nouveau plan directeur cantonal a été validé par le Conseil fédéral en février 2019, lequel consacre un développement économique et démographique durable puisque prioritairement en lien avec le RER neuchâtelois.
- La part de la production industrielle dans le PIB s'élève à 42 % en 2018.
- Sur la période 2014-2016 une baisse conjoncturelle des emplois est observée, suivie d'une hausse pour la période 2016-2017. L'évolution des emplois s'inscrit globalement dans un trend positif avec une croissance de 3 % entre 2011 et 2016.
- Les pôles économiques accueillent des entreprises à haute valeur ajoutée et plus de 4'300 emplois EPT en 2017, sur un potentiel de quelque 10'100 à l'horizon 2040.
- Les pôles de développement économique se densifient (nombre d'emplois/ha), de même que les zones d'activités hors pôles.
- La mobilisation des réserves répondant aux besoins de l'économie (135 ha) constitue un enjeu majeur pour l'économie et l'aménagement du territoire.

### **En détail**

#### **Évolution du PIB**

Comme déjà relevé dans le précédent RAT, l'industrie, et en particulier l'industrie d'exportation, participe dans les mêmes proportions, et de manière importante, au PIB cantonal. De plus, son évolution (PIB réel) depuis 2014 a rejoint les chiffres noirs, et ceci malgré les difficultés conjoncturelles rencontrées ces dernières années et les impacts négatifs sur les emplois. Cela démontre que les entreprises du secteur secondaire restent dynamiques dans notre canton et qu'elles savent développer des produits à haute valeur ajoutée nécessitant un haut degré de complexité, de miniaturisation et de fiabilité. L'innovation est bel et bien au cœur de l'écosystème neuchâtelois, puisque le canton se distingue au niveau suisse par le deuxième plus grand nombre de brevets par habitant (2017).

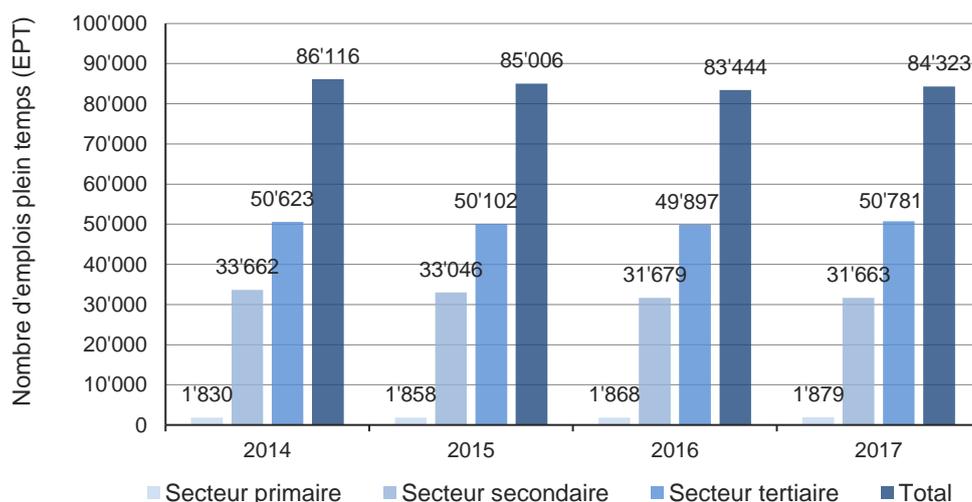
La part de la production industrielle a augmenté de 3 % entre 2017 et 2018, passant de 39 à 42 %, parmi lesquels 17 % consacrés à l'horlogerie.



**Figure 2 : Répartition du PIB neuchâtelois par branche en 2018**  
 Source: Service cantonal de la statistique

### Évolution des emplois sur le plan cantonal

Le secteur secondaire représente 31'663 emplois équivalent plein temps (EPT), alors que le secteur tertiaire offre 50'781 EPT (STATENT 2017 provisoire). Le nombre total des EPT s'élève à 84'323 en 2017, représentant 105'379 places de travail. À l'instar de l'évolution du PIB, les emplois ont connu des variations à la baisse entre 2014 et 2016 (-1.5%), dues à une mauvaise conjoncture dont la perception est amplifiée lorsqu'il s'agit de documenter une courte période, compensés en majeure partie par une hausse entre 2016-2017 (+1.4%). Depuis 2011, on remarque une croissance des EPT de 1.6 % (3 % pour les places de travail).



**Figure 3 : Évolution des emplois 2014-2016, en équivalents plein temps**  
 Source: Service cantonal de la statistique / Office fédéral de la statistique

Si l'évolution des emplois jusqu'en 2016 fait état d'une diminution depuis 2014, puis d'une reprise depuis 2016, il convient de souligner que, dès cette date, alors que le taux de chômage culminait à 6.4 %, celui-ci s'établit désormais à 3.5 % à fin avril 2019. Cette baisse,

de loin la plus importante mesurée en Suisse, a permis au canton de rejoindre la moyenne romande et de normaliser ainsi sa situation.

En 2016, le solde des pendulaires est quant à lui positif à hauteur de quelque 11'000 personnes (23'063 pendulaires entrants, répartis globalement à parts égales entre la Suisse et la France, 10'566 pendulaires sortants du canton)<sup>1</sup>.

La figure suivante présente la part d'emplois en équivalents plein temps dans le secteur secondaire, par commune, montrant ainsi la différence des situations. Les communes de Val-de-Travers, du Locle, des Brenets, Cortaillod, Cornaux et Cressier détiennent le plus d'emplois EPT dans le secteur secondaire.

Part des emplois équivalent plein temps dans le secteur secondaire 2017

Moyenne cantonale : 37.5

0 - 37.4

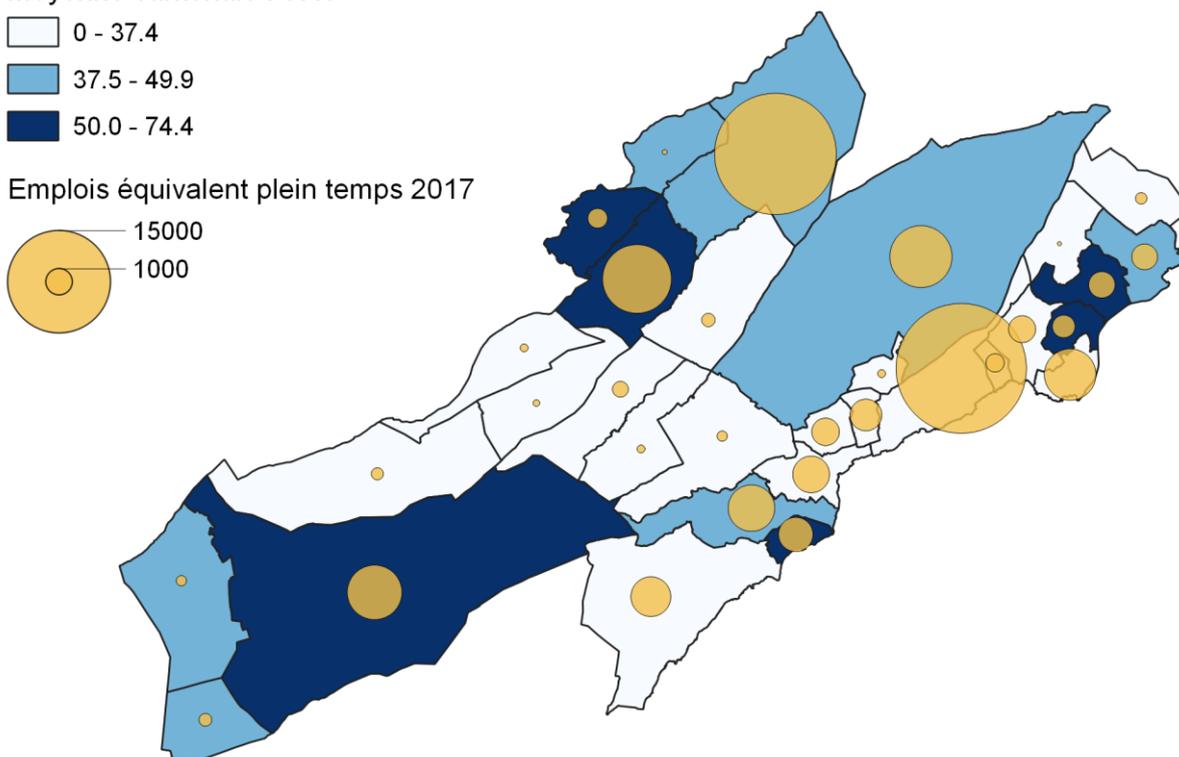
37.5 - 49.9

50.0 - 74.4

Emplois équivalent plein temps 2017

15000

1000



**Figure 4 : Nombre d'emplois et part du secteur secondaire en 2017**

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

## Pôles de développement économique

Les pôles de développement économique :

- accueillent des entreprises à haute valeur ajoutée et 4'358 emplois équivalents plein temps en 2017, sur un potentiel de quelque 10'100 à l'horizon 2040 ;
- se densifient (106 EPT/ha en 2013 à 124 EPT/ha en 2017), selon le monitoring des zones d'activités établi par le canton ;
- le pôle d'innovation Microcity a été reconnu en 2015 au sein du projet Parc suisse d'innovation (SIP) ;
- se développent à des rythmes différents, certains se trouvant au stade de la planification (La Tène) alors que d'autres sont déjà bien occupés (Boudry, La Chaux-de-Fonds).

Les pôles de développement économique définis dans le plan directeur cantonal sont principalement destinés à accueillir les entreprises actives dans les « domaines d'activités

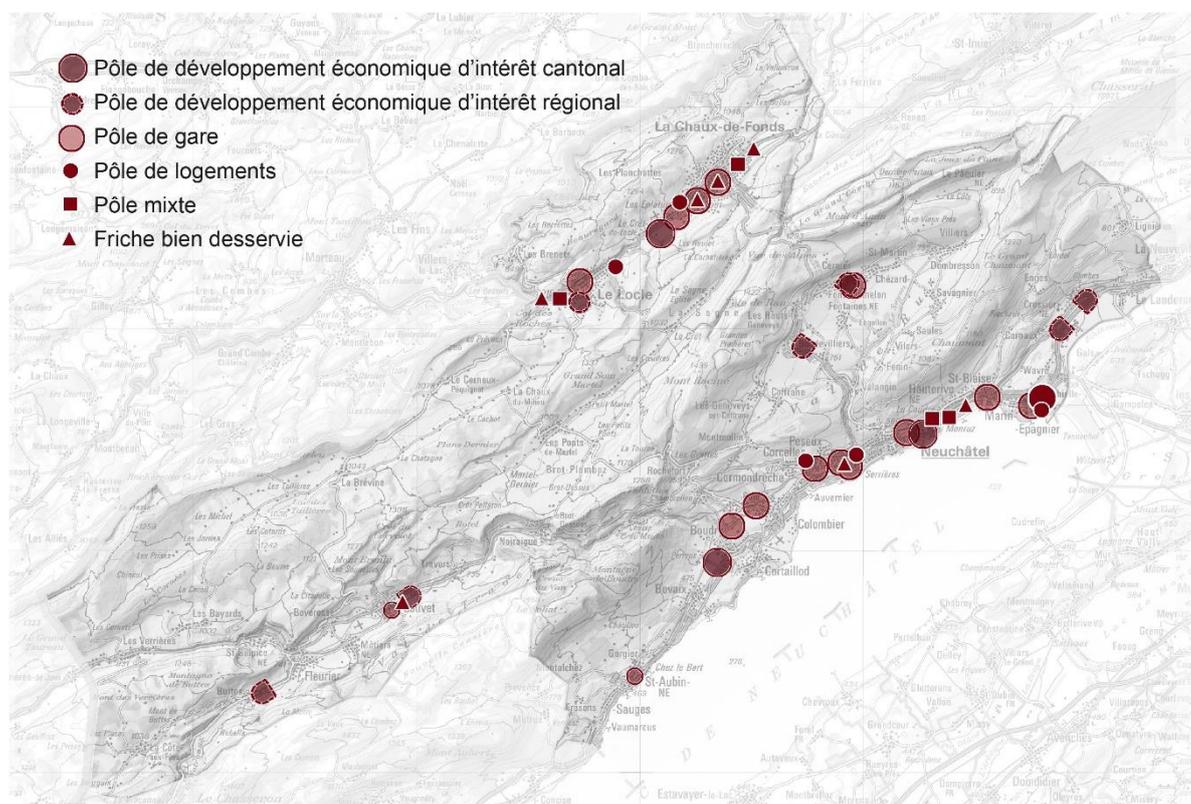
<sup>1</sup> Source : OFS Statistique des pendulaires par canton et statistique des frontaliers

stratégiques » (DAS)<sup>2</sup>. Ces pôles permettent de répondre aux besoins spécifiques de ces entreprises, à savoir notamment des disponibilités foncières importantes et permettant d'intégrer un projet architectural spécifique, un site avec une bonne visibilité et accessibilité, un voisinage adéquat pour les éventuelles nuisances générées (bruit, vibrations). De surcroît, la concurrence cantonale, voire internationale, pour attirer ce type d'entreprises impose d'avoir des terrains immédiatement disponibles, planifiés, équipés et où un permis de construire peut être délivré rapidement.

Les pôles de développement économique du canton sont les suivants :

- pôles d'intérêt cantonal : Le Crêt-du-Loche à la Chaux-de-Fonds, Littoral Ouest à Boudry, Littoral Est à La Tène ainsi que les pôles technologiques de Microcity à Neuchâtel et NEODE à la Chaux de Fonds ;
- pôles d'intérêt régional : Le Locle, Val-de-Travers, Val-de-Ruz, Cressier-Cornaux.

Ils s'inscrivent dans la stratégie des pôles, laquelle comprend également des pôles de gare, des pôles mixtes, des pôles de logement et des friches à requalifier. L'intégralité des secteurs stratégiques du PDC, dans lesquels est attendue la majeure partie de la croissance des emplois et des habitants, est localisée dans la carte ci-dessous, avec l'état d'avancement de la mise en œuvre.



**Figure 5 : Localisation des secteurs stratégiques selon le PDC, tous types de pôles et friches**  
*Source: Service cantonal de l'aménagement du territoire*

### *État de la mise en œuvre dans les pôles économiques*

<sup>2</sup> Les branches économiques concernées sont : l'horlogerie, l'industrie des machines, l'industrie des dispositifs médicaux, l'industrie pharmaceutique, l'électronique et la microélectronique, les technologies de l'information, les énergies renouvelables, l'agroalimentaire et les services stratégiques et financiers.

Sur le Littoral, les PDE d'intérêt cantonal se trouvent aux états de mise en œuvre suivants :

- À l'ouest, le pôle de Boudry est déjà en partie bâti. Il a notamment permis d'accueillir et d'accompagner le développement de l'entreprise Celgene, fleuron de la pharmaceutique, et stratégique pour l'économie du canton. À l'heure actuelle, le potentiel du site est atteint dans la mesure où les disponibilités foncières restantes font l'objet de projets de développement en cours d'élaboration.
- À l'est, le pôle de La Tène n'est pas encore bâti, mais il est en cours de planification. La consultation publique du schéma directeur et de la 1ère étape du PAC a eu lieu fin 2018. Courant 2019, les observations ont été traitées et une mise en vigueur du PAC est prévue début 2020.
- Le pôle d'innovation Microcity a été intégré en 2015 au sein du projet du Parc suisse d'innovation (SIP) et particulièrement via le SIP West EPFL reconnu comme hub pour la Suisse occidentale. Le pôle d'innovation Microcity constitue un réseau particulièrement dynamique dont l'objectif est de faire rayonner les capacités d'innovation du pôle au plan national et international. Sis au cœur de la ville de Neuchâtel, le pôle de Microcity, dont le centre de gravité est constitué du bâtiment du même nom et du CSEM, s'étend peu à peu en ville avec notamment la réaffectation des anciens locaux de l'Express et la réalisation d'un Innoparc 4 abritant les espaces de coworking de Microcity.

Dans les Montagnes :

- Le pôle du Crêt-du-Loche poursuit son développement, notamment au niveau de la maîtrise foncière à l'ouest du périmètre.

Le développement des pôles d'intérêt régional (Cernier-Chillou, Cornaux-Cressier, Les Saignoles et Couvet-Buttes) s'effectue également à des rythmes différenciés.

- En ce qui concerne le pôle des Saignoles, le secteur est désormais équipé et un projet de construction est en cours. À Couvet, le développement du pôle s'est poursuivi avec l'implantation de Celgene.
- Le processus de planification du pôle de Cernier peut désormais être initié, vu la décision des Chambres fédérales concernant la ligne directe. Le secteur du Chillou est à coordonner avec le site principal.
- Le pôle de Cornaux-Cressier se trouvera valorisé grâce au tunnel de Gléresse. La planification de Cornaux a avancé, permettant de maximiser l'effet des gares.
- Le déploiement du site de Couvet est à poursuivre.

### **Zones d'activités économiques hors pôles et friches**

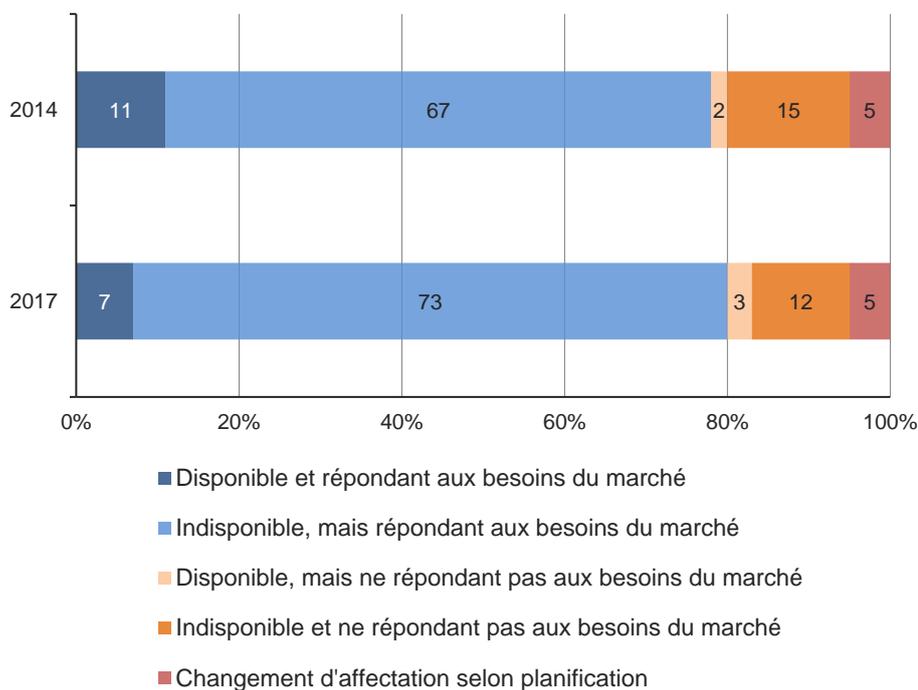
Les zones d'activités économiques hors des pôles :

- participent au maintien de la mixité dans les zones à bâtir existantes et au développement de l'économie présentielle ;
- accueillent 26'010 EPT (2017) ;
- se densifient (49.9 EPT/ha en 2013 à 58.6 EPT/ha en 2017) ;
- nécessitent d'être rendues disponibles dans le cadre de la révision des PAL, notamment :
- les 7 friches identifiées dans le PDC, 4 lesquelles sont en cours de requalification.

Les ZAE hors des pôles de développement constituent la très grande part des surfaces dédiées aux activités économiques (en 2017 : 629 ha contre 96.3 ha dans les pôles). Ces ZAE, principalement implantées dans le tissu urbanisé, représentent un potentiel important pour favoriser et développer la mixité fonctionnelle et l'économie dite « présentielle ». Ces zones proches de l'habitat sont idéales pour accueillir des entreprises produisant des biens et services pour les populations résidentes ou de passage. Ainsi, ces zones participent à la

diversification du tissu économique et à la captation des richesses dans le canton. Cet objectif se couple à l'accroissement de l'attractivité du canton comme lieu de résidence.

Dans le cadre de la mise en place du système de gestion des zones d'activités, le monitoring cantonal des ZAE a permis de dresser un portrait détaillé des ZAE hors des pôles.



**Figure 6 : Analyse de la disponibilité des terrains dans les ZAE hors des pôles**

Source : Service de l'aménagement du territoire – Monitoring des ZAE 2018

En 2017, seuls 13.4 ha (7 %) de terrains sont « disponibles et répondent aux besoins du marché ». En revanche, les terrains « indisponibles mais répondant aux besoins du marché » représentent l'essentiel des terrains libres (135 ha, 73 %). Ainsi, plus de deux tiers des terrains libres en ZAE nécessitent des actions ou des mesures complémentaires pour les rendre disponibles.

La révision des plans d'aménagement locaux, en cours dans la plupart des communes, fait partie d'une action importante pour concrétiser l'amélioration de la disponibilité des terrains. Dans le cadre des travaux pour la révision de leur PAL et sur la base de l'analyse du monitoring cantonal des ZAE, il est demandé aux communes de mettre en œuvre les dispositions nécessaires pour améliorer la disponibilité de terrains (étude de faisabilité, équipement, amélioration de l'accessibilité, lancement de la planification de détail si elle constitue un préalable, etc.).

### Friches urbaines

Les friches urbaines représentent un potentiel substantiel de densification et de mise à disposition de terrains inexploités, sous-exploités ou à l'abandon. La requalification de ces terrains qui ne répondent plus aux besoins du marché permet ainsi d'offrir de nouvelles opportunités de construire la ville sur la ville et ainsi de juguler l'étalement urbain.

Dans le PDC, sept friches urbaines sont identifiées. Elles sont toutes bien desservies, d'une surface minimale de 10'000 mètres carrés et constituent un périmètre cohérent. Parmi ces friches, quatre sont en cours de reconversion :

- Monruz : cette friche est partiellement en reconstruction.
- Plateau de Serrières : procédure de planification (PS) en cours.

- Gare aux marchandises / La Chaux-de-Fonds : reconstruction en cours (plan spécial le Corbusier).
- Sur la Forêt / Boudry : le site est en reconstruction.

En plus des secteurs mentionnés dans le plan directeur cantonal, environ 112 hectares de terrains sont identifiés comme des friches potentielles (sites à surveiller). L'État, en étroite collaboration avec les communes, veille à mettre en place les conditions-cadres adéquates (coordination des acteurs, dispositions légales, planification) pour permettre une reconversion des friches urbaines. La pollution des sols étant un enjeu souvent présent sur ce type de site, le canton tient également à jour le cadastre des sites pollués pour, au besoin, sécuriser les sites pollués et, en cas de démarrage d'un projet, inclure cette problématique le plus en amont possible de la démarche.

La maîtrise foncière demeure un puissant levier pour garantir la mise en œuvre de ces pièces urbaines. Détenir des biens-fonds permet notamment de cadrer le développement et d'offrir des possibilités d'échanges et de négociation pouvant, parfois, débloquer des situations. Le droit d'emption et de préemption, légalisés dans la LCAT modifiée au 1<sup>er</sup> mai 2019, constituent de nouveaux outils à disposition de l'État et des communes pour garantir que les secteurs stratégiques définis dans les instruments supérieurs se réalisent, notamment à travers la maîtrise foncière. Dans ce cadre, la stratégie des collectivités vise plus à déclencher et assurer la reconversion des friches qu'à augmenter le patrimoine immobilier public. Une fois le processus de revalorisation lancé et les conditions-cadres fixées, la présence foncière des communes, voire du canton, dans les opérations peut être réduite (vente, DDP, etc.).

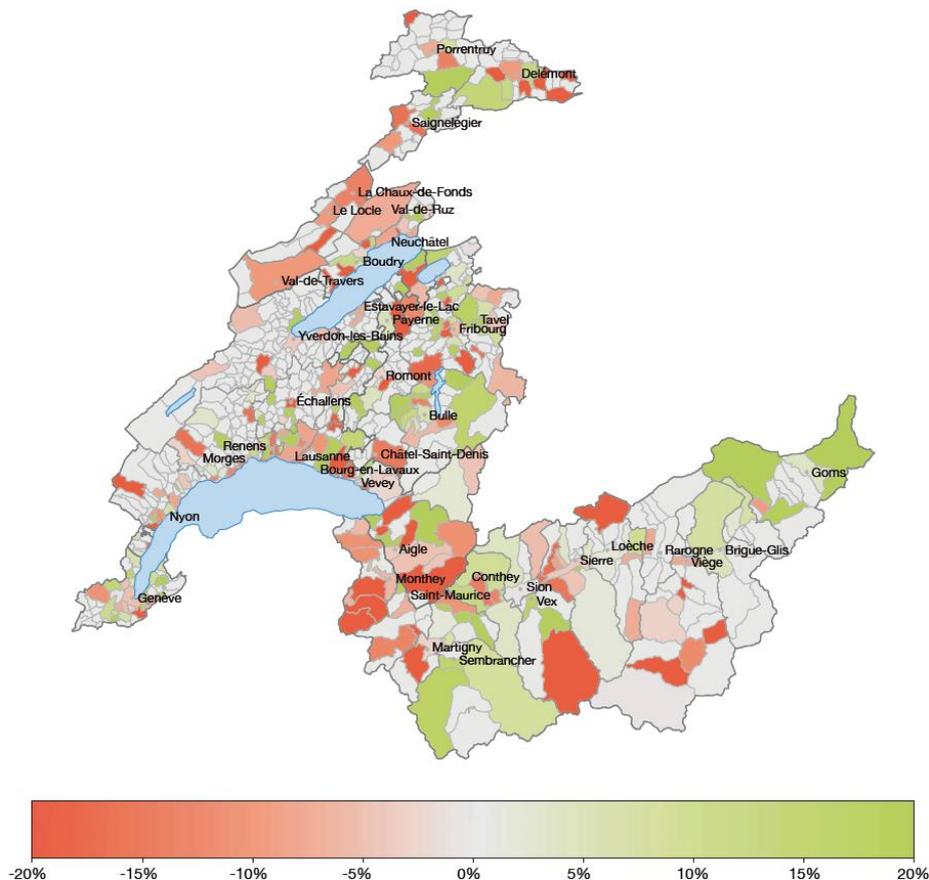
### **Activités commerciales : enjeux et perspectives**

Les activités commerciales sont l'objet de profondes mutations structurelles, non seulement dans le canton de Neuchâtel, mais dans l'ensemble du pays et de l'Europe. La globalisation, le commerce en ligne, le tourisme d'achat et le franc fort, ainsi que la diversification des pratiques des consommateurs obligent les commerces, qu'ils soient de détail ou de grandes surfaces, à repenser leur activité. En termes d'aménagement du territoire, la localisation des surfaces commerciales, mais aussi leur pérennisation dans le tissu urbain, est une problématique importante.

Les prémisses de certains changements peuvent déjà s'apercevoir, et exigent un engagement particulier de la part des autorités locales pour préserver l'attractivité de leurs centres villes, le cas échéant en développant des activités culturelles et des événements. La période de fort développement des centres commerciaux à la périphérie des villes semble également révolue, les chaînes de grandes surfaces spécialisées dans divers domaines (sports, accessoires et habillement, cosmétiques, décoration, etc.) subissant un coup de frein depuis dix ans.

Des demandes se font pour développer de nouvelles fonctions dans le domaine des loisirs. La question de l'accessibilité reste centrale lorsque les sites attirent un nombre de visiteurs important. Incontestablement, cette thématique fera partie de celles à approfondir dans les prochaines années. Le retour en centre-ville d'un certain nombre d'enseignes et la création de petits points de vente dans les quartiers est par contre positif, dans la mesure où ceci favorise les déplacements de proximité, à pied et à vélo, et la convivialité.

Entre 2008 et 2018, les ventes dans le commerce stationnaire romand ont reculé de 7.7 % et l'emploi accuse une baisse de 7.2 % en équivalents plein-temps, selon des estimations de l'institut de recherches économiques BAK Economics réalisées à la demande des banques cantonales romandes. Ainsi 6'100 emplois, correspondant à 4'900 EPT, ont été perdus. La part du commerce de détail quant à elle a reculé d'un quart.



**Figure 7 : Variation relative de l'emploi dans le secteur commercial en Suisse romande, entre 2011 et 2016, en pour cent**

Source : BAK Economics / Office fédéral de la statistique. Publication des banques cantonales « Commerce romand : le défi des achats en ligne » (2018)

Dans le canton de Neuchâtel, les ventes dans le secteur alimentaire ont baissé de 10.6 %, pendant la même période (- 0.4 % en Suisse romande) et de 15.4 % dans le secteur non alimentaire (- 10.6 % en Suisse romande). Quant aux emplois (EPT) ceux-ci ont baissé de 24.6 % dans l'alimentaire (- 18.5 % en Suisse romande), respectivement de 5.8 % dans le non-alimentaire (+ 2.4 % en Suisse romande). La proximité de la frontière pour expliquer ces chiffres neuchâtelois plus négatifs qu'en moyenne romande mériterait d'être documentée. .

### 3.2.2 E.2 - Assurer un approvisionnement durable

Le canton de Neuchâtel garantit l'approvisionnement énergétique en visant la durabilité et l'indépendance. Il adhère à la vision Société à 2000 Watts d'ici 2050, ce qui implique une réduction environ d'un facteur de 2.5 de la consommation globale d'énergie primaire par rapport à l'an 2000, notamment en assainissant les constructions et en remplaçant les énergies fossiles pour le chauffage par des énergies renouvelables. Un objectif de la loi est le développement des énergies renouvelables et indigènes. Les économies d'énergie sont privilégiées par rapport aux nouvelles productions d'énergie. Des parcs éoliens seront développés ainsi que d'autres sources et moyens de production (force hydraulique, chaleur de l'environnement, géothermie, capteurs solaires, réseaux de chaleur à distance, etc.). Une production électrique de plus en plus décentralisée doit assurer un approvisionnement en électricité suffisant, diversifié, sûr, économique et compatible avec les impératifs de la protection de l'environnement (art. premier LCEn) tout en conduisant progressivement à s'affranchir de l'énergie nucléaire.

La localisation, la taille et la disponibilité des sites d'extraction des matériaux et de gestion des déchets ont leur importance pour l'économie et l'aménagement du territoire, notamment dans les domaines des transports et de l'environnement. Les ressources en matériaux du canton doivent être préservées et valorisées. Le canton a charge d'en définir les modalités (par exemple : plan sectoriel d'exploitation des matériaux).

Une diminution de la production de déchets est attendue, ainsi qu'une augmentation de leur valorisation sous forme de matière et d'énergie.

Compte tenu du sous-sol calcaire et du changement climatique, le canton vise une gestion intégrée de l'eau et sa régionalisation, permettant de garantir à long terme l'approvisionnement en eau potable et de protéger les eaux souterraines.

L'épuration des eaux doit également être améliorée et rationalisée.

Source : Projet de territoire p.10 et fiches E\_21 à E\_43 du PDC

## Énergie

### En bref :

- La consommation d'énergie finale par habitant est stable depuis 2014, voire légèrement en baisse.
- Les énergies renouvelables produites sur le territoire cantonal progressent mais ne représentent que 11.7 % de l'énergie consommée dans le canton.
- 96 % de la consommation électrique neuchâteloise est d'origine renouvelable.
- La nouvelle Loi sur l'approvisionnement électrique (LAEL) a permis de dynamiser le programme bâtiment cantonal, avec un budget annuel de quelque 8 Mios de francs. 426 projets d'assainissement énergétique ont été soutenus en 2018 par le Programme bâtiment cantonal.

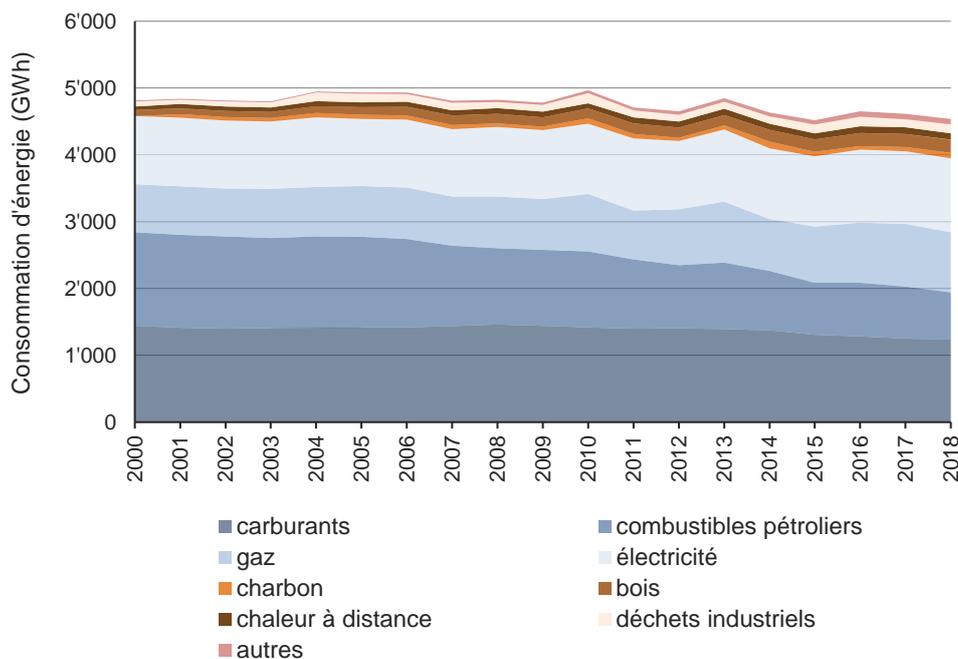
### En détail

En 2018, la consommation totale d'énergie finale du canton s'est élevée à 4'537 GWh. Elle s'est répartie entre les agents énergétiques suivants : carburants 27,2 %, électricité 24,4 %, gaz naturel 19,7 %<sup>3</sup>, combustibles pétroliers 15,6 %, bois 4,4 %, déchets industriels 2,9 %, chaleur à distance 2,1 %, charbon 1,8 % et autres (biogaz, chaleur et froid de l'environnement et solaire thermique) 1,8 %.

<sup>3</sup> Le gaz naturel a dépassé les combustibles pétroliers en 2015.

Entre 2014 et 2018, une production de biogaz a été assurée par 7 stations d'épuration des eaux usées (STEP), ainsi qu'une installation industrielle et 3 installations agricoles. Les turbines éoliennes ne sont pas encore installées, mais les planifications ont bien avancé avec la mise à l'enquête publique du parc de la Montagne de Buttes en 2016 et sa validation par le Conseil d'État en 2019. De 2014 à 2018, les principaux réseaux de chauffage à distance (CAD) suivants ont été mis en service : Vivaldis à Cernier-Fontainemelon, La Brévine, Mail-Maladière à Neuchâtel et Bérocad à Saint-Aubin. En outre, de nombreux projets concernant l'assainissement des bâtiments ont été subventionnés.

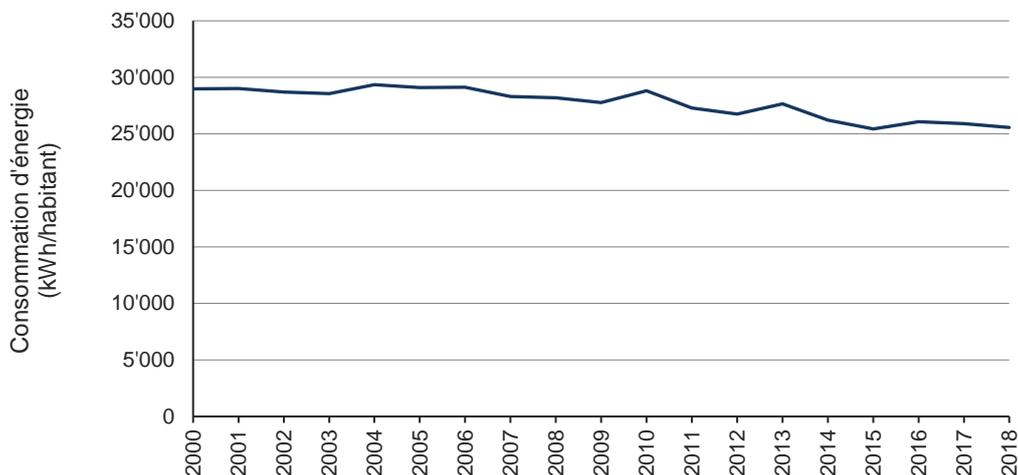
Les illustrations suivantes présentent l'évolution de la consommation d'énergie et de la production d'énergies renouvelables dans le canton entre 2000 et 2018.



**Figure 8 : Consommation totale d'énergie finale par agent énergétique en GWh, 2000-2018**

Source : Service de l'énergie et de l'environnement (SENE), Statistiques de l'énergie du canton de Neuchâtel (2018)

En divisant la consommation totale d'énergie finale du canton par la population résidente moyenne de 177'407 habitants en 2018, on obtient une consommation de 25'575 kWh par habitant. Par rapport à la consommation totale, la tendance un peu plus marquée à une légère diminution peut être relevée pour la consommation annuelle d'énergie finale par habitant. Celle-ci est passée de 28'988 kWh en 2000 à 25'575 kWh en 2018, avec un pic à 29'348 kWh en 2004.



**Figure 9 : Consommation d'énergie finale en kWh/habitant 2000-2018**

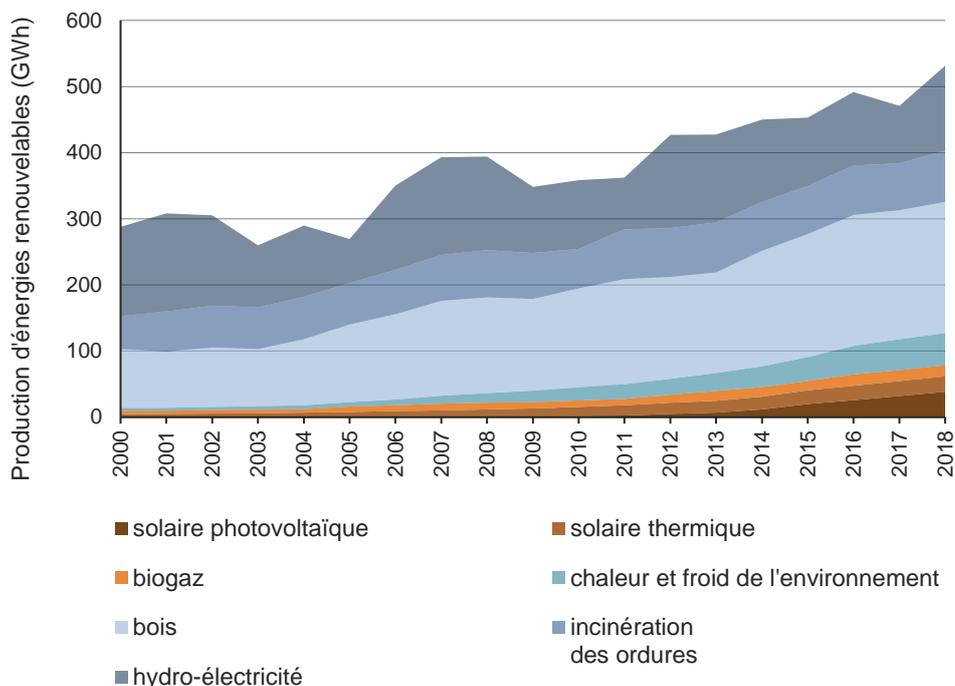
Sources : Service de l'énergie et de l'environnement, Statistiques de l'énergie du canton de Neuchâtel (2018); Office fédéral de la statistique (OFS), statistique de la population STATPOP

Selon les marquages de l'électricité des fournisseurs actifs sur le territoire cantonal, l'électricité consommée dans le canton en 2018 est issue à 100 % de sources vérifiables et se répartit comme suit : 83.7 % d'énergie hydraulique, 12.3 % des nouvelles énergies renouvelables et des déchets, 1.4 % d'énergie nucléaire et 2.6 % de sources fossiles. Une évolution très réjouissante est à observer depuis 2015 avec une augmentation significative des énergies renouvelables, une diminution de l'énergie nucléaire et des sources non vérifiables et une confirmation de l'énergie hydraulique dans la provenance et la composition de l'électricité fournie aux consommateurs. La part des énergies fossiles, qui a augmenté entre 2016 et 2017, a presque entièrement été supprimée en 2018.

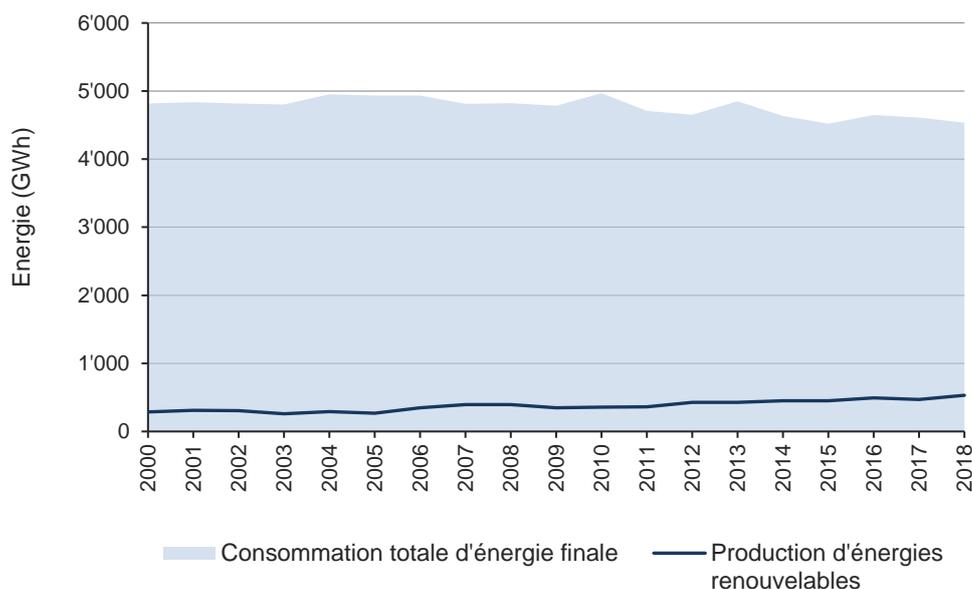
Pour couvrir ses besoins énergétiques en 2018, le canton utilise environ 70 % d'énergies non renouvelables, alors que les objectifs de la société à 2000 watts, vers laquelle doit arriver notre canton à l'horizon 2050, impliquent un renversement des proportions actuelles : 75 % au moins de la consommation devrait être couvert par les énergies renouvelables produites dans le canton ou importées. Deux moyens permettent d'y parvenir : produire et importer davantage d'énergies renouvelables et consommer globalement moins d'énergie<sup>4</sup>. La nouvelle conception directrice de l'énergie (validée en 2017 par le Grand Conseil) fixe des objectifs intermédiaires (2025 et 2035) en tenant compte de la politique énergétique de la Confédération (Stratégie énergétique 2050), ainsi que de sa politique climatique, en adéquation avec l'Accord de Paris.

Globalement, tous les types de production d'énergies renouvelables sur le territoire cantonal se développent, même s'ils représentent des parts très différentes au total. La production annuelle est passée de 288 GWh en 2000 à 531 GWh en 2018. La répartition par agent énergétique est la suivante : bois 37,4 %, hydroélectricité 24,1 %, incinération des ordures 14,6 %, chaleur et froid de l'environnement 9,1 %, solaire photovoltaïque 7,2 %, solaire thermique 4,4 % et biogaz 3,2 %. Le solaire photovoltaïque a dépassé le solaire thermique en 2016.

<sup>4</sup> Voir le thème Énergies de l'Observatoire du territoire : [http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/observatoire-territoire/Pages/3\\_Energies.aspx](http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/observatoire-territoire/Pages/3_Energies.aspx)



**Figure 10 : Production totale d'énergies renouvelables par agent énergétique en GWh, 2000-2018**  
 Source : Service de l'énergie et de l'environnement, Statistiques de l'énergie du canton de Neuchâtel (2018)



**Figure 11 : Consommation totale d'énergie finale (GWh) et production totale d'énergies renouvelables (GWh) 2000-2018**  
 Sources : Service de l'énergie et de l'environnement, statistiques de l'énergie du canton de Neuchâtel (2018).

La consommation d'énergie finale totale et par habitant tend à se stabiliser, voire à légèrement diminuer. Cette évolution est due à la maîtrise de la consommation dans les domaines de la mobilité et du chauffage des bâtiments. L'évolution de la consommation d'électricité semble plus difficile à stabiliser.

Entre 2000 et 2018, la part des énergies renouvelables produites sur le territoire cantonal par rapport à la consommation totale est passée de 6 à 11,7 %. La direction est positive mais la route est encore longue en regard de l'objectif 2050, soit 56 %. Le taux étant passé de 9.7 % en 2014 à 11.7 % en 2018, cela montre que la situation évolue selon les prévisions

de la conception directrice de l'énergie 2015 pour atteindre cet objectif à long terme, et que les politiques énergétiques fédérale et cantonale produisent leurs premiers effets.

Des efforts supplémentaires devront vraisemblablement être consentis pour réussir la société à 2000 watts à l'horizon 2050. La part de l'éolien (qui pourrait s'élever à environ 20% de la consommation totale d'électricité) manque encore, vu le retard dans la mise en œuvre dû aux oppositions et recours sur les projets.

Le Programme Bâtiments encourage l'efficacité énergétique et l'exploitation des énergies renouvelables dans le domaine du bâtiment. Il est un pilier essentiel de la politique climatique et énergétique de la Suisse. En 2018, 426 projets ont bénéficié d'un soutien total de près de 8 millions de francs dans le cadre du Programme Bâtiments dans le canton de Neuchâtel (PB-NE). Les principales mesures soutenues sont l'isolation thermique des bâtiments et le remplacement de chauffages à énergies fossiles (mazout et gaz) par des systèmes fonctionnant avec des énergies renouvelables (bois, pompe à chaleur, solaire thermique, etc.)

Le PB-NE a permis, sur la durée de vie des mesures encouragées, d'économiser 35'000 tonnes de CO<sub>2</sub> et 152 millions de kilowattheures (kWh), soit l'équivalent de 198 kg de CO<sub>2</sub> et 855'000 kWh par habitant du canton de Neuchâtel. Ces chiffres sont environ 30% supérieurs à la moyenne suisse.

### **Matériaux minéraux**

En bref :

- Entre 2014 et 2018, l'accent a été mis sur l'accompagnement de projets essentiels à l'approvisionnement du canton en matières premières minérales et au traitement des déchets.
- Une démarche de planification sectorielle pour garantir une gestion intégrée de l'exploitation des matériaux à plus long terme a débuté en 2019.

### **En détail**

Les dernières années ont été vouées au traitement de projets importants, notamment d'extensions de sites existants, pour garantir l'approvisionnement du canton en matières premières minérales, ainsi que la gestion des déchets. Il s'agit d'exploitations à l'historique long, dont les extensions sont gérées dans le cadre légal actuel. Ces projets sont indispensables pour la gestion de l'exploitation de matériaux et des décharges.

Parmi les projets cités au paragraphe précédent, nous relevons l'aboutissement du plan cantonal d'extraction des matériaux lacustres qui définit le cadre de l'exploitation de cette ressource précieuse pour les décennies à venir. Le nouveau plan d'extraction de la carrière du Roc à Cornaux a pu également être sanctionné. Ce dossier est important à plusieurs titres, puisqu'il permet la pérennisation de la production de ciment indigène pour plusieurs dizaines d'années et ouvre des potentiels non négligeables pour la gestion des déchets, tant en ce qui concerne le recyclage que la mise en décharge.

Les procédures en cours pour d'autres sites essentiels touchant à leur terme (par exemple gravières de Coffrane ou carrière de La Cernia à Valangin), et à l'appui des potentiels que ces dossiers dégageront, une démarche de planification sectorielle pour garantir une gestion adéquate de l'exploitation des matériaux à plus long terme a débuté en 2019 : Planification sectorielle – Gestion intégrée des matériaux minéraux (PS-GIMM).

### **3.2.3 Utilisation des ressources**

#### **Eau / Traitement des déchets**

##### **En bref :**

- L'amélioration de la qualité des eaux épurées et une diminution des rejets dans l'environnement sont en marche : 5 STEP sur 18 seront prochainement équipées pour le traitement des micropolluants.
- La loi sur la protection et la gestion des eaux a été mise en œuvre et la planification stratégique de la revitalisation des cours d'eau pour les 20 prochaines années a été validée.

##### **En détail**

Au cours des 4 dernières années, le canton a mis en œuvre la loi sur la protection et la gestion des eaux (LPGE) au travers de différents programmes, dont la planification stratégique des renaturations de cours d'eau, les projets d'assainissement d'ouvrages, et les projets d'adduction d'eau afin de prendre en compte les risques de sécheresse et les déficits hydriques, ainsi que l'espace réservé aux eaux. Dans son règlement d'application (RLPGE), le canton a défini des normes agricoles plus strictes en matière d'unités gros bétail (UGB/ha) et donc d'épandage d'engrais de ferme.

Le canton élabore un Plan directeur cantonal d'approvisionnement et de distribution d'eau potable. Pour ce qui est de l'évacuation des eaux, la mise à jour des plans généraux d'évacuation des eaux (PGEE) et des plans régionaux d'évacuation des eaux (PREE), ainsi que les projets de rénovation des stations d'épuration sont en cours. Le but est une amélioration de la qualité des eaux épurées et une diminution des rejets dans le milieu récepteur, notamment par le traitement des micropolluants. 5 stations d'épurations (STEP) sur 18 seront équipées : La Chaux-de-Fonds, Le Locle, Neuchâtel, La Saunerie et Engollon, ce qui représente environ 70 % du volume total des eaux usées traitées par les STEP du canton. De plus cela correspond à une amélioration du traitement des eaux usées de 75 % de la population raccordée à une installation de traitement centralisée.

##### **Traitement des déchets**

Les infrastructures de traitement des déchets urbains ont au moins doublé dans la période 2014-2018 et vont encore fortement évoluer ces prochaines années.

### 3.3. Espace urbain : valoriser

#### 3.3.1 U. 1 - Politique d'urbanisation durable

La priorité stratégique du canton est de localiser le développement dans l'espace urbain dense et sur les pôles forts bien desservis par les TP, afin d'accueillir quelque 205'000 habitants et 105'000 emplois (EPT) à l'horizon 2040. La politique de développement territorial du canton s'appuie sur les 3 principes suivants :

- croissance en priorité dans l'espace urbain et dans les centres (pôles, secteurs stratégiques de développement) ;
- maîtrise des espaces périurbains en forte croissance ;
- maintien de la vitalité des espaces ruraux.

Une pondération en faveur du Val-de-Travers et du Locle est reconnue afin d'infléchir les tendances du passé lors de l'attribution des enveloppes de croissance.

Source : Projet de territoire p.15 et fiches U\_11 à U\_15 du PDC

#### En bref :

- Les nouveaux plan directeur cantonal (PDC) et loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) ont été adoptés en 2019.
- La population cantonale a baissé de 0.29 % entre 2014 et 2018, de même que la zone à bâtir totale, sans zone de transport (- 15 ha).
- Ce sont les communes de Boudry (+ 12 %) et Val-de-Ruz (+ 4 %) qui ont connu la plus forte croissance de population, alors que les villes ont connu un recul léger à plus marqué (Neuchâtel – 1 %, Le Locle – 2 %, La Chaux-de-Fonds – 3 %).
- La tendance au vieillissement se poursuit avec + 2.54 % de population résidente âgée de plus de 80 ans entre 2014 et 2018.
- Le taux de logements vacants est passé au-dessus du taux de pénurie (2.04 %).
- La part du parc de logements d'utilité publique actuelle est de 2.5 % (objectif 5 %).
- La moyenne cantonale de zone à bâtir par hab/emploi s'établit à 178 m<sup>2</sup>, sans la zone de transport, et à 198 m<sup>2</sup> avec (CH : 181 m<sup>2</sup>).

#### En détail

La révision du PDC, adopté par le Conseil d'État en mai 2018, et approuvé par le Conseil fédéral en 2019, vise à répondre au mandat donné par la LAT concernant le dimensionnement, la localisation et la gestion des zones à bâtir, à développer l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et à favoriser la requalification urbaine, et à garantir la mobilisation foncière dans les secteurs stratégiques et l'usage optimal du sol. Cette révision est coordonnée avec l'adaptation de la législation cantonale (LCAT), laquelle a été adoptée par le Grand Conseil en 2019.

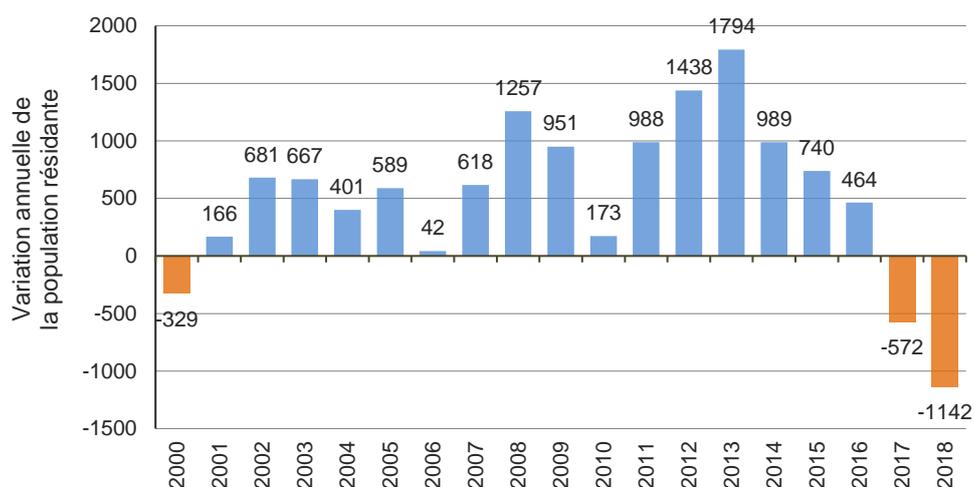
L'objectif cantonal est d'assurer une croissance maîtrisée et durable de la population et des emplois, qui tienne compte de l'économie, des contraintes territoriales, des finances publiques ainsi que des infrastructures existantes ou projetées.

À fin 2018, la population du canton était de 176'720 habitants. En 2014, le cap des 177'000 habitants avait été franchi (177'230), ce qui représentait le plus grand nombre jamais atteint dans le canton. À cette évolution, plus dynamique que ne le laissaient présager les perspectives démographiques du SCRIS, a succédé une perte de population sur les deux dernières années, qui a concerné toutes les régions à l'exception du Val-de-Ruz. Le bilan

démographique des années sous revue est ainsi fort contrasté, se concluant sur un déficit global de - 510 habitants au plan cantonal (- 0.29 %).

L'évolution globale de la population résidente permanente entre 2000 et 2018 est de + 10'317 personnes, soit + 6.2 % (CH : + 18.6 %). Notre canton est donc sensiblement moins dynamique que le reste de la Suisse, mais sa croissance est néanmoins avérée dans la durée.

Pour un canton dont la dynamique démographique était dans une large mesure entretenue par les flux internationaux, le vote de février 2014 sur la libre circulation a marqué un coup de frein clairement perceptible. Cette question méritera d'être traitée parallèlement à celle de l'attractivité en regard des régions immédiatement voisines, et celle de l'établissement des pendulaires ou des personnes en formation.

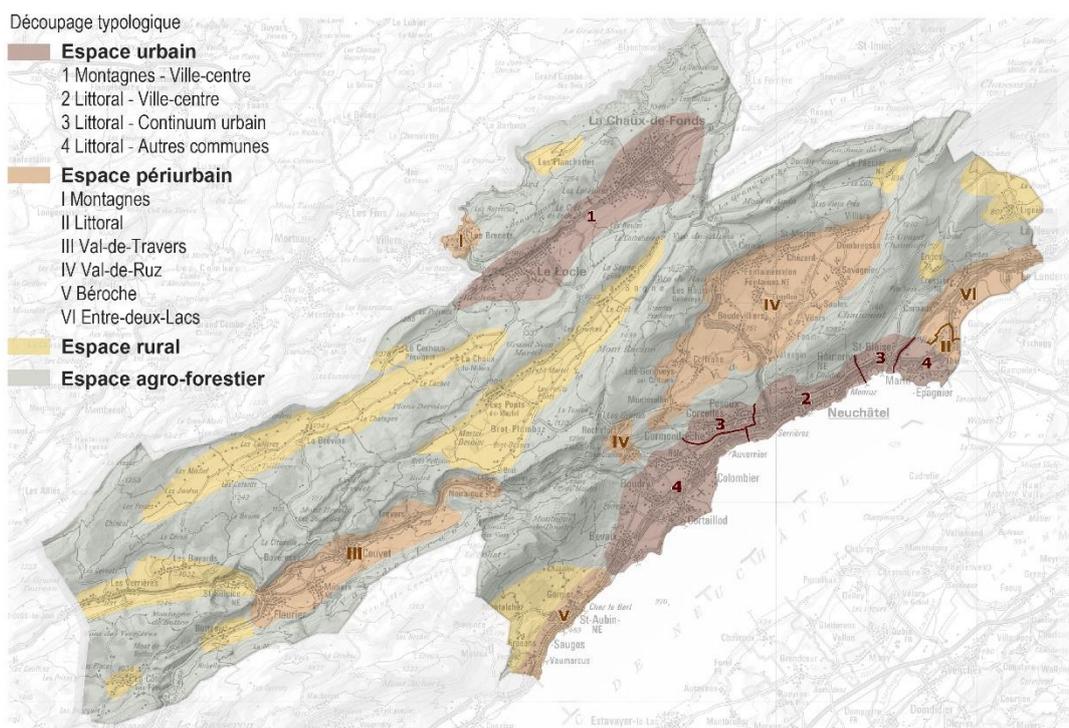


**Figure 12 : Évolution de la population résidente 2000-2018**

Source : Service cantonal de la statistique

Selon les principes du plan directeur cantonal, la croissance devrait trouver place en priorité dans l'agglomération et dans les localités bien desservies en TP, ce qui implique de développer vers l'intérieur et densifier le milieu bâti<sup>5</sup>. Les types d'espaces retenus par le plan directeur cantonal pour mener une politique d'urbanisation durables sont les suivants :

<sup>5</sup> Voir le thème Densité humaine de l'Observatoire du territoire:  
[http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/observatoire-territoire/Pages/1\\_Densite\\_humaine.aspx](http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/observatoire-territoire/Pages/1_Densite_humaine.aspx)



**Figure 13 : Les types d'espaces définis par le plan directeur cantonal, utilisés pour l'observatoire du territoire**

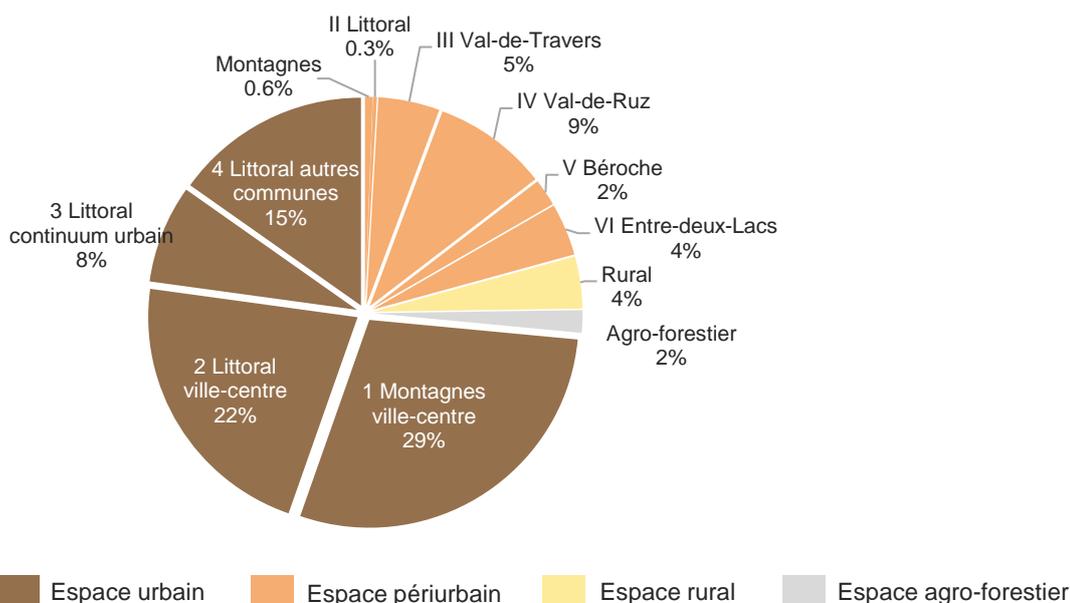
Source : Service cantonal de l'aménagement du territoire, état août 2018

L'approbation du nouveau plan directeur cantonal par le Conseil fédéral en février 2019 se base sur une répartition de la population et des emplois à l'horizon 2040 assurant le maintien au moins à son niveau actuel de la proportion de population dans les espaces urbains et les centres ; une croissance des emplois hors des espaces urbains proportionnellement supérieure à leur niveau actuel pourra intervenir pour en renforcer les centres (pôles régionaux). Le territoire d'urbanisation à l'horizon 2040 a été arrêté à 5'725 ha, incluant tout type de zones à bâtir.

En 2017, la population et les emplois étaient répartis à hauteur de quelque 73 % dans les espaces urbains, environ 21 % dans les espaces périurbains, 4 % dans les espaces ruraux et un peu moins de 2 % dans le solde du territoire, à savoir l'espace agro-forestier. L'attribution des enveloppes de croissance aux communes et aux régions d'ici 2030-2040 doit permettre de maintenir cette répartition.

Entre 2000 et 2018, l'accroissement démographique le plus fort a été observé au Val-de-Ruz. Le PDC prévoit de réserver une croissance inférieure aux tendances observées au Val-de-Ruz sur les 15 à 20 dernières années, en maîtrisant notamment les zones à bâtir à disposition, et en proposant en contrepartie des zones d'activités complémentaires pour renforcer la mixité dans cette région et accompagner le projet de mobilité cantonale.

Chiffres cumulés, la population et les emplois se répartissent de la manière suivante entre les différents sous-espaces du PDC en 2017 :



**Figure 14 : Répartition de la population et des emplois EPT par sous-espace en 2017**  
Sources: RCP 2017 - STATENT 2017 provisoire – infographie Service de l'aménagement du territoire

### Perspectives démographiques

Un contrat a été conclu entre le service cantonal de la statistique et le service cantonal vaudois de recherche et d'information statistiques (SCRIS), pour établir les perspectives démographiques du canton de Neuchâtel. Les méthodes utilisées par le SCRIS et l'Office fédéral de la statistique (OFS) diffèrent. De ce fait, il n'y a pas de réelle comparaison possible avec les scénarios de l'OFS, notamment le scénario OFS moyen 2015 retenu par le PDC, complété de prévisions pour l'emploi.

Selon le rapport du SCRIS, si les tendances se poursuivent, on peut s'attendre à ce que la population du canton continue d'augmenter au moins jusqu'en 2060, que l'espérance de vie à la naissance s'accroisse encore et que le vieillissement se poursuive. Selon les perspectives démographiques établies en 2017 pour le canton, ce dernier compterait près de 200'000 habitants en 2040 selon le scénario moyen, dont plus d'un quart aurait plus de 65 ans et un cinquième aurait moins de 20 ans.

Le vieillissement de la population et l'évolution à la baisse de la taille des ménages induisent des besoins spécifiques en termes de logement (logements adaptés, nombre de pièces, etc.), dont il faut tenir compte dans l'aménagement du territoire.

Le solde migratoire reste le moteur principal de l'accroissement démographique. Les perspectives tablent sur + 10 % de naissances d'ici 2025-2029, et des décès relativement stables jusqu'à cet horizon.

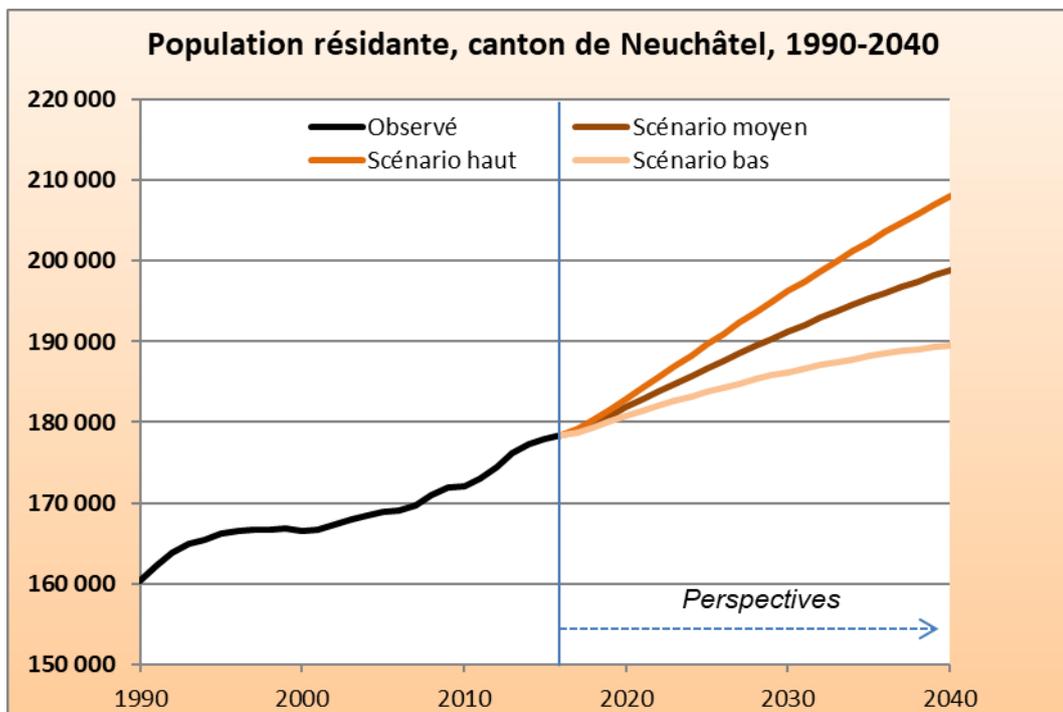


Figure 15 : Perspectives de population résidante 2017-2040, scénarios  
Source : Statistique Vaud, 2017 (SCRIS)

### Attractivité résidentielle et économique et mesures favorisant la domiciliation

En réponse à la crise horlogère des années 70, les autorités cantonales de l'époque ont investi de manière décidée dans la promotion économique. En 40 ans, un nombre important d'entreprises et de places de travail ont été créées. Preuve de cette vitalité, quelque 24'000 pendulaires viennent quotidiennement travailler dans le canton contre 12'000 qui font le chemin inverse. Et avec 6.8 milliards de francs d'excédents en 2018, Neuchâtel occupe le troisième rang des cantons en matière de commerce extérieur. C'est plus de 21 % du bilan commercial de la Suisse. Aussi Neuchâtel se classe au 1<sup>er</sup> rang des cantons romands en matière de produit intérieur brut par équivalent plein-temps (EPT).

Mais l'activité économique et l'emploi ne font pas tout. Encore faut-il ancrer les collaborateurs/trices, cadres et chef-fes d'entreprises dans le canton afin que la richesse produite sur place profite pleinement à la communauté neuchâteloise, au canton et aux communes pour financer les dépenses publiques et investir. Ainsi, pour prospérer durablement au 21<sup>ème</sup> siècle, le canton et les communes doivent mener, en plus de l'appui au développement économique, une promotion active de la domiciliation des contribuables.

Marqué par l'objectif de gagner en attractivité résidentielle, le programme de législature formalise cette volonté du Conseil d'État. Et les flux démographiques inter-cantonaux déficitaires de ces dernières années ne font que confirmer la justesse et l'importance vitale de cet objectif. Concrètement, cela passe par la réforme de la fiscalité des personnes physiques et morales, des investissements majeurs dans les infrastructures de mobilité, la rénovation de notre patrimoine bâti, la meilleure localisation de nos zones à bâtir et un effort d'impulsion en appui aux projets stratégiques de nos régions. Reste que pour valoriser ces réformes et investissements, une réelle promotion territoriale est en phase de lancement.

Comme la promotion économique à l'époque, l'attractivité résidentielle et la promotion de la domiciliation sont aujourd'hui les nouveaux défis et objectifs du canton pour retrouver une prospérité durable.

Sur le plan de l'aménagement du territoire, l'attractivité résidentielle constitue un enjeu majeur pour notre canton, c'est pourquoi le Conseil d'État en a fait un axe stratégique de son

programme de législature 2017-2021. Ce défi, qui concerne autant les mouvements démographiques que le maintien et l'accueil de nouvelles entreprises, pourra notamment être relevé à travers la révision des plans d'aménagement locaux, en collaboration étroite avec les communes et les acteurs privés. L'attractivité résidentielle dépend de multiples facteurs quantitatifs et qualitatifs, qui peuvent se résumer pour celui qui fait le choix d'une localisation résidentielle à la notion de qualité du cadre de vie, ou de rapport coût-bénéfice entre les contraintes et les avantages d'un déménagement ou d'une implantation.

Les postulats du Conseil d'État en ce qui concerne l'accueil de la croissance sont une mise en valeur des secteurs stratégiques dans l'agglomération (Littoral et Montagnes) et la mobilisation des friches, la relance des régions confrontées à une évolution négative, et en tout endroit du canton une mobilisation des réserves de zones à bâtir et une densification interne qualitative, sans oublier d'autres axes prioritaires d'action, parmi lesquels l'amélioration de la perception de l'attractivité cantonale au sein de la population et la promotion des qualités remarquables de nature et d'environnement présentes dans notre canton.

### **3.3.2 Zones à bâtir : évolution et perspectives**

- La superficie totale des zones à bâtir du canton est de 5'511 ha (1<sup>er</sup> janvier 2017), selon la statistique suisse.
- La moyenne cantonale est de 178 m<sup>2</sup> de surface en zone à bâtir par hab/emploi.
- 18.4 % des zones à bâtir du canton sont actuellement non construites ou partiellement construites.

### **Évolution de la surface des zones à bâtir de 2014 à 2017**

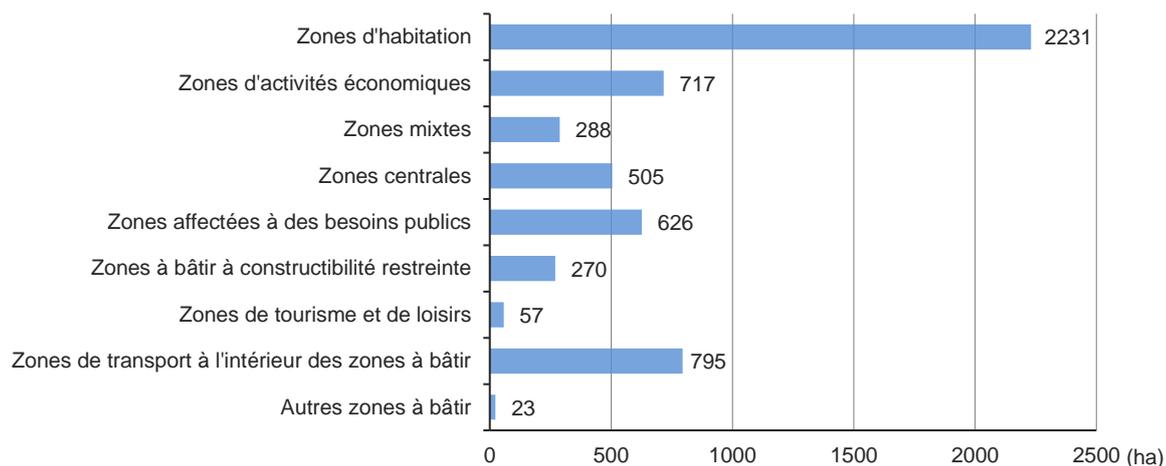
Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, la superficie totale des zones à bâtir s'établissait à 5'511 ha selon la statistique suisse des zones à bâtir. À fin novembre 2017, soit au moment du dépôt du nouveau PDC révisé pour approbation par le Conseil fédéral, cette superficie s'établissait à 5'505 ha selon la statistique cantonale des zones à bâtir, surface inscrite dans la fiche U\_11 du nouveau plan directeur cantonal comme point de référence pour la mise en œuvre de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

Pour des raisons de comparaison statistique, l'analyse ci-après se base sur la statistique suisse des zones à bâtir 2017 de l'Office fédéral du développement territorial, au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Entre 2014 et 2017, la superficie totale des zones à bâtir cantonales et communales s'est accrue de 89 ha, passant de 5'423 ha à 5'512 ha. Cela représente une augmentation de 1.7 %. Cette évolution s'explique notamment par la prise en compte des surfaces de transport à l'intérieur des zones à bâtir, lesquelles sont passées de 700 à 795 ha (+95 ha). La zone de transport comprend l'aire publique de circulation et l'aire ferroviaire dans la zone à bâtir. Antérieurement, ces surfaces étaient figurées en blanc dans le plan d'affectation des zones (non comptabilisées). Les communes valideront définitivement ces surfaces dans le cadre de la révision des plans d'aménagement locaux.

Si l'on fait abstraction de cette catégorie, la superficie totale des zones à bâtir du canton a légèrement diminué. Les zones à bâtir (hors zones de transport) se sont réduites de 15 ha dans le canton de Neuchâtel entre 2014 et 2017, et se montent dès lors à 4'717 ha.

Cette stabilité s'explique par les réserves encore disponibles, et la poursuite d'une politique d'urbanisation durable définie dans le plan directeur en 2011, complétée dès le 1<sup>er</sup> mai 2014 par les mesures transitoires dans l'attente de l'adaptation de notre PDC à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT1), conditionnant que toute mise en zone à bâtir avant révision de cet instrument soit compensée. L'échéance fixée pour l'adaptation des plans directeurs à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire était le 1<sup>er</sup> mai 2019.



**Figure 16 : Répartition des surfaces de zones à bâtir par affectation principale, en ha**

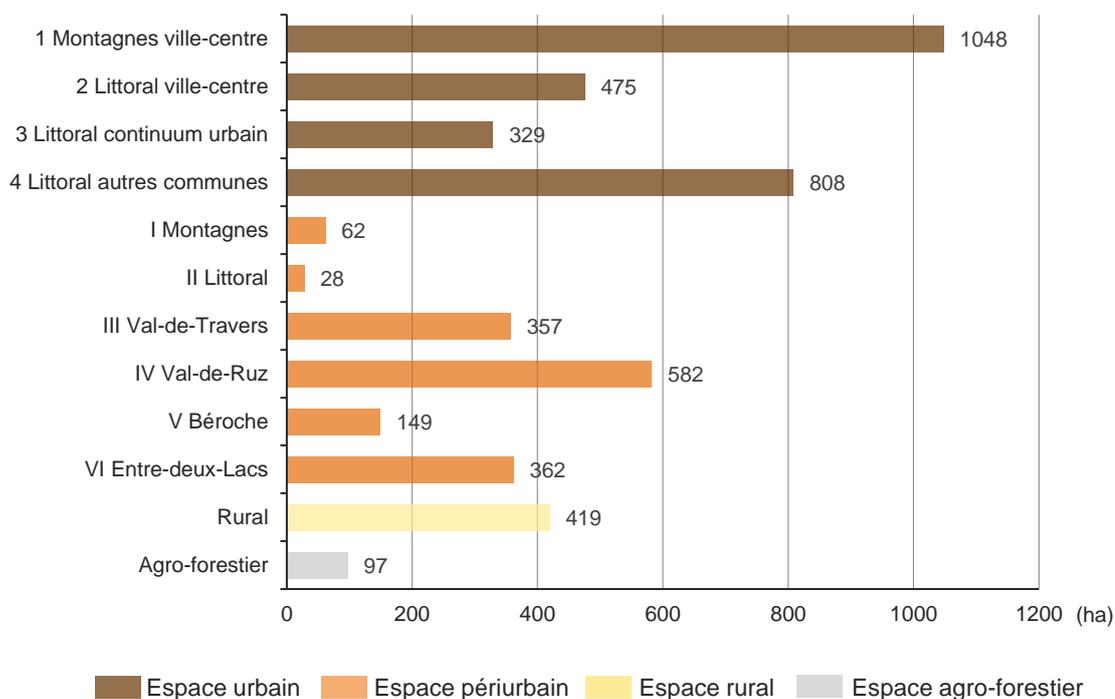
Source : Office fédéral du développement territorial (ARE), statistique suisse des zones à bâtir 2017 (état au 01.01.2017), extrait concernant le canton de Neuchâtel.

Sur les 5'512 ha de zones à bâtir au 1<sup>er</sup> janvier 2017, les zones d'habitation représentent 40 % de la surface totale, les zones mixtes et centrales 14 % et les zones d'activités économiques 13 %. Ces quatre catégories réunissent la majorité des surfaces à bâtir (68 %). L'ARE inclut dans sa statistique les surfaces dévolues au transport à l'intérieur de la zone d'urbanisation, dont la part se monte à 15 %.

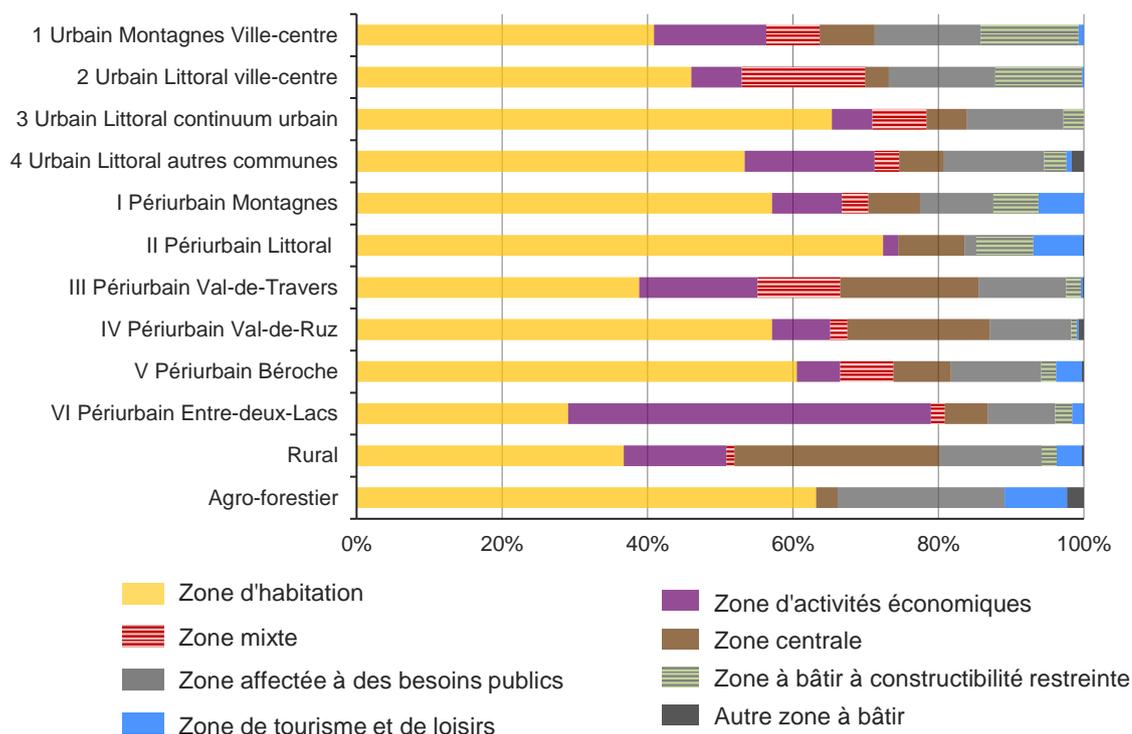
Environ 57 % des zones à bâtir sont situées dans l'espace urbain (34 % pour le Littoral et 24 % pour les Montagnes), soit un total de 3'236 ha. Il est également intéressant de relever que ce type d'espace, qui correspond au périmètre du projet d'agglomération RUN Montagnes et Littoral, accueille 71 % de la population totale et 80 % des emplois en équivalents plein temps, soit quelque 73 % de la population et des emplois. Les espaces périurbains (Val-de-Travers, Val-de-Ruz, Béroche, Entre-deux-Lacs) offrent 31 % des zones à bâtir du canton, et accueillent 23 % de la population et 16 % des emplois. Les espaces rural et agro-forestier, de leur côté, réunissent 11 % des zones à bâtir du canton pour 6 % de la population et 4 % des emplois.

Le plan directeur cantonal adapté à la LAT prévoit une réduction des zones d'habitation, mixtes et centrales actuelles de près de 80 ha pour garantir un taux d'utilisation cantonal des zones à bâtir de 100 % en 2030 selon les directives de la Confédération, puis une augmentation modérée des surfaces (y compris remise en jeu des zones temporairement « gelées ») pour la période 2040, ce qui permettra de retrouver quasiment le niveau avant révision à ce deuxième horizon de planification.

Par contre, des surfaces complémentaires sont incluses dans le territoire d'urbanisation (évolution maximale) en ce qui concerne les zones d'activités et les zones à des fins publiques, tant pour 2030 que pour 2040, afin de faire face à l'ensemble des besoins.



**Figure 17 : Surface totale des zones à bâtir par type d'espace, en ha (sans zone de transport)**  
 Source : Service de l'aménagement du territoire, état au 1.11.2017



**Figure 18 : Répartition des affectations pour chaque type d'espace, en %**  
 Source: Service de l'aménagement du territoire, état au 1.11.2017.

## Évolution de la surface des zones à bâtir par habitant et emploi de 2014 à 2017

Le tableau suivant présente la situation dans les différents espaces, en utilisant les données disponibles les plus récentes sur la population et les emplois équivalents plein temps (EPT) au moment de l'analyse.

Type d'espace selon Plan directeur cantonal	Surface par habitant et emploi (m <sup>2</sup> )
1 Urbain Montagnes, ville-centre	139
2 Urbain Littoral, ville-centre	83
3 Urbain Littoral, continuum urbain	166
4 Urbain Littoral, autres communes	204
I Périurbain Montagnes	433
II Périurbain Littoral	340
III Périurbain, Val-de-Travers	295
IV Périurbain, Val-de-Ruz	250
V Périurbain, Béroche	272
VI Périurbain, Entre-deux-Lacs	339
Rural	396
Agro-forestier	213
<b>Moyenne cantonale (sans zone de transport)</b>	<b>178</b>

Synthèse par type d'espace	Surface par habitant et emploi (m <sup>2</sup> )
Urbain Montagnes	139
Urbain Littoral	138
Périurbain	274
Rural	396
Agro-forestier	213

**Figure 19 : Surface totale des zones à bâtir par habitant et par emploi EPT (2017), et par type d'espace, en m<sup>2</sup>, sans la zone de transport**

Source : Service de l'aménagement du territoire, données sur les zones à bâtir (état au 01.11.2017); Service cantonal de statistique (STAT), population 2017 et EPT 2017 provisoires.

Les calculs se basent sur la surface totale de zones à bâtir, qu'elles soient construites ou non. La deuxième colonne offre un bon aperçu de la surface de zone à bâtir disponible dans chacun des espaces, en regard du nombre d'habitants et d'emplois existants.

La surface de zone à bâtir par habitant et par emploi EPT est de 138 m<sup>2</sup> dans l'espace urbain du Littoral et 139 m<sup>2</sup> dans celui des Montagnes, toutes parties d'agglomération confondues. Les centres concentrent naturellement davantage d'habitants et d'emplois par m<sup>2</sup> de surface à bâtir. Le ratio est de 274 m<sup>2</sup> par habitant et par emploi dans l'espace périurbain et de 396 m<sup>2</sup> dans l'espace rural. Il tombe toutefois à 213 m<sup>2</sup> dans l'espace agro-forestier. Cela est lié au fait qu'une partie des activités économiques se déploient en dehors des zones à bâtir, notamment les activités agricoles. La moyenne cantonale s'établit à 178 m<sup>2</sup> de zone à bâtir par habitant/emploi.

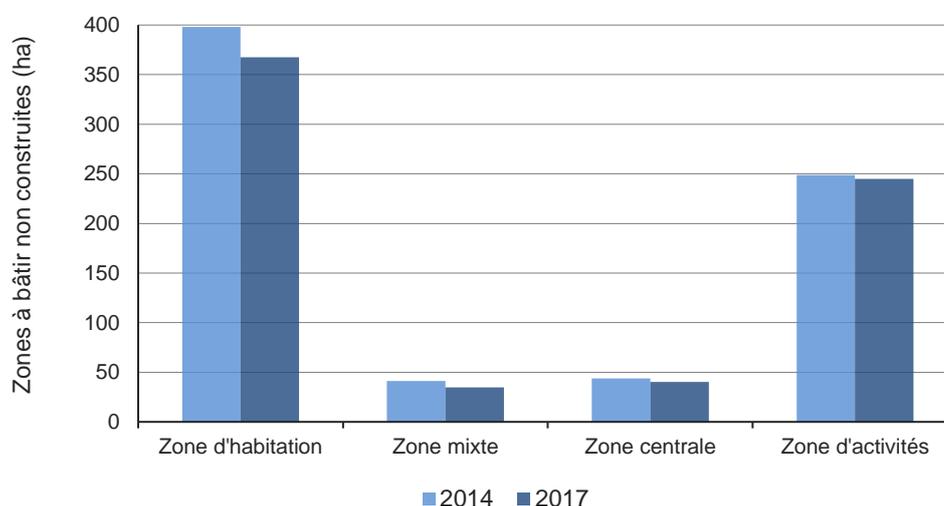
Selon la statistique suisse des zones à bâtir 2017, la surface moyenne totale de zone à bâtir, construite ou non, dans le canton de Neuchâtel s'établit à 199 m<sup>2</sup> par habitant/emploi au 1<sup>er</sup> janvier 2017, avec la zone de transport. Ce chiffre dépasse la moyenne suisse (181 m<sup>2</sup>). Cet écart doit être relativisé dans la mesure où tous les cantons suisses n'ont pas encore intégré la zone de transport dans leur zone à bâtir en 2017.

## Évolution des zones à bâtir non construites de 2014 à 2017

Dans leur grande majorité, les zones à bâtir non construites sont des zones d'habitation et d'activités. Les surfaces non construites des zones mixte et centrale sont restreintes, ce qui s'explique, en partie du moins, par leur centralité et l'ancienneté de l'urbanisation.

Entre 2014 et 2017 on observe une diminution dans tous les types de zones, plus marquée cependant pour la zone d'habitation.

Les réserves en zone à bâtir sont classées en trois catégories en fonction de leurs surfaces et de leurs caractéristiques, à savoir les petites surfaces éparses à l'intérieur du tissu bâti, les grandes surfaces de plus de 2000 m<sup>2</sup> à l'intérieur du tissu bâti, et les secteurs en périphérie, de plus de 2000 m<sup>2</sup>. Les petites surfaces, qui représentent un potentiel parfois difficile à mobiliser, forment la surface la plus réduite (121 ha). Les grandes surfaces à l'intérieur du tissu bâti forment la surface de loin la plus importante (414 ha). Quant aux secteurs en périphérie du tissu bâti (153 ha), ils représentent un potentiel de redimensionnement de la zone à bâtir, ou de relocalisation dans le cadre de la révision des plans d'aménagement locaux lorsqu'ils sont mal situés.



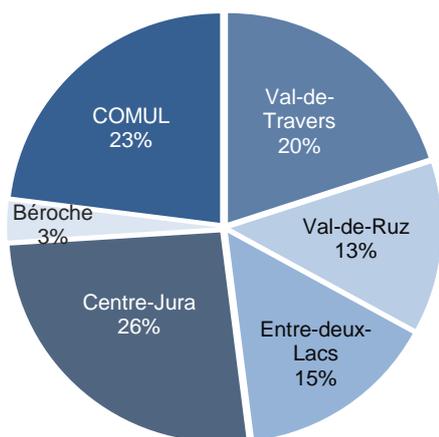
**Figure 20 : Répartition des zones à bâtir non construites par type de zone 2014 à 2017, en ha**

Source : Service de l'aménagement du territoire (01.12.2014, 01.11.2017)

La répartition des zones à bâtir non construites par type d'espace selon le plan directeur cantonal montre que les réserves se situent surtout dans l'espace périurbain, qui représente 43 % du total. 40 % des réserves se situent dans l'espace urbain, soit 22 % sur le Littoral et 18 % dans les Montagnes. L'espace rural renferme une part non négligeable de 14 %. La part de zones à bâtir non construites dans l'espace agro-forestier ne représente que 3 %. Notons que ces proportions sont appelées à évoluer après révision des plans d'aménagement des communes, puisqu'un rééquilibrage des réserves est proposé à travers le PDC.

La figure suivante présente les réserves avant révision des plans d'aménagement locaux dans les différentes régions, à mettre en regard des besoins identifiés pour chacune pour répondre aux objectifs de croissance (cf. figure 22).

## Bilan des réserves de zones à bâtir non construites en 2017



**Figure 21 : Répartition des zones à bâtir non construites par région de planification en 2017 en %**  
Source : Service de l'aménagement du territoire (01.11.2017)

En 2017, le canton comptait un total de 688 ha de zones à bâtir non construites et partiellement construites, dont 367 ha en zone d'habitation (16.5 % des surfaces affectées à cette zone), 246 ha en zone d'activité économique (33.9 % de réserve), 40 ha en zone de centre (7.9 %) et 35 ha en zone mixte (12 %). Globalement, ces réserves représentent 18.4 % de la surface cantonale affectée dans ces zones.

À l'échelle du canton, les réserves sont suffisantes pour tous les types de besoins à l'horizon 2030, mais elles ne sont pas toujours judicieusement situées, ni desservies de manière appropriée en transports publics. Les efforts de redimensionnement dans les communes et régions surdotées, et la mobilisation des réserves dans toutes les parties du canton, représentent les défis majeurs de l'aménagement du territoire ces prochaines années. Le processus a néanmoins déjà été fortement engagé avec l'établissement des plans directeurs régionaux, lesquels ont été adoptés par arrêtés du Conseil d'État en 2018.

### Dimensionnement des zones à bâtir à l'horizon 2030-2040

Les dispositions fédérales entrées en vigueur en mai 2014 ont imposé aux cantons de réduire les zones à bâtir surdimensionnées, de coordonner l'urbanisation et les transports et de dimensionner les zones à bâtir à l'échelle régionale, et de prendre toutes les mesures nécessaires pour que celles-ci soient utilisées conformément à leur affectation. La suite de la mise en œuvre repose sur les communes.

En vue de mettre en œuvre la LAT et son ordonnance d'application, le canton a déterminé les perspectives d'habitants et d'emplois (HE) à l'horizon 2030-2040. L'objectif arrêté par le canton a été fixé à 205'000 habitants et 105'000 emplois (EPT), sur la base du scénario OFS moyen 2015, complété par des perspectives légèrement plus dynamiques en ce qui concerne l'évolution de l'emploi sur la base des tendances du passé. Le scénario OFS moyen + retenu par le Conseil d'État pour l'adaptation du plan directeur cantonal à la LAT reste modéré par rapport aux perspectives de croissance retenues par la plupart des cantons suisses, lesquels se sont souvent déterminés pour le scénario OFS haut. Par contre, il est tout de même ambitieux, vu le rythme de croissance plus faible constaté dans l'Arc jurassien cette dernière décennie, notamment sur le plan démographique. Cet objectif politique est supérieur aux perspectives démographiques établies par le SCRIS en 2018, lesquelles se sont avérées souvent trop pessimistes. L'objectif retenu pour le PDC, et qui sert de base pour le dimensionnement des zones à bâtir, a été discuté avec l'Office fédéral du développement territorial (ARE), et validé par le Conseil d'État, après avoir consulté la commission cantonale pour la conception directrice de l'aménagement du territoire et le plan directeur (C<sup>3</sup>DC).

À partir de là, il a été possible de déterminer le taux de surdimensionnement du canton en se basant sur la feuille de calcul fournie par la Confédération et les *Directives techniques sur les zones à bâtir* (DZB). Celui-ci est évalué à hauteur de 1 à 2 % selon que l'on tient compte ou non d'une croissance supérieure de l'emploi<sup>6</sup> (scénario OFS moyen, versus scénario OFS moyen +). Le taux cantonal d'utilisation (TCU) calculé en mai 2018 par le canton est de 99.4 % basé sur cette deuxième hypothèse. Compte tenu des objectifs cantonaux de développement à l'horizon 2030-2040 (310'000 habitants/emplois), une répartition de la croissance (HE) et des efforts à produire par région a été proposée à la Commission consultative de la conception directrice cantonale et du plan directeur cantonal (C<sup>3</sup>DC), qui a servi de base pour l'établissement des plans directeurs régionaux, et la révision du PDC.

Le tableau ci-dessous montre comment la population et les emplois ont été répartis pour le dimensionnement des zones d'habitation, mixtes et centrales (HMC), chiffres auxquels il faut encore ajouter la population et les emplois prévus dans les autres zones, notamment les zones d'activités économiques.

Région	Répartition de la croissance 2030 (habitants/emplois)	Répartition de la croissance 2040 (habitants/emplois)	Total (habitants/emplois)	Stratégie pour 2030	Besoins en zone à bâtir 2040	Zones réservées communales et cantonales (juillet 2019)
<b>Littoral</b>	11'450	3'500	14'950	20 ha extension + 22 ha densification	15 ha extension + densification	8 ha
Béroche	600	150	750	1 ha extension	2 ha extension + densification	8 ha
COMUL	9'950	3'100	13'050	18 ha extension + 22 ha densification	11 ha extension + densification	0 ha
Entre-deux-Lacs	900	250	1'150	1 ha extension	2 ha extension + densification	0 ha
<b>Val-de-Travers</b>	1'400	1'000	2'400	40 ha réduction + 21 ha gel	13 ha dégel 8 ha restent gelés	72 ha
<b>Val-de-Ruz</b>	2'600	1'400	4'000	17 ha réduction ou gel	13 ha dégel ou extension	21 ha
<b>Montagnes</b>	6'600	2'500	9'100	21 ha gel	21 ha dégel	34 ha
<b>CANTON</b>	<b>22'050</b>	<b>8'400</b>	<b>30'450</b>	<b>77 ha de moins en 2030 (ZH - ZM - ZC)</b>	<b>62 ha remis en jeu</b>	<b>151 ha (135 ha + 16 ha ZCB)</b>

**Figure 22 : Répartition de la croissance habitants / emploi (HE) au plan cantonal et surfaces nécessaires 2030-2040 par région pour les zones d'habitation, mixtes et centrales**

Source : Service de l'aménagement du territoire

Le canton s'est appuyé sur le travail effectué par les communes organisées en régions pour adapter le plan directeur en 2017, notamment compléter la fiche de coordination U\_11 et établir sa carte de synthèse, laquelle fait apparaître les éléments suivants :

- étapes de développement (perspectives 2030-2040) ;
- localisation des extensions de zones (habitat, mixte, activités) ;
- secteurs à désaffecter, « geler », échanger, etc. ;

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

- secteurs à densifier, valoriser, requalifier et pôles (économiques, logement, gare, mixtes) ;
- réseau de mobilité TP (qualité de desserte) ;
- limites paysagères à l'urbanisation (SDA, forêt, vigne, espace cours d'eau,...).

Le tableau est complété par une dernière colonne qui montre l'état de la mise en œuvre en août 2019, avec les surfaces mises en zone réservée par les communes et le canton. À fin juillet 2019, ce sont quelque 151 ha qui ont été mis en zone réservée pour permettre d'aborder de manière sereine les travaux de révision des plans d'aménagement. Seule une partie de ces surfaces devrait sortir définitivement de la zone à bâtir ou changer d'affectation. Il s'agit d'une mesure de précaution.

### **3.3.3 Parc de logements**

#### **En bref :**

- Le taux de logements vacants dans le canton est passé à fin 2017 au-dessus du taux de pénurie établi à 1.5 %, et s'établit désormais à 2.04 % (2018).
- La tendance en matière de construction de logements est réjouissante sur le plan quantitatif, mais des efforts sont encore attendus pour répondre à l'ensemble de la palette des besoins de la population neuchâteloise.
- La part de logements d'utilité publique a progressé (2.5 %) mais les efforts doivent encore être poursuivis (objectif cantonal 5 %).

#### **Remarques liminaires**

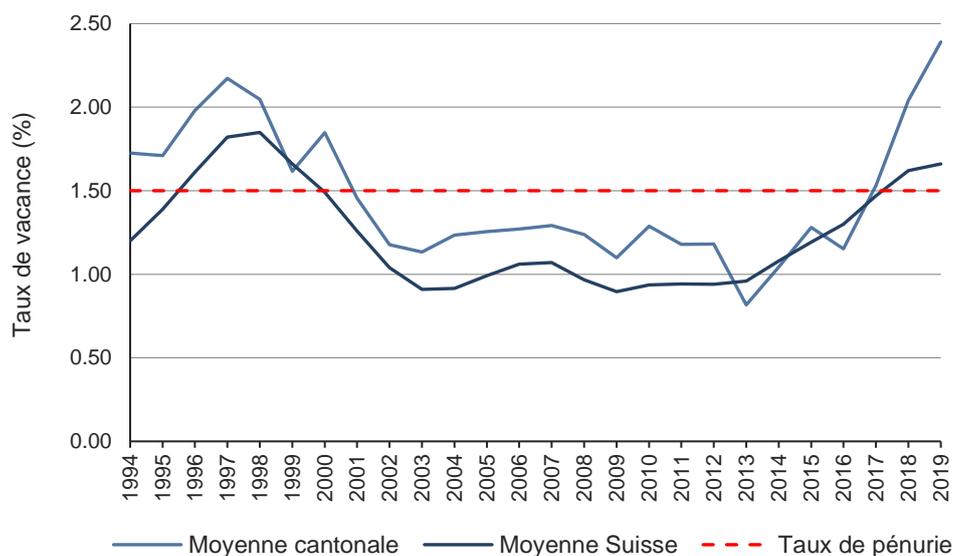
Les dispositifs d'aide à la pierre s'assimilent à une politique de l'offre contribuant à détendre le marché et à stabiliser les prix, par opposition aux outils d'aide à la personne, assimilables à une politique de la demande contribuant de façon générale à la hausse des prix des loyers. De plus, ces aides à la pierre permettent aussi la rénovation d'immeubles en friche et permettent d'augmenter l'attractivité de certains quartiers. Les situations de pénurie que connaît notre canton par épisodes réguliers aggravent naturellement le risque d'inflation induite des loyers et renforcent la nécessité de la politique choisie, qui vise une meilleure stabilité à moyen et long terme du marché du logement. En effet, deux des quatre régions connaissent encore des taux inférieurs à 2 % en 2018. La pénurie prévaut notamment pour les logements à loyer modéré ou adaptés aux rentiers AVS/AI. Et dans les régions où la pénurie semble s'éloigner durablement, on privilégiera naturellement le soutien aux rénovations. En stimulant l'offre, la politique du logement permet aussi d'accélérer les réponses du marché aux évolutions récentes ou urgentes. C'est en particulier le cas à l'heure actuelle avec les soutiens octroyés aux projets d'appartements avec encadrements, appelés à répondre aux besoins croissants des aînés et aux orientations de la planification médico-sociale (en particulier la volonté de favoriser le maintien à domicile des personnes âgées) que ce soit sous forme de construction neuve mais aussi de rénovation d'immeuble ancien.

#### **En détail**

##### **Logements vacants**

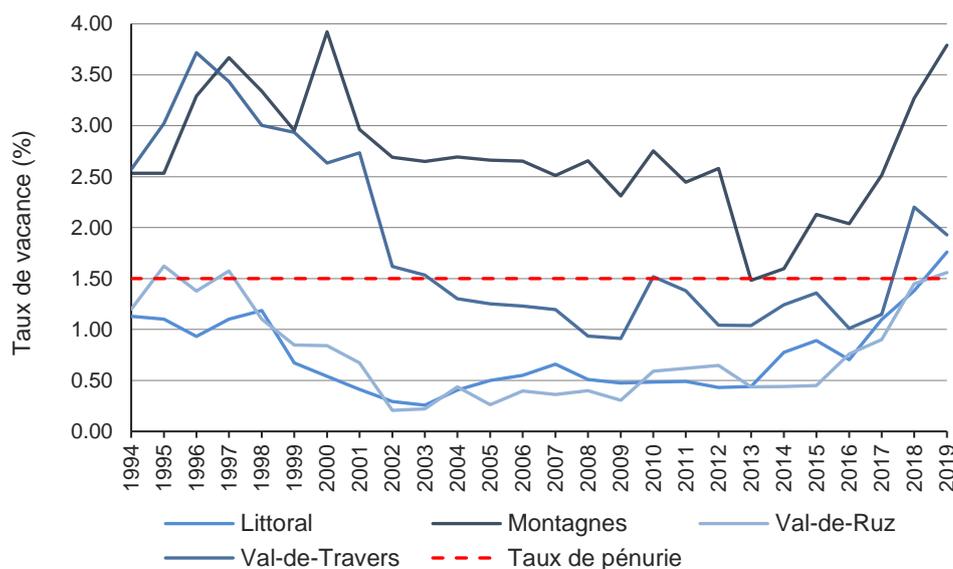
Depuis l'an 2000, le taux de logements vacants a fluctué. Il s'est réduit en moyenne cantonale, passant en 2001 en-dessous de 1.5 % qui représente le taux de pénurie, situation qui a prévalu durant les années 2000 et dont le canton vient de sortir, puisque a augmenté dès 2013, dépassant 2% en 2018. Selon les dernières tendances 2019, le taux de logements vacants devrait rester suffisant quelques temps. Pour autant, il reste nécessaire de soutenir la construction de nouveaux logements d'utilité publique afin d'augmenter et de maintenir la proportion de logement à loyer modéré par rapport au reste du marché.

L'objectif est d'élever puis de maintenir à 5 % du parc de logements la part des logements d'utilité publique, estimée actuellement à 2.5 % du parc cantonal.



**Figure 23 : Taux moyen de logements vacants sur l'ensemble du canton de Neuchâtel et en Suisse 1994-2018**

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



**Figure 24 : Taux de vacance des logements, par région, 1997-2018**

Source : Service cantonal de la statistique, *Annuaire statistique du canton de Neuchâtel 2018*

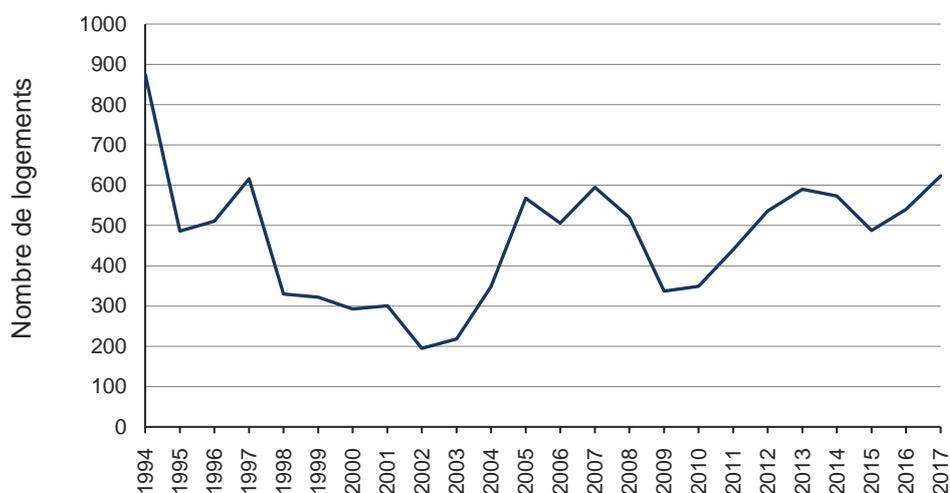
La figure ci-dessus permet de visualiser l'évolution du taux de vacance des logements dans le canton, par région. Ainsi, une augmentation du taux de logements vacants est constatée dans toutes les régions. Par rapport à la précédente période d'observation (2011-2015) la pénurie a cessé de sévir sur le marché du logement au niveau cantonal. En 2018, le taux de vacance est monté à 2.04 %, une moyenne qui cache toutefois encore de sensibles écarts entre les communes. Au cours des quinze dernières années, le taux de logements vacants cantonal a connu d'importantes fluctuations. De 2001 à 2017, il est passé au-dessous de la barre de 1.5 %, qui représente le taux de pénurie. Au niveau suisse, l'évolution est similaire.

En outre, le marché ne comporte toujours pas suffisamment d'appartements à loyer modéré. L'objectif chiffré est la mise sur le marché d'ici 2030 de 1'000 logements d'utilité publique, dont une majorité d'appartements avec encadrement sur plus de 90'000 logements existants actuellement. Dans les régions à fort taux de vacance, l'accent devrait être mis en priorité

sur la rénovation de bâtiments pour ne pas mettre sur le marché de nouveaux volumes susceptibles de rester vacants, ou vider de leur substance les quartiers existants et les centres-villes. Au plan politique, l'opportunité d'une politique d'aide à la rénovation des immeubles anciens bien localisés et bien desservis en TP mériterait d'être débattue, en sus du programme bâtiment qui offre déjà des opportunités intéressantes, par exemple sous la forme d'une défiscalisation partielle des montants investis, notamment dans les régions les plus concernées par la vétusté du parc immobilier.

### Nouveaux logements

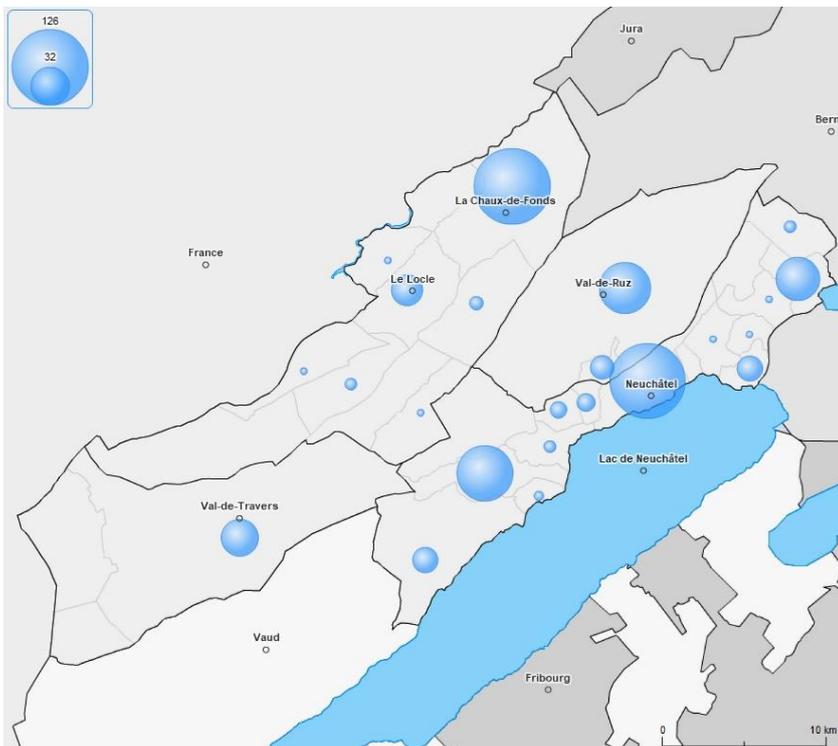
La statistique de la construction des nouveaux logements dans le canton fait apparaître des fluctuations importantes au cours des deux dernières décennies. La tendance est actuellement à la croissance, et répond en ce sens aux objectifs démographiques fixés par le canton eu égard aux enjeux de la domiciliation, avec une stabilisation du nombre de logements annuellement créés qui se monte à plus de 550 unités par année.



**Figure 25 : Évolution du nombre de nouveaux logements construits 1994-2017**

Source : OFS, *Statistique des bâtiments et des logements (StatBL)*

La construction de nouveaux logements se répartit de manière inégale sur le territoire cantonal. La carte ci-dessous montre cette répartition par commune pour l'année 2016.



**Figure 26 : Répartition des nouveaux logements construits par commune en 2016**  
 Source : STAT/SITN, Géoclip

Dans l'optique d'un accroissement de la population pour atteindre 205'000 habitants en 2040, la création de logements représente un enjeu important. L'office cantonal du logement estimait dans le précédent RAT que pour répondre aux besoins, 3'000 nouveaux logements devraient être créés entre 2014 et 2022 tous logements confondus (marché libre, propriété par étage, logements d'utilité publique / maisons d'habitation, villas individuelles et villas mitoyennes, appartements adaptés aux personnes âgées, handicapées et aux étudiants). Entre 2014 et 2017 2'224 logements ont été créés dans le canton, ce qui représente 75% de l'objectif. Sur les 623 nouveaux logements construits en 2017, 147 concernent Boudry, 86 Le Landeron, 80 Val-de-Ruz, 74 Neuchâtel et 65 La Chaux-de-Fonds. 26 logements ont été construits au Val-de-Travers et 3 au Locle.

L'OFS établit à 47 % la part de maisons individuelles dans le canton de Neuchâtel en 2017 (CH : 57 %). La proportion varie fortement d'un canton à l'autre. Quoique les maisons individuelles restent très prisées, les bâtiments avec plusieurs logements ont enregistré une croissance supérieure à la moyenne entre 2010 et 2017 en Suisse (+ 10 %).

### **Répondre aux besoins de l'ensemble de la population**

(cf. Ligne d'action S.1 du PT\_NE)

Dans la perspective d'une utilisation mesurée du sol et compte tenu de l'évolution de la société, il s'agit également de proposer une offre de logements dans une typologie intermédiaire entre la villa individuelle et l'habitat collectif (maisons plurifamiliales avec les avantages et qualités des deux types). Par ailleurs, l'objectif est d'accroître la part des appartements à loyer abordable. Pour cela, il est nécessaire d'encourager la construction de logements à loyer abordable et de soutenir les organisations œuvrant en tant que maître d'ouvrage d'utilité publique.

Concernant les logements d'utilité publique, la volonté cantonale est de doubler la part de tels logements, passant ainsi de 2.5 % à 5 % correspondant à la moyenne suisse romande<sup>7</sup>. Pour tenir compte des besoins spécifiques liés au vieillissement de la population, l'objectif

<sup>7</sup> Voir la fiche thématique Parc de logement de l'Observatoire du territoire:

[http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/observatoire-territoire/Pages/10\\_Parc\\_de\\_logements.aspx](http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/observatoire-territoire/Pages/10_Parc_de_logements.aspx)

cantonal est, selon la planification médico-sociale adoptée par le Grand Conseil en 2012, de créer 1000 logements avec encadrement pour bénéficiaires AVS et AI en 10 ans<sup>8</sup>.

Le canton encourage toutes les régions à participer à l'effort cantonal dans ces différents domaines, et pas seulement les villes. La prise en charge des évolutions sociales et démographiques impose une action durable de l'État en matière de logement ainsi qu'une capacité à fédérer tous les acteurs afin d'atteindre les objectifs.

Parmi les réalisations novatrices depuis 2014 :

- Le Corbusier (La Chaux-de-Fonds).
- La Renouvelle (La Chaux-de-Fonds).
- Les Forges (CORAD/Rencontre, La Chaux-de-Fonds).
- La Coopérative d'en face (Neuchâtel).

### **3.4. Environnement**

#### *U.2 - Améliorer la qualité de vie et valoriser l'espace urbain*

La qualité du cadre de vie est un enjeu majeur dans l'espace urbain, où vivent les trois-quarts de la population cantonale et où on entend localiser l'essentiel de la croissance.

Il faut assurer dans ces espaces urbains des conditions d'habitat et d'environnement de haute qualité, de façon à y attirer les populations et les activités et, corrélativement, à faire baisser la pression sur les espaces périurbains, ruraux et naturels.

Parmi les thèmes environnementaux, sont à prendre en compte l'assainissement du bruit routier et ferroviaire, la qualité de l'air, la problématique des sites pollués, la garantie de la sécurité des personnes contre les accidents majeurs. Une attention particulière est attendue dans les secteurs prioritaires de développement (PDE, PG, PL, PM, friches), et les secteurs de densification et de requalification urbaine.

La qualité résidentielle peut être améliorée par des mesures d'architecture et d'urbanisme, en aménageant des espaces publics, en requalifiant les parcs et jardins, en développant les réseaux piétons et vélos et en renforçant la place de la nature en ville. La densification qualitative permet de renforcer l'attractivité résidentielle du canton.

Source : Projet de territoire p. 16 à 17 et fiches U\_21 à U\_27 du PDC.

#### **3.4.1 Protection de l'air**

##### **En bref**

Des immissions excessives sont encore périodiquement répertoriées dans le canton de Neuchâtel :

- pour le dioxyde d'azote et poussières fines (PM10 & PM2.5) dans le centre des agglomérations et proche de certains axes routiers très chargés ;
- pour l'ozone sur l'ensemble du canton.

##### **En détail**

Selon l'ordonnance pour la protection de l'air, le canton surveille l'état et l'évolution de la pollution de l'air et détermine notamment l'intensité des immissions. Il effectue en particulier des relevés, des mesures et des calculs de dispersion, selon les recommandations de

<sup>8</sup> Il s'agit d'un minimum, l'objectif étant de disposer de 42.6 logements avec encadrement pour 1000 habitants en âge AVS, dont 40 % à loyer modéré et répartis à travers le plan directeur régional.

l'OFEV. L'annexe 7 de l'OPair définit des valeurs limites d'immissions pour un certain nombre de polluants. Les plus préoccupants, présentant des immissions excessives, sont le dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>), les poussières fines (PM10 & PM2.5, particules plus petites que 10 µm, resp. 2.5 µm) et l'ozone (O<sub>3</sub>).

Une amélioration importante de la qualité de l'air est à relever dans le canton depuis les années 1990. Malgré le renforcement des valeurs limites des émissions des polluants atmosphériques, le respect des valeurs limites de l'OPair pour les immissions du dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>) et des poussières fines (PM10 & PM2.5) dans les centres des villes de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et du Locle n'est pas assuré. Les principaux contributeurs de la pollution de l'air sont le trafic routier, les chauffages et l'industrie. La limitation des émissions à la source est la meilleure solution pour diminuer les immissions.

La population vivant ou travaillant dans ces régions est soumise ponctuellement à des immissions excessives plus ou moins importantes selon la période de l'année, de la semaine et de l'heure du jour.

Pour l'ozone (O<sub>3</sub>), la problématique est plus complexe, car il s'agit d'un polluant secondaire qui fait intervenir des polluants précurseurs tel que les oxydes d'azote (NO<sub>x</sub>) et les composés organiques volatils (COV). Pour sa formation, il faut également de l'énergie venant des rayons du soleil, raison pour laquelle on mesure plus d'ozone en été qu'en hiver.

La répartition spatiale de l'ozone ne se limite pas aux agglomérations, mais couvre l'ensemble du territoire, avec des concentrations plus élevées à la campagne. Ce paradoxe fait que la population hors des agglomérations est plus exposée à la problématique sanitaire de l'ozone.

Les résultats obtenus dans le cadre du cercle indicateurs montrent que le canton obtient un score meilleur que la plupart des autres cantons participants pour ce qui est de la qualité de l'air (indice de pollution à long terme IPL combinant les trois polluants abordés dans le présent chapitre, à savoir NO<sub>2</sub>, O<sub>3</sub>, PM10).

### **3.4.2. Lutte contre le bruit du trafic (routier, ferroviaire et aérien)**

#### **En bref :**

- 24 % de la population cantonale se déclare gênée par des nuisances sonores dues au trafic en 2017.
- 32,8 % de la population neuchâteloise subissent des nuisances sonores en général.
- À fin 2018 ce sont 24 km de routes cantonales qui ont été assainis.
- Un nouveau crédit pour l'assainissement du bruit routier a été adopté par le Grand Conseil au printemps 2019, permettant d'assainir 26 km de routes cantonales. Resteront quelque 15 km à assainir, après mise en service des évitements.

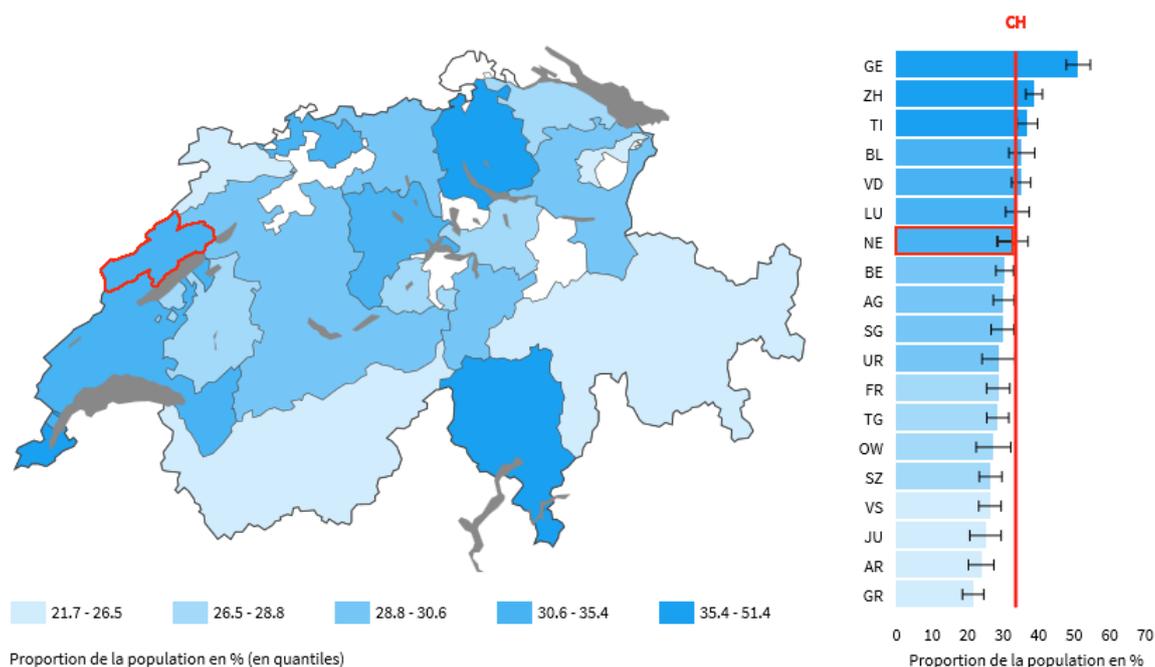
#### **En détail**

##### **Nuisances sonores générales**

Le bruit excessif, provoqué par le trafic (routier, ferroviaire ou aérien), par des usines ou par le voisinage est un dommage qui atteint la population jusque dans son foyer. Les nuisances sonores ont des conséquences sur la santé physique et psychique des personnes qui y sont exposées, allant du stress et de la nervosité à la détérioration de l'audition en passant par des troubles du sommeil.

Les « nuisances sonores en général » incluent les trois types de nuisances sonores (trafic, voisinage). Pour le canton, 32.8 % des personnes subissent ces nuisances. En comparaison intercantonale, Neuchâtel se situe au 7<sup>ème</sup> rang, soit juste après GE, ZH, TI, BS, VD et LU

qui sont les plus exposés (CH : 33.7 %). Ce résultat est à mettre en lien avec le caractère urbain marqué du canton de Neuchâtel, en comparaison nationale.



**Figure 27 : Pollution sonore en Suisse, 2017**

Source : sonBase état 2015, Office fédéral de l'environnement

### Nuisances sonores du trafic routier (ensemble du réseau routier)

Le trafic routier est la première source de bruit, qui se répand comme un tapis sonore sur quasiment tout le pays.

Une personne sur sept est exposée durant la journée à son domicile à un bruit nuisible ou incommodant dû au trafic routier et une personne sur huit durant la nuit, soit pour une population de 8,3 millions d'habitants en Suisse (état en 2015), respectivement 1,1 million de personnes le jour et 1 million la nuit.

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

Le bruit représente l'une des causes les plus fréquentes de déménagement. La qualité acoustique représente un élément primordial de la qualité de vie sur le lieu de domicile. Les mesures de protection prises à la source gagnent donc en importance. Le développement d'une société des 24 heures va encore certainement accentuer le problème du bruit à l'avenir.

### Nuisances sonores du trafic ferroviaire

En Suisse, c'est surtout la nuit que le bruit ferroviaire est problématique. Au total, 16'000 personnes le jour et 87'000 personnes la nuit sont exposées à leur domicile à un bruit nuisible ou incommodant dû au trafic ferroviaire. Dans le cadre du programme d'assainissement du bruit des chemins de fer de la Confédération, la ligne du pied du Jura (Bienne – Daillens) a été assainie (protection de deux tiers des personnes). De nouvelles mesures de protection vont permettre à l'avenir de protéger du bruit des trains 80 % des personnes habitant une zone où les valeurs limites étaient dépassées.

## Répartition géographique de la pollution sonore

Le bruit du trafic est un problème environnemental qui touche principalement les centres urbains. Sur 1,1 million de personnes affectées le jour par le bruit excessif du trafic routier, 81 % se trouvent dans les centres urbains, 11 % dans les espaces sous influence des centres urbains et 8 % dans les espaces hors influence des centres urbains. Le bruit ferroviaire et le bruit dû au trafic aérien donnent la même répartition.

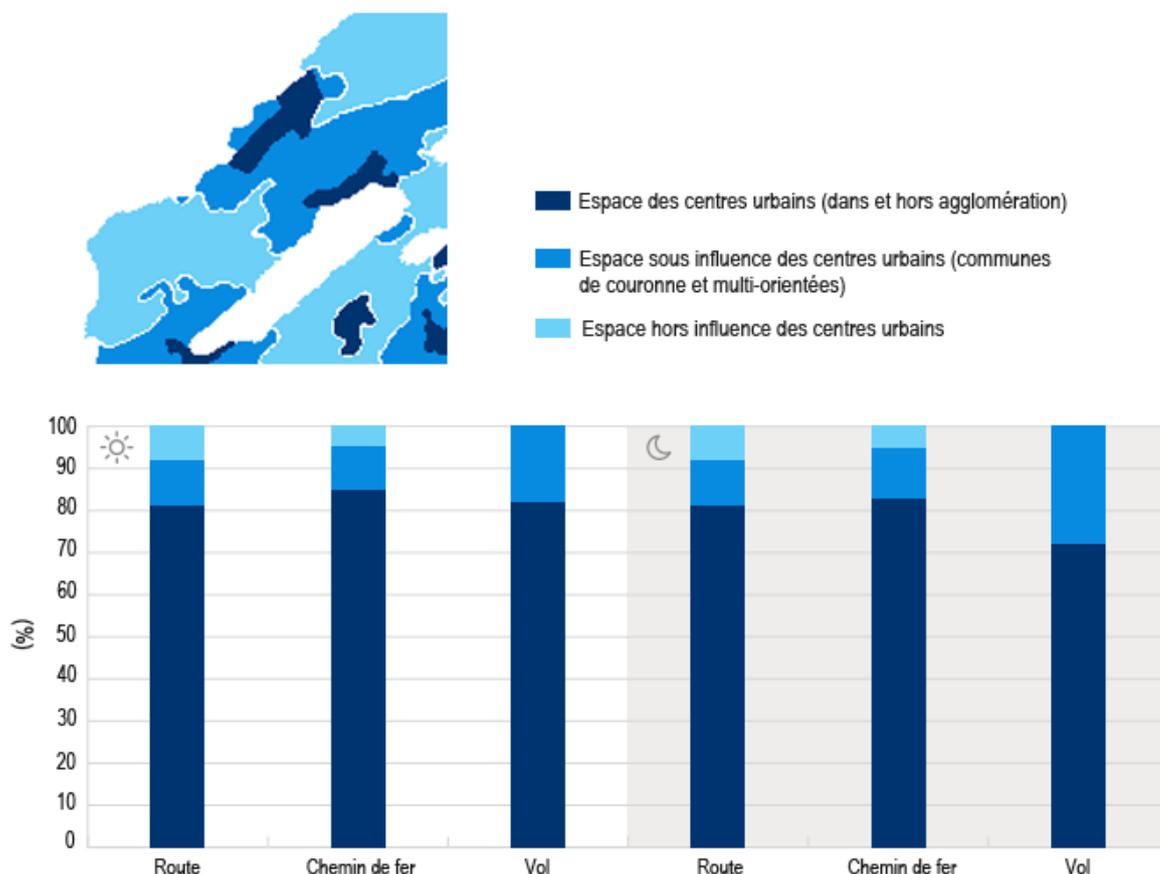
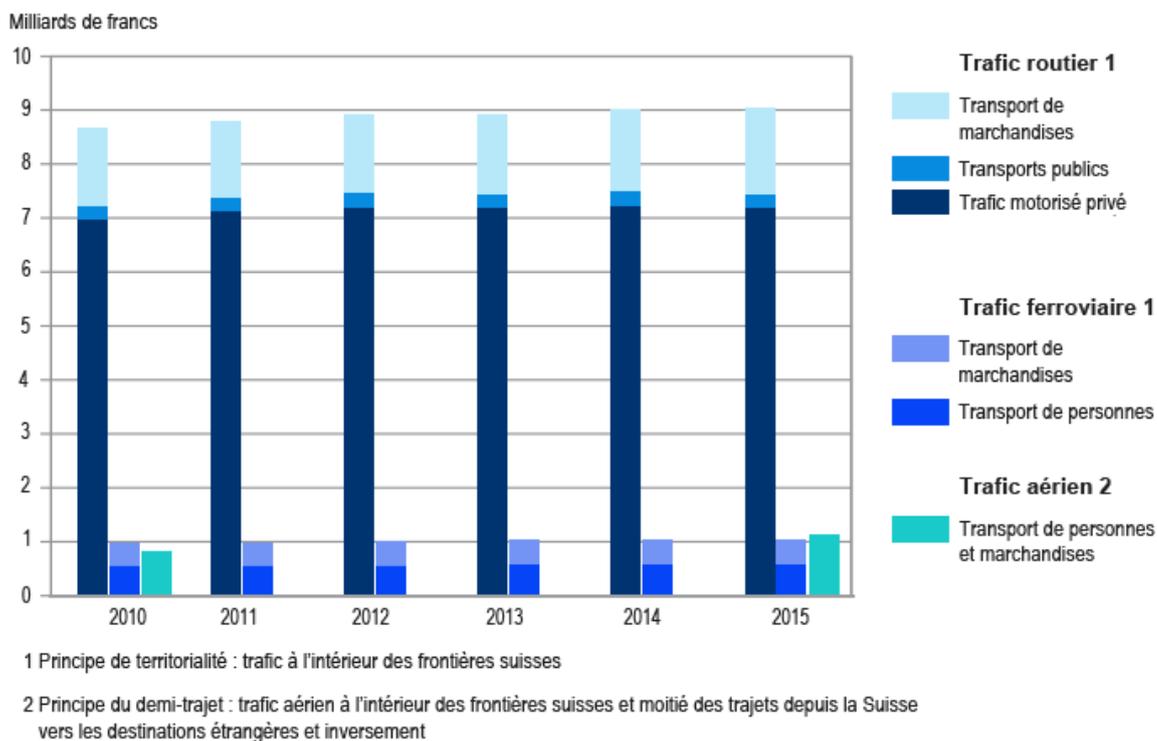


Figure 28 : Répartition des personnes exposées à un bruit nuisible dû au trafic selon niveaux géographiques de l'OFS, en Suisse en 2017

Source : Observatoire de la santé, nuisance sonores 2017

## Répercussions économiques

Le bruit engendre des frais considérables pour l'économie, dits externes car n'étant pas pris en charge par les responsables du bruit en question. Les frais externes du bruit émanant des trafics routier, ferroviaire et aérien dépassent le milliard de francs par an en Suisse.



**Figure 29 : Coûts externes du trafic routier, ferroviaire et aérien**

Source : OFS

## Répercussions sociales et en matière d'aménagement du territoire

Le bruit influe considérablement sur le développement urbain. Ainsi, une exposition élevée au bruit réduit la marge de manœuvre en matière d'aménagement du territoire. Il n'est par exemple pas possible d'octroyer de permis de construire pour des terrains exposés au bruit, ou uniquement sous certaines conditions. Les exigences actuelles d'un développement urbain vers l'intérieur (densification) représentent un défi tout particulier du point de vue de la lutte contre le bruit et de la protection de la tranquillité. Les villes et les agglomérations sont particulièrement touchées par ce risque, ce qui justifie une coordination entre l'urbanisation et les transports le plus en amont possible. À travers des projets d'urbanisme et des planifications de détail de qualité, on peut également largement contribuer à limiter l'exposition au bruit de la population et des emplois.

### Plan d'action national

Désireux de mieux cibler la lutte contre le bruit, le Conseil fédéral a adopté le 28 juin 2017 un « Plan national de mesures pour diminuer les nuisances sonores ». Il mise avant tout sur la réduction des émissions à la source et sur la promotion de la tranquillité et de la détente dans le développement urbain, en soutenant le développement de revêtements phonoabsorbants et de technologies silencieuses dans les domaines routier et ferroviaire, et en collaborant à l'échelle internationale pour la réduction des émissions sonores des avions. Le Conseil fédéral recommande par ailleurs que des critères d'ordre acoustique soient pris en compte lors de l'aménagement d'espaces urbains dévolus à la tranquillité et à la détente.

### Cadastre du bruit routier

Le cadastre du bruit routier, état 2015, a mis en évidence tous les bâtiments comprenant des locaux sensibles soumis à des immissions sonores supérieures aux valeurs légales. Il sert d'outil de planification pour l'assainissement du bruit routier mais permet également la mise à jour des plans établissant les degrés de sensibilité au bruit (valeurs admissibles) de chaque zone d'urbanisation dans les villes et villages du canton. Ces données sont aussi utilisées pour la révision des plans d'aménagement communaux en cours.

## **Assainissement du bruit routier**

Le réseau neuchâtelois compte quelques 450 kilomètres de routes cantonales. À fin 2018, ce sont 24 kilomètres de routes cantonales qui ont été assainis. Le Grand Conseil a octroyé, lors de la session de 7 mai 2019, deux crédits d'investissement relatifs à l'assainissement du bruit routier qui permettront au canton d'assainir 26 kilomètres de routes supplémentaires entre 2019 et 2022. Une quinzaine de kilomètres resteront encore à traiter, sous réserve du développement du trafic et de l'état de dégradation des chaussées. À ces 41 kilomètres de routes cantonales qu'il reste à assainir s'ajoutent 18 kilomètres de routes communales dont la planification et la réalisation de l'assainissement sont de compétence communale. Pour rappel, la réalisation des contournements autoroutiers du Locle et de La Chaux-de-Fonds, tout comme le contournement est par la H18 permettront de régler une partie importante des problèmes de bruit routier dans les montagnes neuchâtelaises.

## **Assainissement du bruit ferroviaire**

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

## **Autres sources de bruit**

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

### ***3.4.3. Gestion des dangers naturels, risques majeurs***

#### **En bref :**

- La gestion des dangers naturels est une tâche évolutive et continue, qui s'appuie sur la cartographie des dangers achevée en 2010 ; celle-ci sera transposée dans les PAL d'ici 2023.
- La gestion des risques majeurs est gérée de manière permanente, de manière préventive et informative via les périmètres de consultation publiés sur le géoportail cantonal, puis à travers les projets de planification et de construction.

#### **En détail**

La gestion des dangers naturels est une tâche évolutive et continue. Elle débute par la désignation des secteurs soumis aux dangers naturels et l'identification de la nature et du degré de ces derniers. Cette étape se matérialise dans l'établissement de cartes des dangers. La cartographie des dangers s'est achevée en 2010 dans le canton de Neuchâtel, même si des précisions et extensions des périmètres répertoriés viendront toujours compléter notre compréhension du territoire. Une fois les dangers identifiés, il s'agit de mettre en évidence les conflits potentiels entre les dangers identifiés et l'utilisation du sol. C'est une tâche prioritairement communale. Le plan directeur cantonal précise notamment les mesures à appliquer sur les périmètres conflictuels, et les principes de mise en œuvre

de ces mesures pour toutes les autorités et dans toutes leurs actions qui impactent le territoire cantonal.

### **Carte des dangers naturels**

Les cartes des dangers servent de base de réflexion aux planifications communales, contribuent à la réalisation de constructions en adéquation avec leur exposition aux dangers et se traduisent par la réalisation de mesures de protection coordonnées entre les différentes autorités et les propriétaires ou autres personnes concernées.

Les premiers PAL ont déjà transposé les cartes des dangers ces dernières années (Le Locle, La Chaux-de-Fonds, Fleurier). Toutes les communes du canton l'auront fait d'ici l'aboutissement des révisions des plans d'aménagement en cours, soit d'ici 2023. En parallèle et via son organisation de gestion de crise et de catastrophe ORCCAN, le canton se prépare à réagir en cas d'événement dangereux, aussi en lien avec les dangers naturels.

### **Carte de l'aléa ruissellement**

Il est intéressant de relever qu'en 2018, l'OFEV et l'association suisse des assureurs (ASA) ont élaboré conjointement une carte de l'aléa ruissellement à l'échelle de l'ensemble de la Suisse, mettant en évidence les zones potentiellement menacées par des inondations générées par le ruissellement. Cette opération conjointe de l'administration fédérale et des assureurs fait apparaître l'intérêt de ces derniers à s'impliquer dans la gestion des risques, permettant de minimiser les prises en charge financières résultant de dommages liés aux éléments naturels. Cette carte n'a pas de caractère juridiquement contraignant, mais le canton de Neuchâtel l'a publiée sur son géoportail cantonal et recommande aux particuliers et aux collectivités d'en tenir compte dans tous les projets de planification, construction ou rénovation.

### **Risques majeurs**

La gestion des risques liés aux installations industrielles ou voies de communication (routes et chemins de fer) est menée selon les principes de l'Ordonnance fédérale sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM) du 27 février 1991.

Dans le cas d'une entreprise soumise à l'OPAM, elle passe par l'établissement d'un rapport d'analyse des risques (rapport succinct) établi par le détenteur à l'attention du service de l'énergie et de l'environnement. Un plan d'intervention est élaboré avec le centre de secours, afin de permettre de limiter les dégâts si un événement extraordinaire devait se produire. De façon systématique, les risques OPAM sont identifiés à l'intérieur des périmètres de consultation établis autour des installations à risques. Ils peuvent être consultés par les projeteurs sur le géoportail du canton (SITN) et permettent d'anticiper les conflits potentiels en vue de l'établissement de projets d'aménagement.

#### **3.4.4 Adaptation au changement climatique**

##### **En bref**

- La température annuelle sur le territoire neuchâtelois a augmenté d'environ 2.1°C depuis le début de l'ère industrielle.
- Sans mesures de protection du climat efficaces d'ici le milieu du XXI<sup>e</sup> siècle, il faut s'attendre à un réchauffement de 2 à 3°C supplémentaires. L'analyse de la situation actuelle du canton a permis d'identifier 25 menaces et 15 opportunités en matière d'adaptation aux changements climatiques.
- Le canton travaille actuellement à définir les mesures permettant d'y répondre. Un rapport d'information sur le Plan climat est en phase d'élaboration depuis 2018 à l'attention du Grand Conseil.

- La Conception directrice de l'énergie adoptée en 2017 par le Grand Conseil comprend les objectifs climatiques du canton et les mesures à mettre en œuvre pour réduire les émissions de CO<sub>2</sub>.

## En détail

Le climat du canton de Neuchâtel a changé au cours des dernières décennies. Entre le début de l'industrialisation (1864) et 2018, un réchauffement de + 2.1°C (température moyenne annuelle) est constaté, soit deux fois supérieur au réchauffement mondial de + 1°C. Sur les 30 dernières années, ce réchauffement est significatif pendant les saisons d'été et d'automne sur le Littoral, auxquelles s'ajoute encore la saison du printemps dans les Montagnes (tableau 1). La modification du régime annuel des précipitations ou encore des précipitations plus intenses et plus fréquentes sont des exemples de conséquences majeures de ce réchauffement.

Station de mesure climatologique	Altitude (m)	Variation de température en C° (30 dernières années : 1989 – 2018)				
		Annuelle	Saison hiver (déc., jan., fév.)	Saison printemps (mars, avril, mai)	Saison été (juin, juillet, août)	Saison automne (sept., oct., nov.)
Neuchâtel	485	+ 1.0	+ 0.3	+ 0.8	+ 1.4	+ 1.5
Chaumont	1136	+ 0.8	- 0.5	+ 0.9	+ 1.5	+ 1.7
La Chaux-de-Fonds	1017	+ 0.9	- 0.3	+ 1.1	+ 1.6	+ 1.6

**Figure 30 : Évolution de la température sur le canton de Neuchâtel entre 1989 et 2018**

Source : MétéoSuisse

Les changements climatiques déjà observables de nos jours à Neuchâtel devraient s'accélérer dans les années à venir. Selon les scénarios climatiques (CH2018) de MétéoSuisse, sans mesures de protection du climat efficaces d'ici le milieu du XXI<sup>e</sup> siècle, il faut s'attendre à un réchauffement de 2 à 3°C supplémentaires dans les territoires situés sur et au pied du Jura. Il s'ensuivra une diminution des jours de neige fraîche ainsi qu'une raréfaction des jours de gel. Les précipitations hivernales augmenteront probablement de l'ordre de 5 à 28 %. Les étés seront plus secs.

En matière d'adaptation aux changements climatiques, le canton de Neuchâtel collabore avec les offices fédéraux pour les tâches communes, par exemple pour la prévention des dangers, et détermine les mesures à mettre en œuvre dans ses domaines de compétence (maîtrise de la sécheresse estivale, politique énergétique cantonale, gestion forestière, etc.). L'analyse de la situation actuelle du canton a permis d'identifier 25 menaces et 15 opportunités liées aux changements climatiques sur le territoire cantonal. Au titre des menaces, on trouve, par exemple, les pénuries d'eau, la baisse des rendements agricoles et forestiers, les risques liés à la densification sur ou à proximité des zones de danger, la modification de la biodiversité, la hausse de la pression touristique et de loisirs sur les sites naturels. Au titre des opportunités, citons l'amélioration des conditions locales permettant d'ouvrir de nouveaux marchés pour la viticulture, le développement d'offres touristiques adaptées aux changements climatiques et durables, la sensibilisation de la population à la gestion responsable de l'eau, le développement de milieux naturels séchards ou encore l'augmentation de la production hydroélectrique hivernale.

En 2020, le Conseil d'État proposera un Plan climat au Grand Conseil composé de deux volets, le premier consacré à la lutte contre le réchauffement climatique et le second à l'adaptation aux changements climatiques. Pour chacun d'eux, la situation actuelle du canton ainsi qu'une stratégie et des objectifs seront présentés. Un des enjeux du Plan climat est d'anticiper les conséquences des changements climatiques ainsi que d'identifier et de planifier des mesures d'adaptation complémentaires et concrètes dans les domaines les plus sensibles.

### 3.5 Mobilité – accessibilité

Neuchâtel renforce ses liaisons extérieures (lignes ferroviaires, aériennes) et, malgré l'augmentation prévisible de la demande de mobilité, favorise les transports publics et la mobilité douce afin d'atteindre un report modal et une limitation de la croissance du trafic individuel motorisé.

Pour cela, ses ambitions sont différenciées en fonction des types d'espace :

- Urbain : priorité aux transports publics et à la mobilité douce, avec un accent sur les secteurs de gares et de pôles.
- Périurbain : rabattement MD vers les TP, TIM complémentaires.
- Rural : garantir l'accès aux services de base. TIM reste important.

Cette distinction est également pertinente pour la réorganisation du réseau routier, qui a des missions différenciées.

Le canton s'est doté en 2016 de la Stratégie Mobilité 2030, qui comporte 4 piliers qui se complètent. Elle se décline à travers des plans directeurs sectoriels.

Source : Projet de territoire p. 12 à 15 et fiches A\_21 à A\_32 du PDC.

#### 3.5.1. A.1 - Améliorer les liaisons extérieures, RER Neuchâtelois

##### En bref :

- En 2012, sur le tronçon ferroviaire entre Les Hauts-Geneveys – La Chaux-de-Fonds (section de ligne la plus chargée) on comptait 4'950 voyageurs par jour. Depuis l'introduction de la cadence ½ heure en 2016, le nombre de voyageurs sur cette section est passé à 6'300, soit une augmentation de 27,27 %.
- Avec la ligne directe, la fréquentation s'établira à 13'500 voyageurs par jour à l'horizon 2035 (estimation CFF).
- La reconnaissance de la relation (Berne-) Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds au titre du trafic grande ligne permettra d'appuyer la croissance de la fréquentation. L'horizon de mise en œuvre est 2020.

##### En détail

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

À cet effet, la Stratégie Mobilité 2030 intègre aussi bien les transports publics, la mobilité douce et les transports individuels motorisés démontrant la nécessité de traiter parallèlement tous les modes de transport dans une approche globale. La maîtrise du trafic individuel motorisé permet de réduire les nuisances liées au bruit et à la pollution atmosphérique. Le développement de la mobilité douce s'inscrit en complémentarité du réseau de transports publics et favorise le report modal. Au final, cette stratégie concrétise la complémentarité route-rail de la mobilité au service du rassemblement des régions avec l'agglomération. Ainsi, l'objectif de la stratégie globale cantonale est de répondre au besoin croissant de la mobilité par le développement multimodal des transports, en particulier à travers les projets d'infrastructures, ces dernières ayant un impact structurant fort sur le territoire, et l'offre de mobilité. Le développement des réseaux et de l'offre de transports est tributaire de la densité humaine. La qualité de vie dans l'espace urbain est liée directement à la maîtrise des nuisances liées aux transports.

Les données des transports publics du service cantonal des transports, les résultats du Microrecensement sur le comportement de la population en matière de transports (MRMT), et les données de trafic du service cantonal des ponts et chaussées permettent d'observer les principales évolutions en matière de mobilité. Le chapitre 3.5.2 aborde les transports publics (TP), les transports individuels motorisés (TIM) et la mobilité douce (MD).

Le canton améliore les liaisons ferroviaires en défendant ses intérêts auprès de la Confédération, avec les résultats suivants au cours de la période :

- Introduction de l'offre ferroviaire cadencée à la ½ h et mise en œuvre à l'horaire 2016 sur les lignes Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds – Le Locle (correspondance avec les IC vers et depuis l'arc lémanique toutes les trente minutes), Neuchâtel – Corcelles-Peseux et Neuchâtel - Buttes.
- Maintien de l'offre sur la ligne des horlogers entre Morteau-Le Locle et La Chaux-de-Fonds, même si la ligne est en mauvais état ; sa rénovation est prévue en 2021 entre Morteau et le Col des Roches; enfin un aller-retour supplémentaire a été mis en service en avril 2019 sur la ligne La Chaux-de-Fonds – Le Locle – Morteau. L'installation d'un nouveau système de sécurité et d'importants travaux sur les infrastructures prévues en 2021 permettront de pérenniser la liaison.
- Maintien de l'offre de rabattement sur le TGV Lausanne-Paris à Frasné : le basculement du signal d'entrée en gare de Pontarlier côté Suisse a migré vers le nouveau système de sécurité ETCS. Fin 2019, les rames NTN bicourant seront remplacées par des Flirts France modernes. Le canton continue à s'engager pour conserver les trois liaisons quotidiennes vers Paris. L'horaire a été adapté avec une amélioration de l'offre pour les usagers.
- Offre stable entre Bienne et La Chaux-de-Fonds.
- Création de la liaison sans changement Berne – Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds à cadence horaire, à l'horaire 2016, et reconnaissance du statut « Grande ligne » de la liaison Berne - La Chaux-de-Fonds.

### **3.5.2. A.2 – Répartition modale TP, TIM, MD pédestre et cyclable**

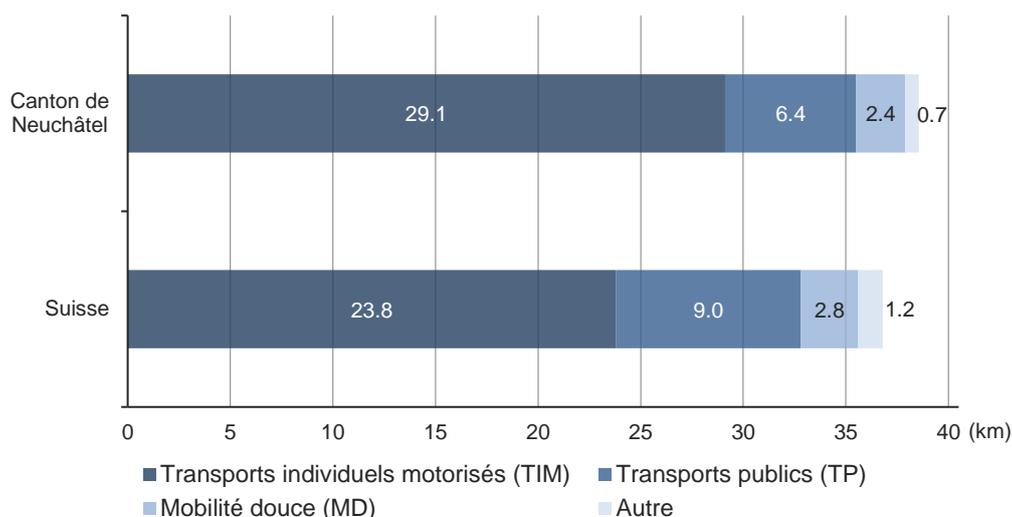
#### **En bref :**

- Chaque habitant du canton parcourt en moyenne 38,6 km par jour, dont 29,1 km en transports individuels motorisés, 6,4 km en transports publics et 2,4 km en mobilité douce.
- La comparaison des parts modales 2000-2015 fait apparaître une augmentation généralisée des distances parcourues en moyenne par personne indépendamment du mode de transport.
- La part des TIM reste prépondérante (76 %), suivie des TP (16.5 %) et de la MD (6.2 %) (distances parcourues).
- La cadence 30' introduite sur le RER dès l'horaire 2016 a permis une importante croissance du nombre de voyageurs entre les trois villes (> 25 %).
- Entre 2013 et 2018, la proportion de notre population bénéficiant d'une qualité de desserte moyenne à très bonne est passée de 58 % à 63 % et pour les emplois du canton de 69 % à 72 %.

#### **En détail**

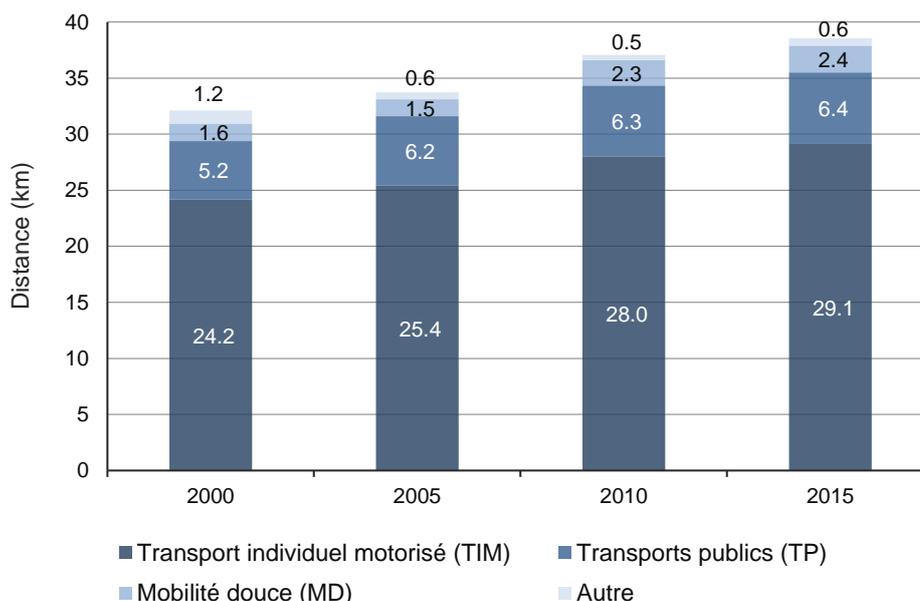
Les transports individuels motorisés (TIM) assurent la majorité des kilomètres parcourus, du nombre de déplacements et de leur durée. On fait le même constat dans le reste de la Suisse, toutefois dans une proportion moindre. Les transports publics arrivent en deuxième position, et globalement restent stables en terme de distances parcourues. Par contre, on note une forte progression du nombre de voyageurs sur le tronçon Les Hauts-Geneveys – La Chaux-de-Fonds depuis le changement d'horaire 2016, ce qui est encourageant (+ 27 %).

Selon les dernières statistiques suisse disponibles (MRMT 2015), la part modale de la mobilité douce dans le canton de Neuchâtel s'est accrue, se rapprochant ainsi de la moyenne suisse.



**Figure 31 : Distances moyennes parcourues par personne quotidiennement (en km) en 2015 dans le canton de Neuchâtel et en Suisse**

Source : Office fédéral de la statistique : MRMT 2015



**Figure 32 : Évolution de la distance journalière moyenne par personne (en km) dans le canton de Neuchâtel, entre 2000 et 2015**

Source : Service de la statistique – Microrecensement mobilité et transports (MRMT) - OFS

La distance effectuée en moyenne quotidiennement par les personnes résidant dans le canton est de 38.55 km. Elle est à présent plus élevée que la moyenne suisse (36,8 km/pers/j). Les transports individuels motorisés (TIM) se taillent la part du lion : ils représentent 29.12 kilomètres ; au niveau suisse, cette distance s'est réduite à 23.8 km. Les transports publics arrivent en deuxième position (NE : 6,37 km, CH : 9 km). Ils sont suivis par la mobilité douce (NE : 2,41 km, CH : 2,80 km). Les autres modes de transport ne totalisent qu'une faible part des kilomètres parcourus (NE : 0,65 km, CH : 1,2 km). Si le classement est le même dans chacune des régions, les valeurs diffèrent, notamment en ville de Neuchâtel.

En ce qui concerne la répartition modale en % des distances parcourues, le transport motorisé individuel est majoritaire. Il représente 76 % suivi par les transports publics avec 16.5 % et 6.2 % pour la mobilité douce et 2 % la rubrique autre. L'évolution de la part de la mobilité douce a progressé de 1.2 % depuis 2000 jusqu'à 2015. Le prochain micro-recensement aura lieu en 2020.

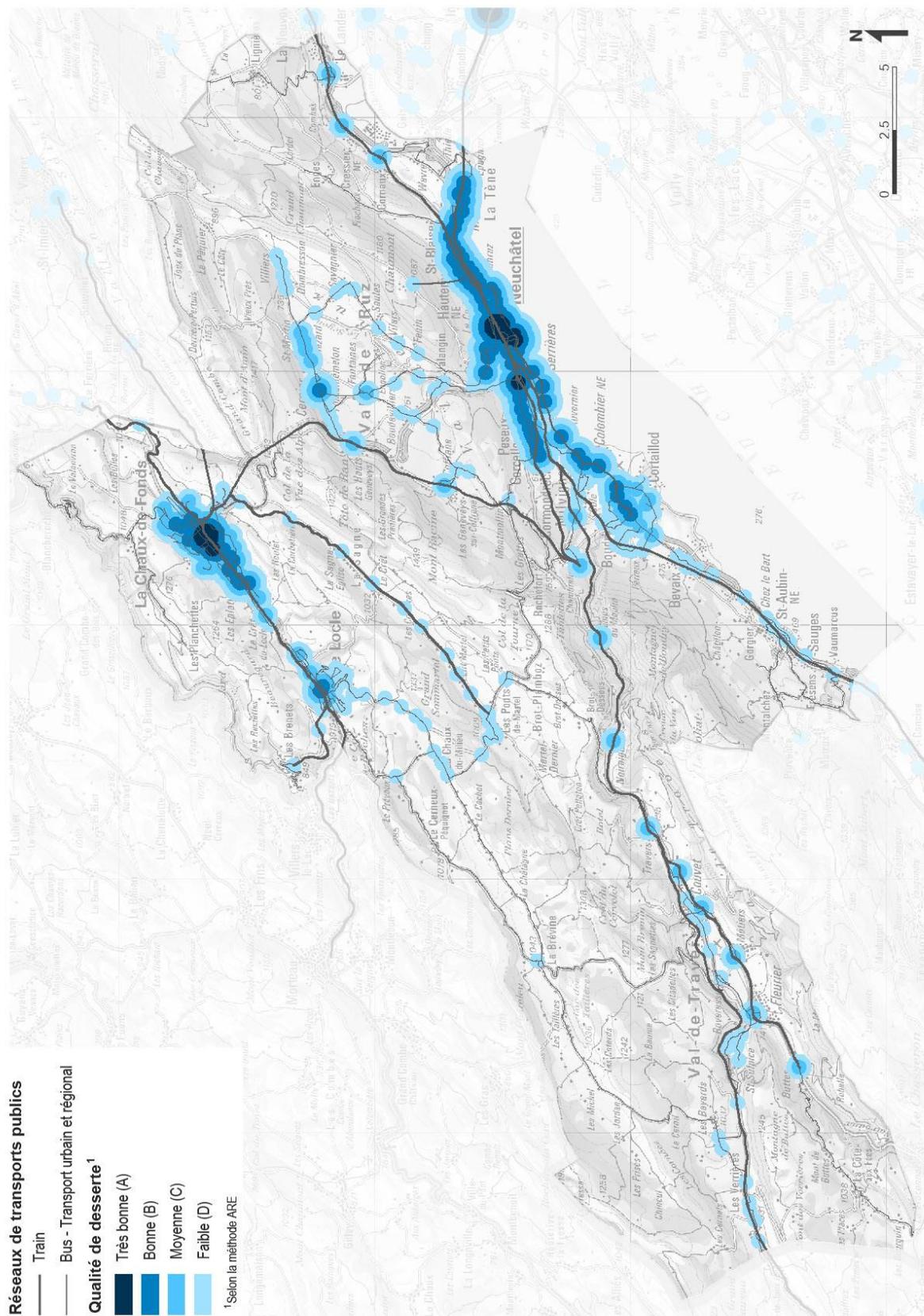
Afin d'encourager l'utilisation des transports publics et la mobilité douce, le canton entend renforcer la complémentarité des réseaux. Il s'emploie à coordonner l'urbanisation et le développement des transports publics. Plusieurs mesures sont de nature à favoriser le report modal vers une mobilité plus durable : la réalisation du RER neuchâtelois, l'amélioration de la politique de stationnement, les aménagements visant à augmenter la vitesse commerciale des transports publics ou encore la création d'interfaces multimodales (points de transbordement simples et efficaces)<sup>9</sup>. Par le biais de la politique d'agglomération et de PRODES 2035, les moyens fédéraux seront disponibles pour faire augmenter substantiellement la part modale des transports publics et de la mobilité douce.

La réorganisation et l'optimisation des réseaux TP et MD se poursuit, avec l'appui des commissions régionales de transport (CRT), des communes et des associations partenaires. La mobilité douce peut désormais s'appuyer sur un Plan directeur cantonal de la mobilité cyclable (PDCMC), une loi sur la mobilité douce (LMD) et un crédit-cadre ad hoc. Quant aux plans directeurs communaux des chemins pour piétons, ils seront actualisés ces prochaines années en parallèle de la révision des PAL.

---

<sup>9</sup> Voir le thème Répartition modale de l'Observatoire du territoire : [http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/observatoire-territoire/Pages/5\\_Repartition\\_modale.aspx](http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/observatoire-territoire/Pages/5_Repartition_modale.aspx)

### 3.5.3. A.2 - Qualité de la desserte en transports publics



**Figure 33 : Niveau de qualité de desserte des transports publics dans le canton, en 2018**  
 Source : Service cantonal des transports 2018

Dans la figure ci-dessus, des surfaces colorées entourent chaque arrêt des transports publics. Leur taille et leur couleur indiquent la qualité de la desserte, laquelle combine la

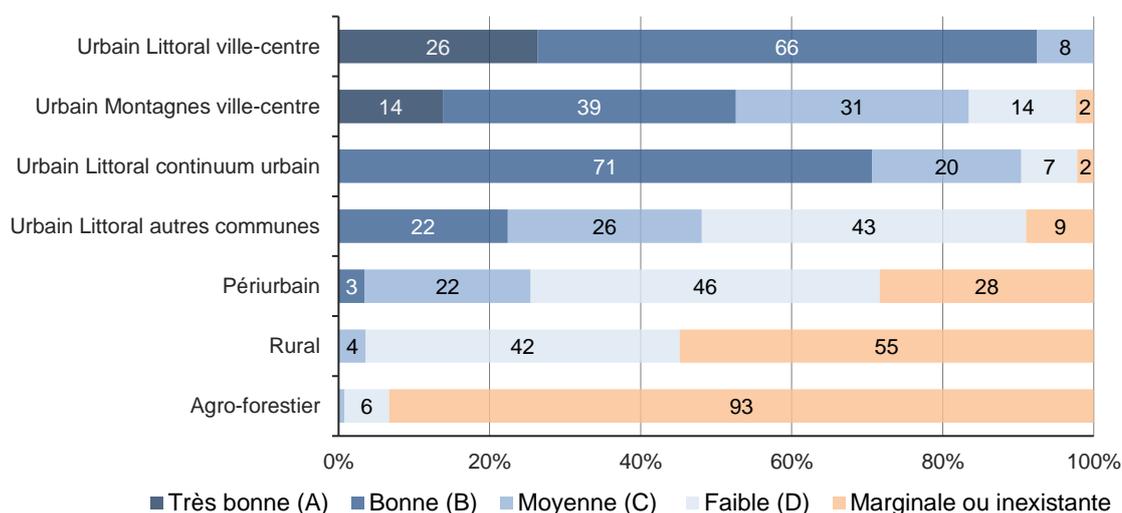
catégorie de l'arrêt et la distance à parcourir pour s'y rendre. La qualité de desserte se décline en quatre niveaux. Selon le type de moyen de transport, la distance à l'arrêt et la cadence, elle va de A (très bonne) à D (faible). Dans les secteurs hors classification (surface non colorée), la desserte est marginale (moins d'un bus par heure) ou inexistante.

L'analyse menée en 2013 sur la qualité de la desserte dont bénéficiait alors la population a permis de mesurer l'état de corrélation entre l'urbanisation et l'offre en TP. Cet examen a été réalisé par type d'espace, selon le découpage typologique du plan directeur cantonal (PDC). Il est donc maintenant possible de vérifier si, tant la politique des transports publics que celle de l'aménagement du territoire vont dans le sens de l'objectif de freiner l'étalement urbain et favoriser le report modal, en examinant ces valeurs pour 2018.

L'augmentation de la qualité de desserte de la population des villes-centres de l'agglomération va dans ce sens avec seulement 8 % de la population qui ne bénéficie en 2018 que d'une desserte moyenne à inexistante à Neuchâtel, contre 13 % il y a cinq ans, et 47 % à La Chaux-de-Fonds – Le Locle contre 49 % en 2013.

La population résidant dans les espaces périurbains selon le PDC (23 % de la population du canton) est également mieux desservie en 2018 qu'en 2013 : 25 % des habitants bénéficient d'une desserte moyenne à bonne, contre 7 % en 2013. Ceci est essentiellement dû aux augmentations de desserte dans les communes de Val-de-Ruz et de Val-de-Travers, en lien avec la mise en œuvre de l'horaire 2016 des transports publics. L'amélioration concerne essentiellement la localité de Cernier et les gares des Geneveys-sur-Coffrane et de la ligne Neuchâtel-Buttes ; cette évolution est cohérente avec la volonté d'accueillir la croissance dans les centres et à proximité des gares, en complément aux objectifs fixés pour l'espace urbain.

La qualité de desserte du domicile en TP revêt une importance primordiale dans l'usage de ces derniers. Lors de l'existence de la qualité A, B et C, il est constaté que 58 % de la population effectue la majorité de ses déplacements en transports publics.

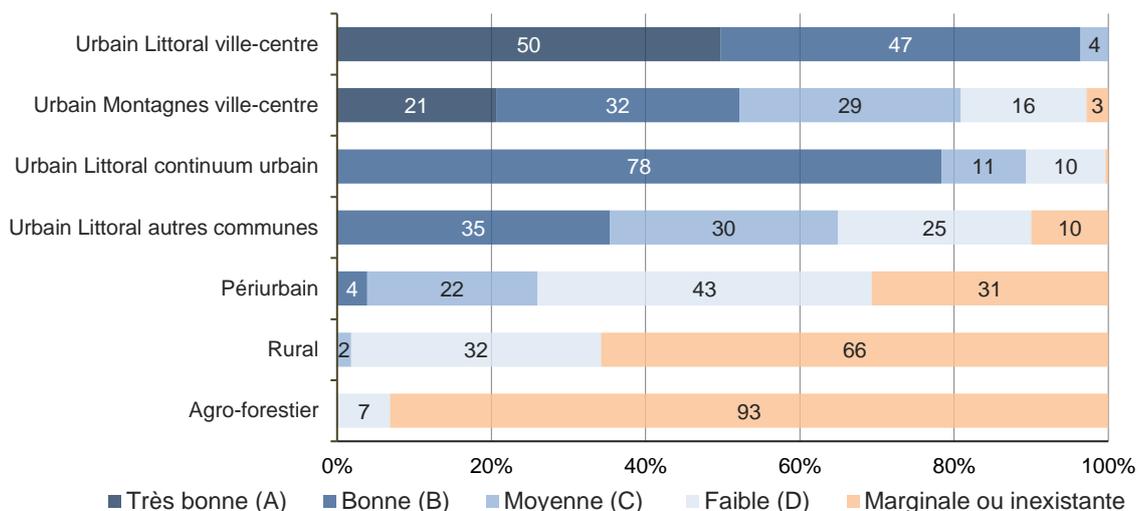


**Figure 34 : Qualité de la desserte en TP de la population résidante permanente en 2018 par type d'espace**  
Sources : ARE, classes de qualité de desserte en TP 2018 ; Service de l'aménagement du territoire (SAT), découpage typologique du PDC ; Service cantonal de statistique (STAT), recensement cantonal de la population au 31.12.2017

À l'échelle du canton, la proportion de population bénéficiant d'une desserte de qualité moyenne à très bonne a augmenté, passant de 58 % à 63 % entre 2013 et 2018.

Les populations résidant dans l'espace agro-forestier ou dans l'espace rural selon le PDC, soit 6 % de la population du canton, bénéficient essentiellement d'une desserte faible, marginale ou inexistante. Seuls 0.8 % des habitants de l'espace agro-forestier et 3.6 % des habitants du rural bénéficient d'une qualité moyenne.

Cet indicateur reprend la même démarche que pour la figure 34, mais en croisant la qualité de la desserte avec la localisation des emplois dans le canton. Le but est d'examiner la qualité de la desserte en TP dont bénéficient les emplois dans chaque type d'espace.



**Figure 35 : Qualité de la desserte en TP des emplois en équivalents plein temps (EPT) au 31.12.2015 par type d'espace**

Source : ARE, classes de qualité de desserte en TP 2018 ; SAT, découpage typologique ; Office fédéral de la statistique (OFS), statistique structurelle des entreprises (STATENT) 2015

La desserte est de moyenne à très bonne pour 72 % des emplois du canton, soit 3 % de plus en 2018 qu'en 2013. Elle est faible pour 17 % et marginale ou inexistante pour 10 %. Dans l'ensemble de l'agglomération (Littoral et Montagnes), la desserte va de moyenne à très bonne pour 85 % des emplois. Dans les sous-ensembles « ville-centre » et « continuum urbain », 32 % des emplois bénéficient d'une très bonne desserte ; cette dernière est bonne pour 41 % des emplois et moyenne pour 17 %. Dans l'espace rural, les emplois sont situés dans des zones à desserte faible, marginale ou inexistante, à l'exception de 2 % qui bénéficient d'une desserte de qualité moyenne. L'espace agro-forestier est celui qui détient la plus grande part de desserte marginale ou inexistante.

La desserte des emplois est donc légèrement meilleure que celle de la population. Cependant, les résultats de ces indicateurs présentent de grandes similitudes. On remarque dans les deux cas une distinction nette entre l'espace urbain et les autres types d'espaces, qu'il s'agisse de l'espace périurbain, agro-forestier ou rural.

Cela traduit les résultats de la politique publique qui vise à concentrer les moyens à disposition du canton pour favoriser le report modal et la coordination entre urbanisation, densité humaine et transports publics. La qualité de desserte est globalement bonne ; elle peut néanmoins encore progresser, mais elle devrait surtout se traduire dans les faits par un report modal en faveur des TP, ce qui n'est pas forcément encore le cas. L'offre en transports publics est une chose, l'usage de ceux-ci en remplacement notamment des transports individuels motorisés en est une autre. La possibilité de disposer d'une place de stationnement sur les lieux de destination joue un rôle déterminant dans le choix du mode de transport.

Pour augmenter la proportion des habitants et des emplois bien desservis en transports publics, il y aura lieu de mobiliser les réserves de terrains libres et partiellement construits dans les secteurs bien desservis et bien localisés et densifier le bâti, en mettant en œuvre la politique des pôles, laquelle permettra de mettre en place de nouvelles centralités à quelque 5 minutes des gares. Parallèlement, l'offre en TP et les politiques de gestion du trafic, de la mobilité douce et du stationnement devront être optimisées pour se coordonner au mieux avec les nouveaux enjeux d'une politique d'urbanisation durable.

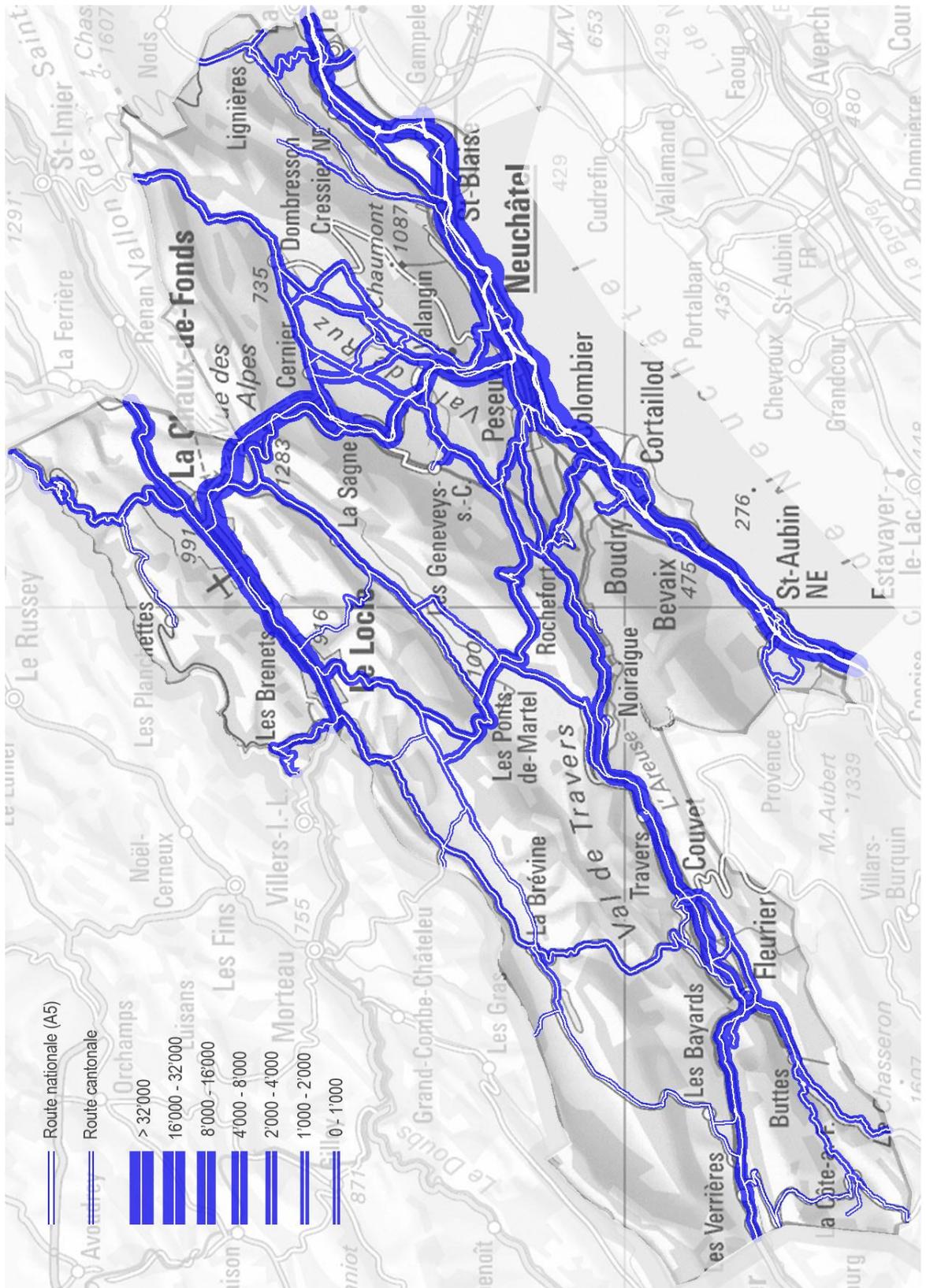
### **3.5.4. A.3 – Charges en trafic**

#### **En bref :**

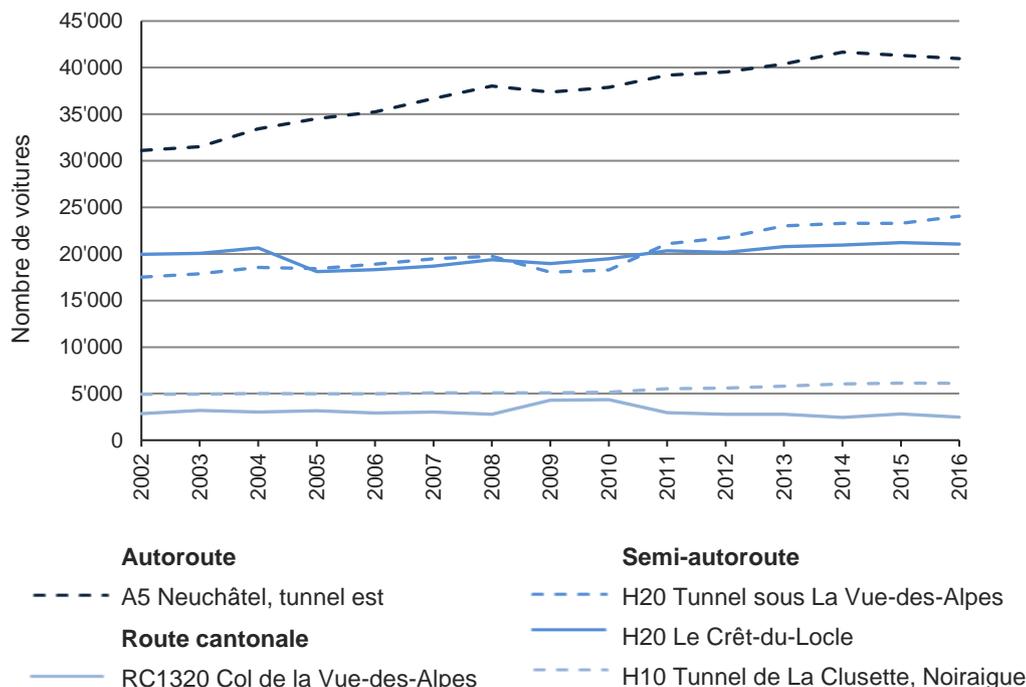
- Ces dernières années, le trafic a connu une augmentation annuelle moyenne de 2 %.
- Le taux de motorisation cantonal est de 545 voitures de tourisme/1000 habitants. Il semble se stabiliser.
- Dans notre canton, 80 % des habitants en âge de conduire possèdent un permis de conduire, dont 79 % disposent d'une voiture. 44 % de la population possède un abonnement de TP.

#### **En détail**

La proportion d'habitants majeurs possédant un permis de conduire est de 4 sur 5. Par ailleurs, 79 % des Neuchâtelois au bénéfice d'un permis de conduire ont accès à une voiture (63.2 % de la population en âge de conduire). 44.31 % de la population neuchâteloise possède un abonnement de transports publics contre 56.71 % au niveau suisse.



**Figure 36 : Trafic journalier moyen 2016**  
 Source : Service cantonal des ponts et chaussées



**Figure 37 : Trafic journalier moyen sur le réseau 2002-2016 (points de comptage fédéraux)**

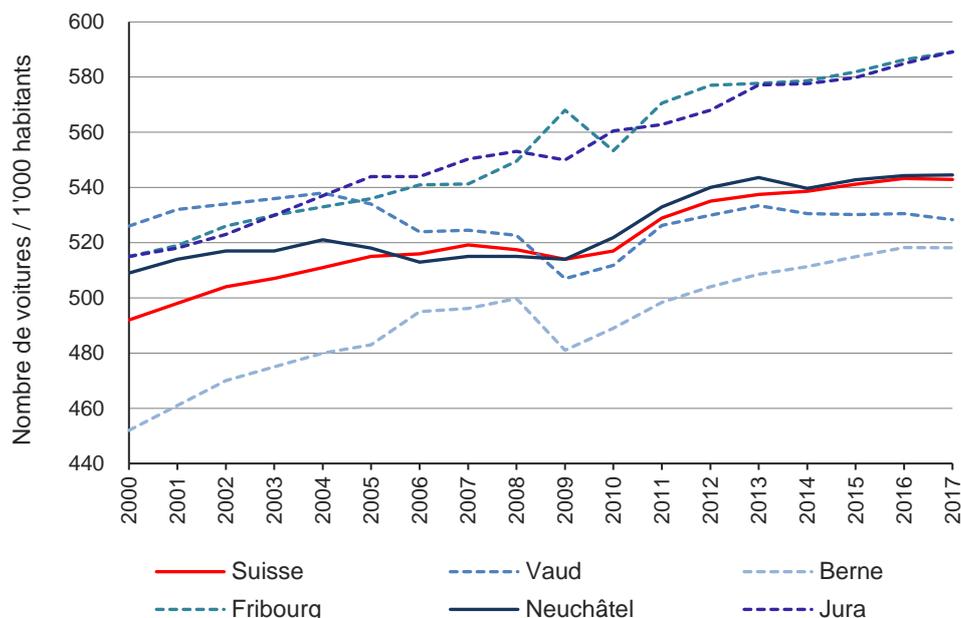
Source: Office fédéral des routes

*Remarque* : Compte tenu des travaux importants entrepris en 2009 et 2010 sur l'axe H20 dans les tunnels du Mont-Sagne et de la Vue-des-Alpes et ayant entraîné un report de trafic par le col durant plusieurs semaines, les volumes de trafic respectifs de la H20 et de la RC 1320 pour ces deux années ne sont pas représentatifs.

Entre 2002 et 2016, les tronçons stratégiques que constituent la traversée autoroutière de Neuchâtel et le franchissement de La Vue-des-Alpes enregistrent une hausse annuelle respective de 2.0 % (tunnel Est de Neuchâtel) et de 2.3 % (tunnel et col de La Vue-des-Alpes), ce qui les place dans la moyenne cantonale. En valeurs absolues, le volume de trafic journalier moyen a ainsi augmenté, en moyenne annuelle pour la même période, d'environ 4800 véhicules/jour au Pont-de-Thielle (TJM 2016 : 19'100 vhc/j), de 600 véhicules/jour au Col-des-Roches (TJM 2016 : 9'200 vhc/j) et de 1'000 véhicules/jour aux Verrières (TJM 2016 : 3'600 vhc/j).

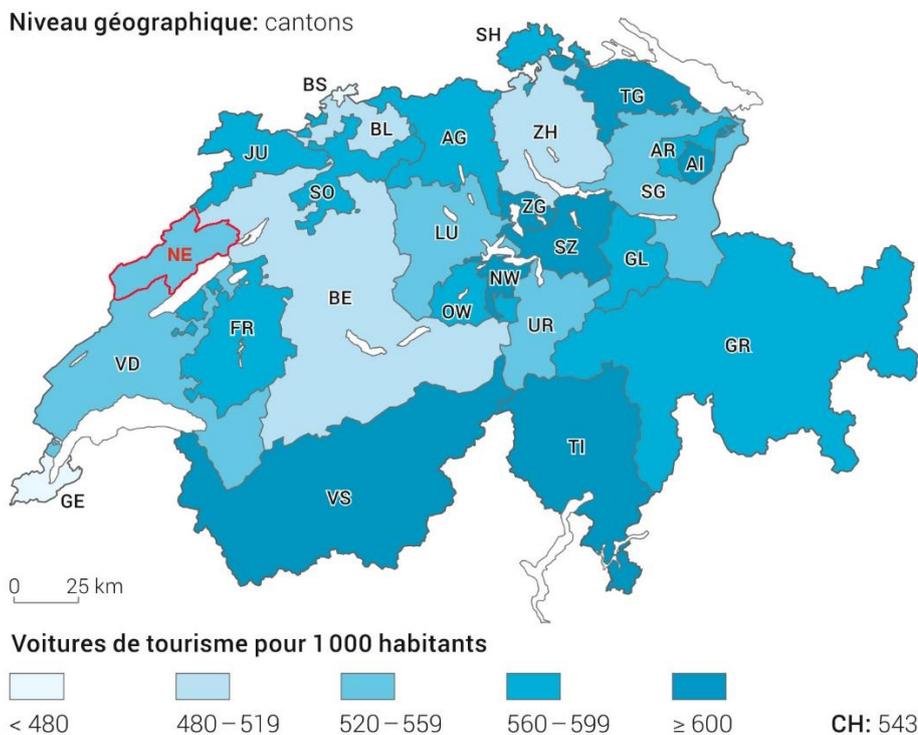
L'augmentation du trafic engendre progressivement une dégradation du niveau de service dans certains secteurs ou sur certains tronçons contraints. Tel est notamment le cas sur l'axe Vauseyon – Peseux, dans le tunnel de La Vue-des-Alpes ou en traversée du Locle, où des phénomènes de saturation chronique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

Le taux de motorisation présente le nombre de voitures de tourisme pour 1000 habitants. Il permet d'évaluer la croissance du parc automobile indépendamment de la croissance de la population, et correspond à un niveau d'équipement moyen. En 2017, la Suisse comptait en moyenne 543 voitures de tourisme pour 1000 habitants, soit un peu plus d'une voiture pour deux personnes. La figure suivante présente l'évolution du taux de motorisation en Suisse de 1990 à 2017, ainsi que celui observé dans le canton de Neuchâtel et dans les cantons voisins sur la même période.



**Figure 38 : Taux de motorisation cantonaux et national de 1990 à 2017 (NE et cantons voisins)**  
 Source : OFS

En ce qui concerne l'évolution du canton de Neuchâtel, le taux de motorisation présente globalement une augmentation, avec des phases de stabilisation. Depuis 2005 l'évolution du taux de motorisation cantonal est similaire à la moyenne suisse. Le nombre de voitures de tourisme à disposition des Neuchâtelois, toutes catégories confondues, a progressé au cours des 4 dernières années pour atteindre 97'241 véhicules en 2017 ; quant au taux de motorisation cantonal, qui était de 533 voitures de tourisme/1000 habitants en 2011, il s'accroît mais semble se stabiliser avec 544 voitures de tourisme/1000 habitants en 2013 et 545 en 2017.

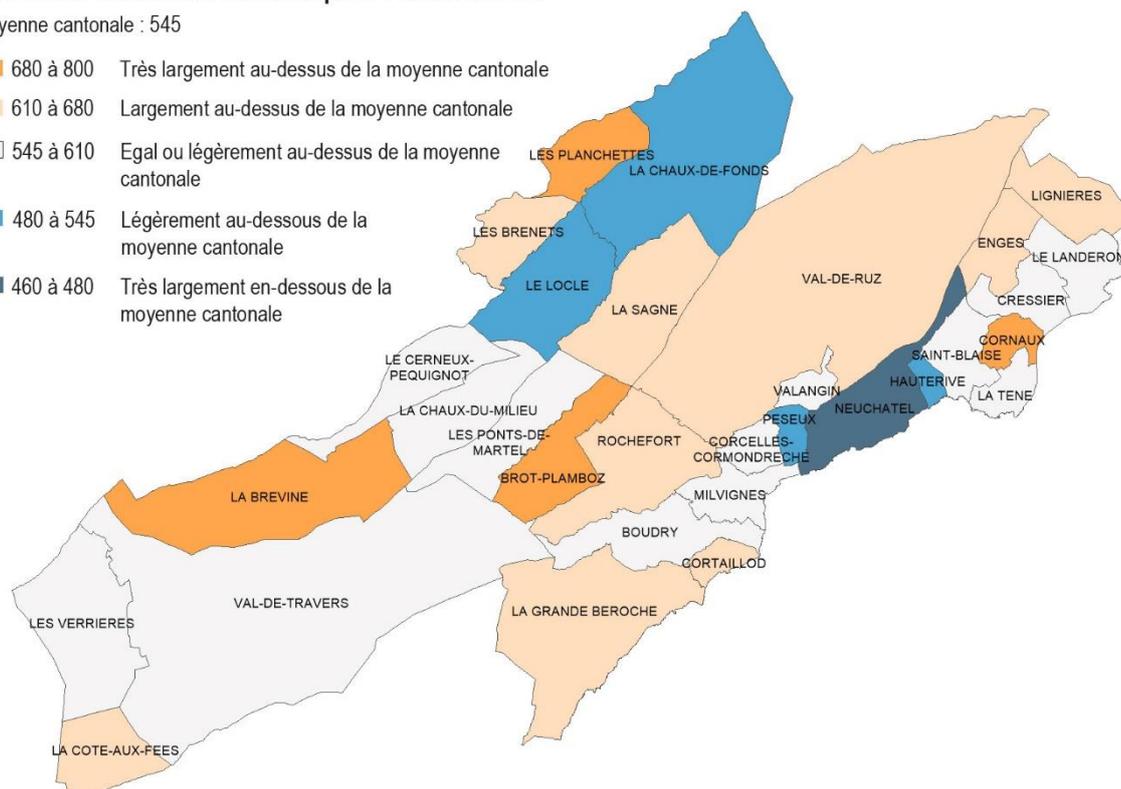


**Figure 39 : Taux de motorisation par canton, en 2017**  
 Source: OFS

### Nombre de voitures de tourisme pour 1'000 habitants

Moyenne cantonale : 545

- 680 à 800 Très largement au-dessus de la moyenne cantonale
- 610 à 680 Largement au-dessus de la moyenne cantonale
- 545 à 610 Egal ou légèrement au-dessus de la moyenne cantonale
- 480 à 545 Légèrement au-dessous de la moyenne cantonale
- 460 à 480 Très largement en-dessous de la moyenne cantonale



**Figure 40 : Taux de motorisation par commune, en 2018**

Source: Service cantonal des automobiles

Lorsque l'on étudie le taux de motorisation au niveau communal, il apparaît que de fortes disparités existent, notamment dans l'espace rural et périurbain. Les taux les plus bas se situent dans les communes d'agglomération, dont le poids démographique permet à la moyenne cantonale de se situer juste au-dessus de la moyenne suisse. Il est intéressant de noter la corrélation entre les taux de motorisation les plus faibles (Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds, Le Locle, Peseux), la densité de l'habitat et la qualité de desserte TP. Les résultats sont stables par rapport à la précédente période d'observation.

### *Flux de mobilité par transports publics*

En 2017, près de 40 millions de montées dans les transports publics ont été comptabilisées dans le canton, dont près d'un tiers dans les trains (voie normale et voie étroite) et 55 % dans les lignes urbaines (bus et funiculaires).

En lien avec l'évolution de l'urbanisation sur le plan cantonal et national, la demande en mobilité interne continuera d'augmenter. Pour y répondre de manière durable, le canton opte pour une limitation de la croissance du TIM et une prise en charge de la croissance des déplacements par les TP et les MD (report modal) par le biais de la stratégie mobilité 2030. Le canton définit dans le PT\_NE une utilisation différenciée des types de transport par type d'espace (rôle subsidiaire du TIM dans l'espace urbain, rabattement sur des axes à orientation trafic, contrôle du trafic ; partage plus équilibré des modes dans l'espace périurbain ; TIM prépondérants dans l'espace rural avec volonté de maintien d'une offre élémentaire TP adaptée aux besoins de la population).

### **3.5.5. Mobilité douce**

#### **En bref :**

- La mobilité douce représente près de 40 % de la durée totale des déplacements quotidiens en moyenne, mais seulement 6.2 % des distances parcourues en 2015.
- La mobilité douce cyclable est encore sous-utilisée pour les déplacements utilitaires, en comparaison nationale.
- Une loi spécifique et un plan directeur sectoriel ont été établis en 2017. Un crédit ad hoc a été adopté en 2017 par le Grand Conseil.

#### **En détail**

La mobilité douce (marche et vélo) représente 32 % des déplacements effectués et 39.52 % de la durée de déplacement quotidienne et seulement 6.2 % des distances parcourues dans notre canton.

La durée moyenne des déplacements dans le canton de Neuchâtel, sans compter le temps d'attente et les correspondances, est de 82.12 minutes. La mobilité douce représente 32.46 minutes (39.52 %), le TIM 38.97 minutes (47.45 %) et les TP 8.28 minutes (10.08 %).

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

L'analyse des déficits et du potentiel des réseaux de mobilité douce, en particulier le vélo (dont la part modale ne représente que 3 % dans le canton, alors que la moyenne suisse est de 9 %), a fait l'objet d'une récente étude qui a mis en évidence la nécessité de développer les infrastructures spécifiquement dédiées à ce mode et de favoriser la coordination des actions et la culture de la mobilité douce<sup>10</sup>.

Parmi les mesures aptes à favoriser le report modal, la qualité des aménagements, la continuité des réseaux et l'intermodalité avec les TP, en particulier dans les secteurs denses, sont retenues. La mobilité douce doit être intégrée aux projets routiers. D'autres mesures relèvent de l'organisation de l'État et de la promotion, conformément à la nouvelle loi sur la mobilité douce (LMD) et le plan directeur de mobilité cyclable (PDCMC).

Afin de développer la MD dans le canton, dans un premier temps, les autorités neuchâteloises ont élaboré une stratégie cantonale de mobilité douce suivie par l'adoption des dispositions légales nécessaires à la mise en œuvre de ladite stratégie. Une loi a constitué donc la deuxième étape. Cela détermine les instruments d'aménagement (plan directeur de mobilité cyclable) nécessaires à la réalisation du réseau cyclable d'importance cantonale et communale, les compétences du canton et celles des communes avec une base légale nécessaire à l'octroi des subventions. Un crédit ad hoc a également été adopté par le Grand Conseil.

---

<sup>10</sup> [http://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2015/15031\\_CE.pdf](http://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2015/15031_CE.pdf)

### 3.6. Solidarité territoriale : renforcer (agriculture, nature et paysage)

#### 3.6.1 S. 2 - Organiser la multifonctionnalité du territoire rural

Le territoire rural a quatre fonctions majeures : agricole, sylvicole, naturelle et récréative. Il doit être géré de manière viable et durable, sans atteintes à ses qualités naturelles et paysagères. On trouve également dans ce territoire de nombreux bâtiments ruraux (anciennes fermes, zones de hameaux, secteurs d'habitat traditionnellement dispersés, constructions dignes d'être protégées) pour lesquels la question du devenir se pose lorsqu'ils ne sont plus nécessaires à l'activité agricole.

La politique agricole du canton vise à maintenir une agriculture viable et diversifiée. La conservation des meilleures terres agricoles et la protection des sols sont indispensables pour la fonction productive. [...] L'évolution de l'agriculture est à coordonner avec la volonté du canton de renforcer la biodiversité et développer les réseaux écologiques et réserver des espaces ouverts d'un seul tenant, composante essentielle des paysages.

Le canton promeut les démarches innovantes de gestion intégrée de l'espace rural jurassien. La viticulture et l'économie viti-vinicole ont traditionnellement un rôle structurant et qualifiant [...].

Source : Projet de territoire p. 20-21 et fiches S\_21 à S\_28 du PDC

#### En bref :

- La surface agricole (SAU) a légèrement diminué entre 2014 et 2017 (- 448 ha, soit 1.4 %), mais semble se stabiliser (+ 7 ha en 2018).
- La part de SAU biologique est en nette progression (+267%), de même que le nombre d'exploitations bio (+235%).
- La viticulture biologique représente plus de 30% du vignoble.
- 6'300 ha, soit 19% de la SAU, sont exploitées en surface de promotion de la biodiversité.
- 19 écoréseaux de biodiversité sur 4'500 ha couvre le canton.
- Le nombre d'exploitations a diminué entre 2014 et 2017 (-16 unités).

#### En détail

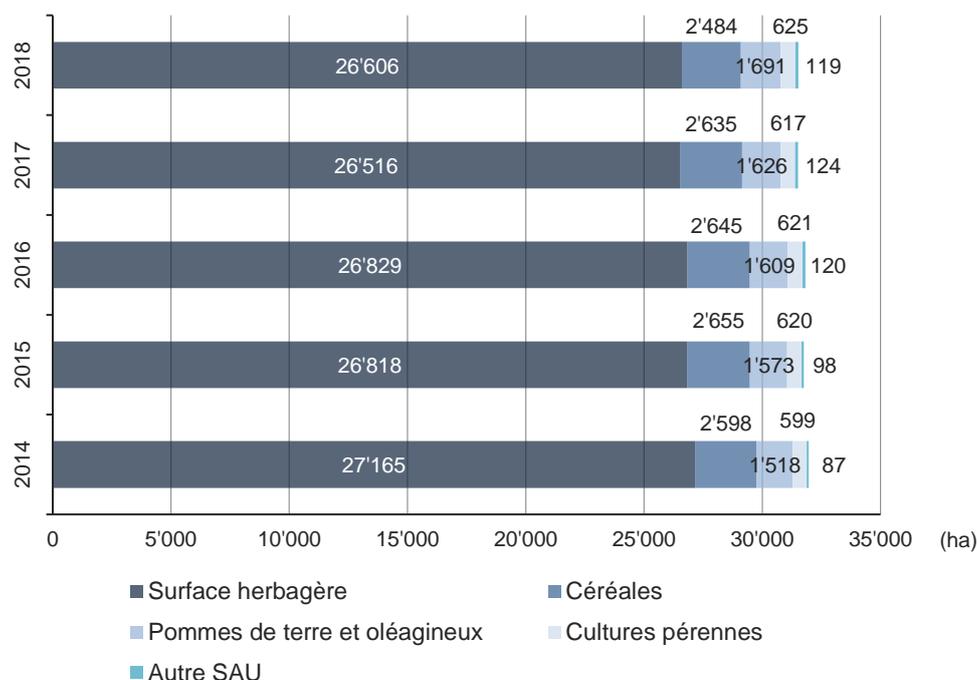
##### Évolution de l'agriculture

Ces dernières années, l'agriculture neuchâteloise reste fidèle à une production extensive en comparaison nationale avec une part d'environ 80% d'extenso en production céréalière ainsi qu'une réelle progression de la production biologique à 12% des exploitations et plus de 31% en viticulture, ce qui en fait la leader suisse. Les domaines exploitent quelque 6'300 ha (18 % de la surface agricole) de surfaces de promotion de la biodiversité naturelle et 4'500 ha de surfaces comprises dans 19 Ecoréseaux de biodiversité. Ces réseaux écologiques sont couvrants au niveau cantonal puisque 80% des exploitations agricoles y participent sur une base volontaire. La progression de la durabilité environnementale de notre agriculture est sensible.

L'agriculture, avec une surface agricole utile (SAU) de 31'518 ha (39 % du territoire cantonal) en 2017 et 31'525 ha en 2018 (+ 7 ha), représente l'utilisation du sol la plus importante en termes de surface. L'évolution de l'agriculture détermine dans une large mesure celle des paysages ainsi que la dynamique de l'espace rural. De par l'impact de la politique agricole et de la globalisation, l'agriculture est le secteur économique qui connaît l'évolution la plus rapide au niveau de ses structures de production, de son importance économique et de son impact environnemental. Ce secteur est fortement lié aux collectivités publiques par le

système de paiements directs. Il est donc nécessaire de suivre l'évolution de ce secteur qui, par nombre de facteurs, continue d'influencer celle de tout l'espace rural.

La multifonctionnalité est encouragée par le système des paiements directs. L'agriculture répond aux besoins vitaux de la population par une production locale de denrées alimentaires de qualité, de prestations écologiques, de services et d'énergie renouvelable. Elle contribue à la protection des ressources et des emplois dans l'espace rural, à la préservation de la diversité paysagère et au maintien de l'occupation décentralisée du territoire.



**Figure 41 : Utilisation de la surface agricole utile (SAU) sans les alpages, en hectare**

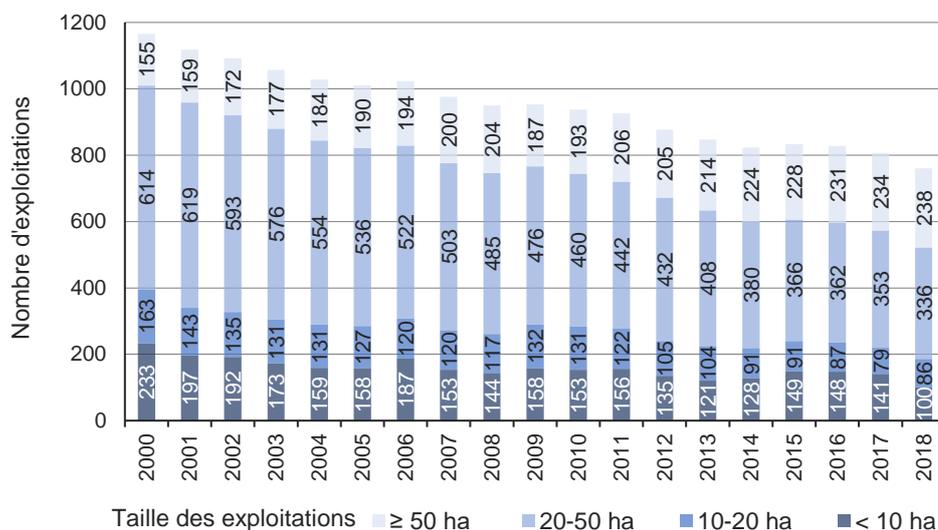
Source : OFS, relevé des structures agricoles

Alors qu'en 2000, la SAU représentait 33'735 ha, elle ne représente plus que 31'525 ha en 2018, soit une diminution de 2'210 ha, en raison de la déduction de la surface boisée en 2009 (épuration de la SAU des pâturages boisés). La perte réelle représente donc quelque 810 ha, soit un peu plus de 2 % sur une vingtaine d'années.

La surface agricole utile cantonale (SAU) se stabilise, ainsi que la répartition entre les différentes utilisations, comme l'indique la figure ci-dessus.

La surface herbagère représente l'utilisation largement majoritaire, avec 26'516 ha en 2017, soit 84 % de la SAU totale. Viennent ensuite les céréales avec 2'624 ha, soit 8 %.

Le nombre des exploitations agricoles neuchâteloises présente une diminution marquée, tout comme dans le reste de la Suisse. Elles sont passées de 1'165 en l'an 2000 à 807 en 2017, ce qui représente une perte de 358 unités, soit 30 %, avec un léger fléchissement dans la diminution ces 4 dernières années. Le nombre des emplois suit la même tendance : ils sont passés de 3'216 en l'an 2000 à 2'277 en 2017, ce qui représente une perte de 939 unités, soit aussi près de 30 %.

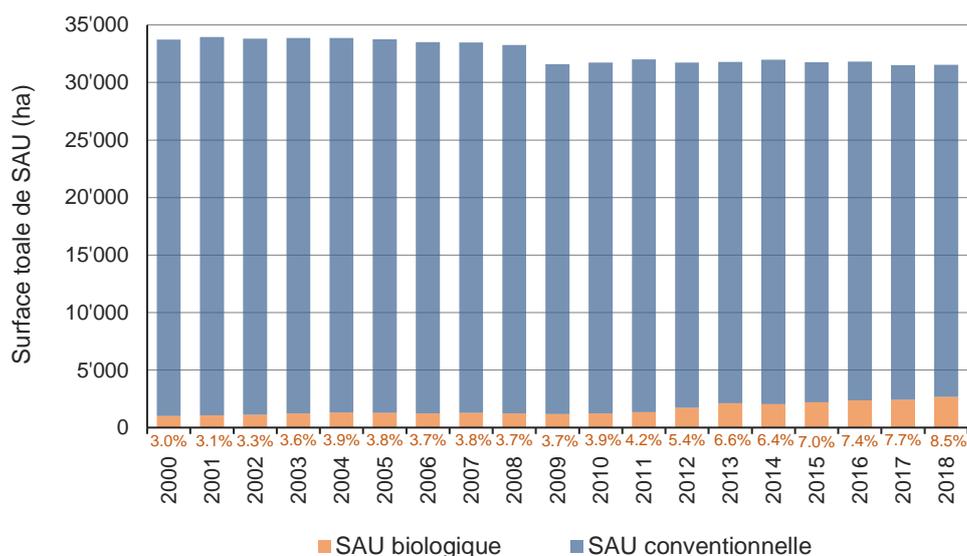


**Figure 42 : Nombre d'exploitations par classes de grandeur**

Source : OFS, relevé des structures agricoles

L'analyse de l'évolution des classes de grandeur des exploitations révèle cependant une relative stabilité des petites exploitations de moins de 3 ha, qui sont souvent des exploitations viticoles, ou exploitées à titre accessoire. Les exploitations qui présentent la diminution la plus marquée sont celles de taille intermédiaire, soit celles entre 5 ha et 30 ha. Les exploitations de grande taille, soit celles de plus de 50 ha, présentent par contre une progression.

La nouvelle conception des paiements directs de la politique agricole PA 2014-2017, qui se poursuit sur la période 2018-2021, prévoit un soutien accru aux prestations écologiques d'intérêt public au moyen d'instruments ciblés. Cette approche permet de mieux prendre en compte les préoccupations régionales, telles que les pâturages boisés, la biodiversité, la qualité du paysage et les espaces de détente. Elle donne une marge de manœuvre aux régions (sur la base de concepts régionaux d'objectifs et de mesures). Les contributions à la biodiversité sont basées sur la qualité et la mise en réseaux. Les pâturages extensifs reçoivent un soutien plus marqué.



**Figure 43 : Surface agricole utile en production intégrée et bio**

Source : OFS, relevé des structures agricoles neuchâteloises

La part d'agriculture biologique dans le total de la SAU était en croissance légère entre 2000 et 2011. En 2000, avec 1'002 ha, le bio représentait 3 % de la SAU. En 2018, la part du bio représentait 2'678 ha, soit 8.5 % de la SAU, avec une progression marquée depuis 2012. En

comparaison nationale sur la période 2000-2018, la part de la SAU exploitée en agriculture biologique dans notre canton présente une nette croissance (avec + 267 %).

L'évolution du nombre d'exploitations en production intégrée, et biologiques (différentiel d'une année à l'autre) est similaire à celle des surfaces. Alors qu'en 2000 il y avait 1165 exploitations agricoles dans notre canton (dont 37 bio), elles ne sont plus que de 807 en 2017 (dont 87 bio). Durant cette période, le nombre des exploitations biologiques a plus que doublé, et représente 11 % des exploitations totales en 2018. La tendance est clairement à la hausse depuis 2012. Entre 2014 et 2018, 23 exploitations bio supplémentaires sont recensées.

En comparaison nationale sur la période 2000-2018, le nombre d'exploitations biologiques dans notre canton présente une nette croissance (avec + 235 %).

### **3.6.2 Surfaces d'assolement**

#### **En bref :**

- Les surfaces d'assolement sont stables et permettent de respecter durablement le quota cantonal de 6'700 ha fixé par le Conseil fédéral.
- La diminution de SDA attestées entre 2015 et 2018 est de 33 ha. 4 ha sont effectivement imputables à de nouvelles constructions et installations. 29 ha sont dus à des ajustements des géodonnées réalisés grâce aux nouvelles orthophotos et à la couverture du sol.

#### **En détail**

Ressource non renouvelable, issus d'une évolution millénaire, les sols agricoles représentent un enjeu du développement durable. Ils sont importants en tant que base de production pour l'agriculture, comme élément structurant du paysage et ressource pour les générations à venir. La diminution continue des sols agricoles a déterminé la Confédération à adopter un plan sectoriel visant à préserver les meilleures terres agricoles, qui représentent une ressource rare dans notre pays. Ce plan sectoriel des surfaces d'assolement (PS SDA) est entré en vigueur en 1992. Sur le plan suisse, la surface totale de SDA à garantir est de 438'560 ha, qui sont répartis entre les cantons en fonction des aptitudes des sols. Le canton de Neuchâtel contribue à hauteur de 1.5 % du total national. La surface minimale qu'il doit garantir est de 6'700 ha.

Les SDA attestées représentent 23 % de la surface agricole utile cantonale (SAU, qui se montait à 31'518 ha en 2017).

La mise à jour de l'inventaire des SDA a été poursuivie et intègre toutes les mutations intervenues depuis 2014. Le bilan attesté, qui était de 7249 ha à fin 2014 est de 7216 ha à fin 2018. Le canton respecte ainsi ses obligations envers la Confédération (surface minimale de 6700 ha) et bénéficie d'un solde positif de 516 ha, soit 7.7 % du quota. Le canton gère sa marge de manœuvre avec rigueur, selon les principes de la fiche S\_21 du plan directeur cantonal.

La stratégie cantonale de préservation des SDA repose sur une gestion de ces surfaces intégrées aux procédures et dont les règles doivent être connues de toutes les parties concernées. La publication en 2017 d'un Guide SDA est venue clarifier les obligations des parties prenantes. En cas de nouvelles emprises sur les SDA, et au terme de la pesée des intérêts, sauf pour exceptions, une compensation de surfaces de même qualité est exigée et la coordination des procédures doit être assurée. Ces règles concernent aussi bien les zones à bâtir que les permis de construire.

Durant les années 2015-2018, les principales emprises sur les SDA attestées ont été :

- 2.15 ha de constructions agricoles (52 % des emprises totales) ;
- 1.57 ha de dessertes agricoles (39 % des emprises totales) ;
- 0.34 ha de constructions hors zone non agricoles (bâtiments et routes) (8.5 % des emprises totales).

La diminution moyenne de SDA au cours de la période est de 1 ha /an après déduction de 29 ha liés à la correction de la couche de géodonnées :

- prise en compte des haies et bosquets ;
- ajustement aux lisières de forêts, limites de biens-fonds et couverture du sol ;
- exclusion des talus routiers ;
- exclusion des surfaces concernées par le PAC viticole et mise en réseau selon l'ordonnance sur les paiements directs ;
- ajustement à la zone de transport selon le modèle de géodonnées de l'ARE.

L'évolution présente donc une bonne stabilité et les révisions de plans d'aménagement communaux en lien avec le nouveau plan directeur cantonal 2018 permettront de restituer à la zone agricole et aux surfaces d'assolement certaines parties de zones à bâtir.

### **3.6.3 Constructions hors de la zone à bâtir**

#### **En bref :**

- Les constructions hors de la zone à bâtir représentent environ 20 % des bâtiments et 4,76 % des logements.
- Chaque année 47 bâtiments en moyenne quittent le champ d'application de la LDFR, la plupart pour être transformés.

#### **En détail**

En 2018, le canton compte 3'627 bâtiments et 4'568 logements pour une population de 7'521 habitants situés hors de la zone à bâtir. Cela représente 4.25 % de la population et 4.76 % des logements. L'évolution est stable depuis 2014. Pourtant, le monitoring dans ce domaine est important car les constructions et transformations hors zone sont toujours plus nombreuses, notamment en raison des changements structurels dans le monde agricole (perte de 10 exploitations/an).

Ainsi 47 bâtiments par an sont désassujettis de la loi sur le droit foncier rural (LDFR), alors qu'ils n'étaient que de 30 par an au début des années 2000. La répartition détaillée est la suivante :

- 2014 : 48 bâtiments
- 2015 : 73 bâtiments
- 2016 : 42 bâtiments
- 2017 : 30 bâtiments
- 2018 : 44 bâtiments

Entre 2014 et 2018, le nombre total de permis de construire en zone agricole a été de 890.

L'évolution des permis hors zone au cours des dernières années est la suivante :

- 2014 : 147
- 2015 : 175
- 2016 : 158
- 2017 : 213

### **3.6.4 S. 3 - Préservation du patrimoine naturel et culturel et la biodiversité**

Il est indispensable de prendre soin du patrimoine naturel, paysager, bâti et culturel, pour préserver la biodiversité, la qualité de l'environnement et l'identité du canton.

Le canton entend gérer durablement les nombreux paysages d'importance supracantonale et nationaux qui caractérisent le territoire neuchâtelois, renforcer les couloirs écologiques et développer les réseaux pour la biodiversité. La gestion des dérangements de la faune sauvage fait partie intégrante de cette démarche.

Le canton promeut les démarches innovantes de gestion intégrée de l'espace rural. Cela concerne en particulier les pâturages boisés, paysages emblématiques mais peut également s'appliquer à d'autres domaines de gestion de l'espace (milieu forestier, parcs naturels régionaux, etc.). Les forêts du canton sont gérées sur une base multifonctionnelle, [...].

Les activités de détente et loisirs sont étroitement liées à la qualité des paysages. Les installations sont souvent situées dans les endroits les plus intéressants sur le plan naturel et paysager. Pour limiter la pression sur ces sites, notamment l'emprise de surfaces dévolues au stationnement (Les Bugnenets, La Robella, La Vue-des-Alpes), les sites les plus fréquentés avec accessibilité routière devraient également être accessibles en TP (voir R.3).

Source : Projet de territoire p. 21 à 22 et fiches S\_31 à S\_39 du PDC.

#### **En bref :**

- Les surfaces de promotion de la biodiversité (SPB) ayant une qualité particulière, ou intégrées dans des réseaux écologiques, représentent 17.5 % de la surface exploitée par l'agriculture dans le canton. Les SPB pour la qualité de la flore en estivage ayant été introduites en 2014, les chiffres 2017 tiennent également compte des estivages.
- Les surfaces protégées représentent 17'169 ha soit 21.4 % du territoire cantonal.
- Les mesures de revitalisation entreprises dans différents biotopes portent leurs fruits et plusieurs espèces disparues recolonisent ces milieux.

#### **En détail**

La plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services des écosystèmes (IPBES) a publié en 2019 une première évaluation depuis 2005 de l'état de la biodiversité au niveau mondial et pose un bilan accablant. La situation en Suisse n'est pas sensiblement différente, mais depuis le dernier rapport sur l'aménagement du territoire 2015, la Confédération a adopté sa stratégie biodiversité suisse, son plan d'action et augmenté les moyens financiers mis à disposition pour tenter d'enrayer à l'échelle nationale cette évolution inquiétante. Le canton de Neuchâtel a ainsi pu bénéficier depuis 2017 de moyens financiers fédéraux supplémentaires pour pouvoir agir à son échelle. Des moyens financiers supplémentaires ont également été alloués pour 2018 et 2019 et les financements seront encore renforcés pour la période 2020 à 2024. L'enjeu pour la collectivité reste de protéger les espaces présentant une valeur particulière pour la biodiversité, faire en sorte qu'ils soient suffisamment connectés entre eux et promouvoir leur gestion durable et si nécessaire la revitalisation des réservoirs de biodiversité ou l'aménagement de nouveaux biotopes pour contribuer à l'infrastructure écologique cantonale.

S'il reste difficile de mesurer la biodiversité à l'échelle cantonale, on peut en revanche quantifier les efforts consentis pour la préserver, d'où la synthèse des mesures présentées ci-après.

Il existe deux types de protection des milieux susceptibles de favoriser la biodiversité : par voie contractuelle (contrats, démarche volontaire des propriétaires) et par voie d'autorité (zones à protéger, arrêtés, bases légales). En 2017, l'ensemble des surfaces naturelles protégées représentait au minimum 17'169 ha, soit 21.4 % du territoire cantonal, surface des lacs de Biemme et Neuchâtel comprise. Ces surfaces n'incluent pas les mesures de protection du paysage et des sites, au sens du décret de 1966, ni l'aire forestière dans son ensemble.

#### *Surfaces sous protection contractuelle*

En 2017, les surfaces de promotion de la biodiversité (SPB) entretenues par l'agriculture et bénéficiant d'un engagement contractuel (SPB niveau de qualité 2 et/ou mises en réseau au sens de l'ordonnance sur les paiements directs) couvrent 5'229 ha, soit 15.6 % de la surface agricole utile (boisements ajoutés) cantonale. En estivage, 1'445 ha de SPB, soit 30 % des surfaces, bénéficient d'un engagement contractuel en raison de la qualité particulière de la flore. Les surfaces de réserves forestières représentent 2'134 ha, soit 7.5 % de la surface cantonale forestière (l'objectif cantonal étant de 10 %), les pâturages boisés soumis à un plan de gestion intégrée PGI, 710 ha et les surfaces sous contrat d'exploitation au sens de la loi cantonale sur la protection de la nature, 133 ha, en 2017.

La protection des milieux naturels représente des enjeux agricoles et forestiers qui sont au bénéfice de soutiens financiers pour la promotion de la biodiversité, au travers d'une gestion multifonctionnelle. Ainsi, la politique agricole 2014-2017 et l'engagement de l'État ont déjà contribué à multiplier les réseaux écologiques, qui couvrent maintenant l'ensemble de la surface du canton. Un suivi de l'effet de mesures prises dans ces réseaux a été mis en place et les premiers résultats pourront être présentés au cours des années 2020.

À chaque secteur de protection est associé un mode de gestion (aucune intervention ou interventions ciblées) propre à maintenir ou développer les milieux et les espèces cibles qu'ils abritent.

L'ensemble des surfaces sous protection contractuelle représente 8'716 ha en 2017.

#### *Surfaces sous protection par voie d'autorité*

Les surfaces sous protection par voie d'autorité représentent 10'700 ha (10'455 en 2015), et incluront à terme près de 2'502 ha supplémentaires, recensés dans l'inventaire des biotopes, objets géologiques et sites naturels d'importance régionale à protéger (ICOP). Ces surfaces seront ajoutées au fur et à mesure de l'entrée en vigueur des plans d'affectation cantonaux (PAC).

Malgré ces efforts, les mesures de la biodiversité effectuées dans le cadre du Cercle indicateurs (nombre d'espèces végétales à l'hectare) montrent que notre canton, qui est nettement au-dessus de la moyenne en ce qui concerne la surface protégée, présente une biodiversité plus faible que la moyenne des autres cantons participants au Cercle indicateurs.

L'effet de certaines mesures de revitalisation prises dans notre canton montre cependant qu'il est possible d'inverser cette tendance. Les interventions menées dans les marais d'importance nationale ont permis, par exemple, le retour d'une espèce de libellule, disparue du canton dans les années septante, et la découverte pour la première fois d'une autre espèce rare au niveau Suisse. De même, les travaux de décapage réalisés à la Vieille Thielle ont permis de revoir une violette disparue de notre canton ainsi que d'autres espèces rares. En poursuivant sur cette voie et en laissant du temps pour que les mesures mises en place déploient leurs effets, nous estimons que la situation pourra s'améliorer. Pour cela, il faut toutefois que les résultats encourageants obtenus dans des milieux protégés soient complétés par un renforcement de la prise en compte de la biodiversité dans les autres politiques sectorielles.

## *Loisirs et manifestations sportives en plein air*

Le canton met à disposition des organisateurs un guichet internet afin de coordonner les manifestations sportives (93 % des demandes) lorsqu'elles drainent un public important et sont prévues dans les milieux naturels. Le canton a identifié des milieux naturels sensibles et précisé les règles à suivre pour l'organisation des manifestations sportives.

À la demande de la commission nature, tourisme, loisirs et sports et de la commission nature et paysage, et en réponse à une motion et un postulat déposés par le Grand Conseil, il a également mené une étude de base sur l'incidence des loisirs et sports individuels dans les espaces naturels et a analysé le besoin de planification territoriale afin d'atténuer les conflits d'usage et tenir compte des risques écologiques. Ce travail vise à proposer, pour les principales activités, des bonnes pratiques, des lieux à conseiller pour leur développement et des lieux à préserver, notamment pour la tranquillité de la faune sauvage. Cette démarche s'inscrit dans une vision où l'esprit qui doit régner est le suivant : « liberté et responsabilité, éducation et information, protection des espaces où la nature doit véritablement être préservée ». Le Creux-du-Van est un lieu emblématique par sa qualité naturelle et paysagère et son importance pour le tourisme et le ressourcement (USP). C'est notamment sur un site phare du canton, le Haut Plateau du Creux-du-Van (Soliat - Baronne - Grand Vy), que se concentrent des enjeux majeurs en matière de préservation de la biodiversité et de valorisation du paysage. Le canton y a réalisé un plan d'affectation cantonal (PAC Haut Plateau du Creux-du-Van), lequel est actuellement en phase de traitement des oppositions (état novembre 2019).

De manière générale, la période 2014-2017 a vu s'accroître des antagonismes au sein de la population entre volonté de protection des espaces naturels et utilisation de ceux-ci pour la détente. La recherche du consensus est délicate. Cette évolution est renforcée par une attitude de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que le développement de nouveaux usages de ces espaces (drone, slackline, geocaching, etc.).

## *Espace réservé aux eaux*

La modification de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux) et son ordonnance du 28 octobre 1998 prévoient de réserver aux eaux superficielles l'espace nécessaire pour garantir leurs fonctions naturelles, la protection contre les crues et l'utilisation des eaux. En décembre 2009, le Parlement a adopté un texte portant modification de plusieurs lois fédérales relatives à la gestion, protection et utilisation des eaux en tant que contre-projet à l'initiative populaire Eaux vivantes. Ce texte prévoit notamment la revitalisation des eaux, la délimitation d'un espace réservé aux eaux ainsi que d'autres dispositions relatives à l'utilisation des eaux.

Afin d'atteindre ces objectifs, le canton a élaboré un plan directeur sectoriel de l'espace réservé aux eaux (PDS ECE/ERE). En tant que planification directrice cantonale, ce document identifie le périmètre d'application des dispositions de l'ordonnance fédérale sur la protection des eaux.

Ce document est un outil contraignant pour les autorités et effectue à l'échelle cantonale une première pesée des intérêts entre protection des eaux, agriculture, urbanisation, réseaux de mobilité, etc. Il s'appuie notamment sur les cartes de dangers naturels, la planification stratégique de revitalisation des cours d'eau ainsi que les plans directeurs régionaux et le plan directeur cantonal, et une méthodologie standardisée qui s'applique sur les quelque 390 km du réseau hydrographique neuchâtelois. Le PDS, en tant qu'accord minimal entre le canton et les communes, servira de base pour la détermination de l'espace réservé aux cours d'eau (ECE) et de l'espace réservé aux étendues d'eaux (ERE) dans le cadre de la révision des plans d'aménagement locaux. En effet, les communes ont mandat d'intégrer les espaces réservés dans les plans d'affectation.

Au stade de la consultation, soit en octobre 2018, les emprises de l'espace cours d'eau selon le projet de plan directeur sectoriel représentent quelque 264 ha de surface agricole utile parmi lesquels 98 ha de surfaces d'assolement. Ventilées par affectations principales, les emprises ERE/ECE concernent notamment 62 ha de zone à bâtir, 270 ha de zone agricole et 3 ha de zone viticole, 296 ha de zones à protéger et 50 ha de forêt, ainsi que quelque 1'000 bâtiments. Les surfaces agricoles sises dans l'espace réservé aux eaux restent exploitables, et les surfaces d'assolement sont maintenues tant qu'elles ne sont pas concernées par un projet de renaturation particulier.

## **4. ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA PLANIFICATION**

### **4.1. Planification cantonale**

La Confédération a approuvé l'adaptation du plan directeur cantonal neuchâtelois, le 27 février 2019, cependant sa mise en œuvre a, comme le prévoit la LCAT, débuté dès l'approbation par le Conseil d'État le 2 mai 2018. Établi pour les 15 prochaines années et proposant une vision pour le développement à l'horizon de 25 ans, le PDC contient des objectifs spécifiques et des principes d'aménagement et de coordination valables pour toutes les autorités visant à mettre en œuvre la conception directrice cantonale et la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Il contient également une partie stratégique, le *Projet de territoire cantonal*, qui spatialise ces priorités, ainsi qu'une carte de synthèse.

L'adaptation du PDC a concerné le projet de territoire (volet stratégique du PDC) ainsi que la partie urbanisation et transport. Le plan directeur cantonal répond désormais aux exigences de la LAT révisée. L'enjeu principal de l'adaptation était le dimensionnement des zones à bâtir, mais le canton ne s'est pas contenté de faire un exercice comptable. Cette adaptation a également été l'occasion de conforter les conditions-cadres pour l'accueil de la croissance à l'horizon 2030-2040, dans une perspective de durabilité et d'attractivité renforcées.

Sur la base de l'approbation du Conseil fédéral, le canton est sorti du mécanisme de compensation inscrit dans les dispositions transitoires de la loi (art. 38a LAT) et précisé dans l'ordonnance (art. 52a OAT), mais doit maintenant accompagner les communes dans la mise en œuvre de la LAT.

#### **4.1.1 Adaptation du plan directeur cantonal neuchâtelois**

##### **Principales adaptations - processus**

Le rapport 7 OAT à l'appui de la révision du plan directeur cantonal comprend des commentaires, fiche par fiche, sur les adaptations et modifications ponctuelles apportées à la version 2011, approuvée par le Conseil fédéral en 2013.

Le plan directeur de 2011 n'a pas été fondamentalement modifié, mais il a notablement été enrichi et précisé dans les domaines qui le justifiaient sous l'angle de la mise en œuvre de la nouvelle LAT, et afin de clarifier les attentes du canton envers les communes quant à l'application de ces nouvelles dispositions. L'adaptation 2017, adoptée par le Conseil d'État en 2018, approuvée par le Conseil fédéral en 2019, a permis en particulier de :

- dimensionner le territoire à urbaniser dans sa globalité, répartir la croissance entre les régions selon les principes définis dans le *Projet de territoire cantonal* et localiser les mesures sur un plan de synthèse ;
- proposer des modalités de densification du territoire bâti tant sur le plan quantitatif que qualitatif, notamment à travers la stratégie des pôles ;

- renforcer les principes de coordination urbanisation-transport et d'utilisation mesurée et optimale du sol.

Le dimensionnement des zones à bâtir du canton de Neuchâtel a été effectué en tenant compte d'un scénario démographique qui se veut réaliste mais néanmoins ambitieux. Le Conseil d'État a porté le souci d'une répartition de la croissance équitable, chacune des quatre grandes régions du canton devant pouvoir participer au développement. Une surpondération, en faveur des régions en déprise démographique (Val-de-Travers, Le Locle) a été effectuée, basée sur un accord politique. Les plans directeurs régionaux sont les instruments à travers lesquels les communes ont dit comment elles voient leur développement. Le pendant juridique de la réallocation des surfaces à bâtir entre les différentes régions est un système cantonal de prélèvement de la plus-value porté à 30 % avec une prise en charge à 100 % des expropriations matérielles. Ainsi la solidarité s'exerce dans les deux sens.

Après le travail en commission (C<sup>3</sup>DC) et avec l'accord du Conseil d'État, le mandat a été donné début 2015 aux régions RUN (E2L, COMUL, Béroche, Val-de-Travers, Val-de-Ruz et Centre Jura) de répartir, communes par communes, tant les extensions que les réductions de zones à bâtir. Par ailleurs, les communes ont été invitées à localiser les opérations à mener : affectation, désaffectation, changement d'affectation. Elles ont remis les plans directeurs régionaux au SAT en mai 2016 après les élections communales. Le SAT a fait part de son préavis à chaque région une année plus tard, en même temps que le plan directeur cantonal et la loi ont été proposés en consultation. Les communes ont pris position sur le préavis du SAT en automne 2017. Sur cette base, un projet d'arrêté du Conseil d'État (ACE) a été envoyé aux régions. Les discussions techniques et politiques qui ont suivi en 2017-2018 par le DDTE ont permis d'établir le contenu des ACE, adoptés en même temps que le PDC.

La densification du territoire, soit le développement vers l'intérieur, a pris la forme d'une « *politique des pôles* » (pôles de développement économique, pôles de gares, pôles de logements ou friches) construite à travers les propositions du Projet d'Agglomération RUN. Ces pôles et friches, au nombre de 32, sont susceptibles d'accueillir la moitié de la croissance attendue. Le pendant juridique de cette stratégie et la volonté de la mettre en œuvre résident dans l'introduction d'un droit d'emption légal et de préemption en faveur du canton et des communes. Cet outil porte sur le 25 % de l'ensemble des surfaces libres du canton ou le 3 % de la zone à bâtir totale. Cette mesure est à la fois ciblée et proportionnée.

Les surfaces à disposition supérieures à 2'000 m<sup>2</sup> pour les zones d'habitation, mixte et centrale après mise en œuvre des plans d'aménagement par les communes sont de l'ordre de 327 ha à l'horizon 2030. Elles sont suffisantes pour offrir tant :

- des logements de standing que
- des logements à loyer modéré et
- des logements avec encadrement médico-social.

À travers les affectations et les quartiers durables, la mixité fonctionnelle et sociale est encouragée. La révision des plans d'affectation communaux et les planifications de détail qui seront mises en place avec le concours des tiers permettront d'atteindre ces objectifs. Les principes déjà définis dans le PDC 2011 en termes de qualité de desserte dans l'espace urbain et les autres types d'espace, encore renforcés dans le nouveau plan directeur cantonal, seront valorisés et mis en œuvre dans les réflexions sur les nouveaux secteurs stratégiques de développement.

Le plan directeur cantonal et la loi cantonale sur l'aménagement du territoire ne prétendent pas à eux seuls relever l'ensemble des défis. Des mesures relevant d'autres politiques publiques comme la formation, la fiscalité, l'emploi sont nécessaires au renforcement de l'attractivité résidentielle du canton. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'État a retenu ce thème qui a une portée transversale dans son programme de législature.

#### **4.1.2 Plans directeurs cantonaux sectoriels et études de base**

Le plan directeur comprenant des mandats confiés au canton pour mettre en œuvre les objectifs visés dans chacune des priorités politiques, on signalera notamment les nouveaux instruments réalisés pendant la période 2014-2017 :

- Plan directeur des rives du Lac de Neuchâtel (PDRives).
- Plan d'affectation cantonal viticole (PAC Viti).
- Étude de base et plan directeur sectoriel « Espace cours d'eau » (PDS ERE-ECE).
- Plan directeur de mobilité douce cyclable (PDCMC).

La révision des instruments suivants a également été mise en chantier :

- Plan directeur des chemins pour piétons et chemins de randonnée pédestre.
- Carte des itinéraires VTT cantonaux.

#### **4.1.3 Avancement des mandats du PDC**

Les principaux mandats pris en charge au cours de la période sont les suivants :

- Directive cantonale sur les PDR : réalisé (R\_11).
- Nouveaux accords régionaux de positionnement stratégique (APS) : réalisé (R\_11).
- Principes directeurs du développement touristique : réalisé (R\_31).
- Stratégie et planification touristique : en cours (R\_31) : dans la perspective de la fiche R\_32 du PDC (sites touristiques).
- Révision du plan directeur cantonal chemins pour piétons et chemins de randonnée pédestre et de la carte du réseau cantonal des itinéraires VTT : en cours (R\_33).
- Loi sur la mobilité douce (LMD) et plan directeur de la mobilité cyclable (PDCMC) : réalisés (R\_33).
- Réseau des itinéraires de randonnée équestre : en cours (R\_34).
- Révision de la loi cantonale sur la sauvegarde des biens culturels : réalisé (R\_35).
- PAC ICOP Creux-du-Van : réalisé (R\_38) ; *Côtes du Doubs, Gorges de l'Areuse : lancement des travaux.*
- Plan directeur des rives du lac de Neuchâtel : réalisé (S\_33).
- Planification des pôles : en cours (E\_11).
- Mise en place d'un système de gestion des zones d'activités (E\_12) : en cours (bilan des ZAE réalisé).
- Recensement des potentiels de friches et définition d'une stratégie de promotion des sites : en cours (U\_15).

#### **4.2. Plans directeurs régionaux**

L'article 8a de la LAT entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014 demande notamment d'effectuer le dimensionnement de la zone à bâtir à l'échelle régionale et de coordonner l'urbanisation et les transports. L'enjeu en matière de planification communale fut donc de créer un instrument permettant de mettre en œuvre cette disposition fédérale, les instruments communaux existants ne pouvant pas répondre à cette demande. C'est ainsi que l'outil plan directeur régional (PDR) a été conçu. Cet instrument étant nouveau, le SAT a élaboré un guide à l'attention des communes et de leurs mandataires<sup>11</sup>.

---

11

[http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/Documents/03\\_Plans\\_directeurs\\_regionaux/Guide\\_plans\\_directeurs\\_regionaux\\_PDR.pdf](http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/Documents/03_Plans_directeurs_regionaux/Guide_plans_directeurs_regionaux_PDR.pdf)

Les régions ont été découpées selon les régions RUN et en tenant compte du découpage proposé dans le programme de législature 2013-2017. Les PDR ont été bouclés dans la période sous revue (cf. arrêtés) et forment une base importante pour la suite de la mise en œuvre (révision des PAL). Les six plans directeurs régionaux ont été élaborés en 2016. Ils se sont concentrés sur la thématique de l'urbanisation. D'autres thématiques inscrites au PDC pourront faire l'objet d'une autre étape de la planification régionale, ou seront approfondis dans le cadre de la révision des PAL.

Les principales données des PDR ont été reprises dans l'adaptation du PDC. La carte de synthèse du plan directeur cantonal (PDC) est le reflet de cet exercice, préservant une certaine souplesse pour la mise en œuvre future lorsque c'est nécessaire. Une dynamique positive, basée sur des accords techniques et politiques, a été mise en place, qu'il s'agit de préserver.

Les arrêtés concernant l'adoption des plans directeurs régionaux :

- indiquent la répartition des extensions ou réductions de zone par commune ;
- précisent qu'une zone réservée doit être établie jusqu'à fin 2018. Ceci permet de retenir les permis de construire sur les surfaces dont l'affectation doit être revue ou devant être soustraites de l'urbanisation ;
- établissent un lien avec le plan joint au dossier. Le plan est une solution de dimensionnement de la zone à bâtir avec laquelle l'État est d'accord. D'autres solutions ne sont pas exclues tant qu'elles respectent les principes du plan directeur cantonal et ceux du projet de territoire régional.

Les conditions fixées par le plan directeur cantonal pour les mises en zone à bâtir, les principes de coordination urbanisation-transport (qualité de desserte en TP) et de compensation des SDA sont prises en compte dans les plans directeurs régionaux, de même que les objectifs de population et d'emplois, de pôles stratégiques et de densités attendues. Le cas échéant, les conditions pour la poursuite des travaux de révision des PAL ont été précisées par voie d'arrêté du CE au moment de l'adoption des plans directeurs régionaux.

C'est à travers la révision des plans d'aménagement communaux que les propriétaires seront liés en droit par les principes et mesures définis dans le PDC, ainsi qu'à travers la LCAT.

Le chapitre 6.3 du présent rapport (sous Documentation) présente sommairement le contenu des plans directeurs régionaux, à des fins d'information des députés.

#### **4.3. Plans d'aménagement locaux (PAL)**

Dès lors que les PDR sont en vigueur et que le PDC a été approuvé par le Conseil fédéral, les communes peuvent réviser leur plan d'aménagement local (PAL). Les communes ont 5 ans pour réviser leurs instruments, notamment le plan d'affectation des zones (PCAZ).

Le dossier de PAL comprend les documents suivants, à consolider au fur et à mesure de l'avancement du processus de révision :

##### *Démarches préliminaires*

- Pré-étude.

##### *Travaux de révision*

- Projet de territoire (accompagné le cas échéant de plans directeurs thématique).
- Plan communal d'affectation des zones et ses géodonnées (PCAZ).
- Règlement communal d'aménagement.
- Programme d'équipement.
- Rapport sur l'aménagement (art. 47 OAT).

L'attribution des degrés de sensibilité au bruit est intégrée dans le règlement communal d'aménagement et ne fait plus l'objet d'un plan séparé. De même, le plan de site ne fait plus l'objet d'un plan séparé : il est reporté sur le plan communal d'affectation des zones.

#### *Procédure légale selon la LCAT*

- Analyse formelle de recevabilité, préavis des services.
- Adaptation du projet.
- Adoption par le Conseil Général, mise à l'enquête publique (droit de référendum, oppositions).
- Approbation par le Conseil d'État, sanction.

#### **État de la mise en œuvre**

Au début de l'automne 2019, l'état d'avancement du travail était le suivant :

##### a) Mise en œuvre de la LAT, processus de révision des PAL :

- 25 communes ont déjà participé à une séance de 1er contact et plusieurs ont déjà transmis une pré-étude pour validation du cahier des charges et obtention de la décision de subvention cantonale.

##### b) Zones réservées :

- 134.7 ha de zones réservées communales ont été créées, auxquelles il faut ajouter 16,21 ha de zones réservées cantonales pour les zones de constructions basses (ZCB).
- Au total, ce sont donc 150.91 ha qui ont été mis en zone réservée pour garantir la mise en œuvre de la LAT à travers la révision des plans d'aménagement locaux et cantonaux. La figure 22 renseigne sur la répartition des zones réservées, par région.

#### **4.4. Révision de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT)**

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

Les principales modifications de la LAT révisée concernent le dimensionnement de la zone à bâtir ainsi que deux nouvelles obligations liées à la gestion des zones à bâtir sur le plan cantonal :

- Les cantons, en collaboration avec les communes, doivent prendre des mesures concrètes pour garantir la disponibilité des terrains à bâtir et leur utilisation conformément à leur affectation (art. 15a LAT).
- Les cantons doivent adopter un régime de compensation des avantages et inconvénients résultant des mesures d'aménagement du territoire (art. 5 LAT).

#### **Densification et coordination urbanisation-transports : sites stratégiques à mobiliser**

Compte tenu des potentiels démographiques et économiques des secteurs stratégiques identifiés par le plan directeur cantonal, le projet propose une facilitation de la mise en œuvre des pôles par l'introduction de différents instruments de mobilisation foncière, notamment droits d'emption et préemption légaux, dont les effets se déploient sur ces secteurs uniquement. L'assiette d'application des mesures de mobilisation foncière concerne 25.4 % (161 ha) des surfaces libres à l'horizon 2030-40, ce qui représente seulement 3 % de la zone à bâtir totale du canton à cet horizon. Ce potentiel comprend également les 7 friches d'intérêt cantonal (représentant un total de 65 ha) et sur lesquelles les mesures de mobilisation foncière peuvent s'appliquer. À noter que ces instruments, en mains des communes et de

manière subsidiaire du canton, sont prévus comme supplétifs. En effet, ils déploient leurs effets après 5 ou 10 ans, laissant le marché fonctionner librement dans un premier temps.

### **Système de compensation : approche pragmatique, partenariale et équilibrée**

L'un des éléments-clés de la révision de la LAT réside dans la formulation plus précise de la compensation des plus- et des moins-values résultant des mesures d'aménagement. Depuis 1986, le canton de Neuchâtel applique cette compensation lors de l'affectation d'un bien-fonds à une zone à bâtir ou à une zone spécifique hors de la zone à bâtir. En cas de plus-value, le propriétaire s'acquittait jusqu'ici d'une compensation de 20 % (ce qui représente le taux minimal fixé par la LAT révisée), les recettes étant attribuées à un fonds cantonal d'aménagement du territoire. La législation du canton était donc déjà largement conforme à la LAT.

Cependant, si les avantages majeurs résultant de mesures d'aménagement du territoire font l'objet d'un prélèvement d'une contribution de plus-value, les inconvénients majeurs, lorsqu'ils équivalent à une expropriation matérielle, peuvent donner lieu au versement d'une indemnité.

Par ailleurs, si les plans directeurs régionaux proposent des extensions de la zone à bâtir et des changements d'affectation à l'intérieur de celle-ci qui devraient se traduire par une augmentation de valeurs foncières de 361 millions de francs, ils comportent également des diminutions de zones à bâtir, qui devraient donner lieu à une réduction de valeur de l'ordre de 128 millions de francs. Malgré un solde largement positif de plus de 230 millions, le système actuel de compensation des avantages et des inconvénients n'est pas équilibré. Seule une part de 20 % des plus-values sont prélevées alors que les moins-values sont indemnisées à 100 %. C'est la raison pour laquelle la révision de la LCAT contient une hausse du taux de prélèvement de la plus-value (de 20 % à 30 %) et un élargissement de l'assiette de la taxe (aux changements d'affectation et aux densifications pour la part qui dépasse les 50 % d'augmentation) afin de permettre tant la mise en œuvre du projet de territoire cantonal que la réalisation des projets proposés par les communes. Le produit issu du prélèvement de la plus-value doit notamment permettre de compenser les cas d'indemnisation pour expropriation matérielle. Vu les situations différenciées des régions et comme procédé depuis 1986, le prélèvement est effectué par le canton. Les indemnités, pour expropriations matérielles versées par les communes, seront subventionnées par le canton à hauteur de 100 % dans le cadre de la révision des plans d'aménagement. Ceci implique que les législatifs communaux auront adoptés les plans d'aménagement révisés dans le délai de 5 ans après l'approbation du PDC (début 2024).

Pour le canton, l'objectif principal de la révision partielle de la LCAT était donc de disposer rapidement des instruments idoines afin d'éviter de subir un ralentissement de son développement socio-économique dû à l'absence de disponibilités foncières et à une mauvaise localisation des zones à bâtir. La préservation des terres agricoles et l'utilisation rationnelle du sol, conformément au mandat constitutionnel donné aux cantons est également essentielle (art. 75 Cst. et 1 LAT).

Le second objectif de la révision de la LCAT était de rationaliser et de simplifier les procédures de planification, d'une part, pour les révisions mineures des plans d'affectation et, d'autre part, pour éviter les mises à l'enquête publique successives de la planification puis du permis de construire alors que les projets sont déjà suffisamment aboutis au stade de la planification de détail. En remplaçant la procédure de permis de construire en sanction préalable ou définitive par une procédure de planification qui comporte les mêmes détails que lesdites sanctions, il est en effet possible de se passer d'une des deux enquêtes publiques.

## 5. PERSPECTIVES

Le présent rapport montre que les évolutions en matière de développement territorial vont globalement dans la bonne direction, même si les progrès réalisés en regard des objectifs fixés à l'horizon 2030-2040 sont parfois modestes. L'inversion de certaines tendances est un travail de longue haleine ; citons à titre d'exemple le report modal en faveur des transports publics et de la mobilité douce, la part de l'éolien dans les énergies renouvelables, ou encore le renforcement de l'attractivité cantonale auprès de la population. L'aménagement du territoire ne possède pas toutes les clefs, mais il peut soutenir et accompagner les objectifs politiques du canton et l'évolution des modes de vie et répondre aux besoins de la population et de l'économie en termes d'hébergement.

Les principaux enjeux des prochaines années peuvent être résumés de la manière suivante :

- Mise en œuvre de la LAT dans les communes, à travers notamment la révision des plans d'affectation et des règlements d'aménagement et de construction.
- Planification et réalisation des secteurs stratégiques de développement, y compris garantie de disponibilité des terrains.
- Mobilisation des friches et mise en place d'un système de gestion des zones d'activités économiques.
- Poursuite des travaux concernant la domiciliation et renforcement de l'attractivité résidentielle du canton.
- Gestion rigoureuse des surfaces d'assolement et consolidation du quota cantonal (en quantité et qualité).
- Adaptation ponctuelle du PDC (thèmes liés à l'espace rural, en fonction de la LAT2).
- Poursuite des études de base, plan directeurs sectoriels et mandats définis dans le PDC (tourisme, mobilité douce, espace réservé aux eaux, révision législation sur le stationnement, etc.).

### 5.1. Accompagnement des communes dans la révision des plans d'aménagement

La révision des plans d'aménagement n'a lieu en principe que tous les 15 ans. Dans de nombreuses communes neuchâteloises, les instruments en vigueur ont plus de 25 ans et ne répondent plus aux exigences. Le plan directeur cantonal et la loi cantonale sur l'aménagement du territoire étant désormais révisés, il est temps de réviser les instruments d'aménagement des communes. Le processus a activement été lancé avec les plans directeurs régionaux, en parallèle de l'adaptation du PDC et de la LCAT.

Le chapitre 4.3 dresse la liste des étapes de planification qui attendent les communes. Chaque commune est invitée à concrétiser à son niveau les principes généraux définis dans les plans directeurs régionaux, et à réviser les instruments d'aménagement, notamment le plan d'affectation des zones liant pour les tiers (PCAZ). Quant au canton, il accompagnera ces démarches à travers les différents stades du processus. Les communes ont 5 ans à partir de l'approbation du PDC pour réviser leurs instruments et la réglementation y relative.

Au-delà des questions quantitatives (nombre d'habitants et d'emplois potentiels supplémentaires, surface nécessaire, flux de trafic, etc.), les communes sont invitées à prendre en charge également les enjeux qualitatifs du développement vers l'intérieur, afin que l'accueil de la croissance ne se traduise pas en nuisances environnementales et contraintes complémentaires pour la population, mais constitue une véritable opportunité. La qualité des projets d'urbanisme et d'architecture sera essentielle. La recherche de l'excellence et la qualité urbaine ne doivent pas se trouver uniquement dans les pôles et les secteurs stratégiques, ou dans les centres villes. La qualité doit être au rendez-vous à tous les niveaux, en s'appuyant notamment sur le paysage et le patrimoine. Il y a lieu également de veiller à répondre aux besoins de l'ensemble de la population et de l'économie, en déployant une offre en logements de qualité, diversifiée et mixte, et des zones d'activité et à

des fins publiques bien ciblées et bien localisées. On rappellera la nécessité pour les communes de spatialiser les zones destinées aux appartements avec encadrement, respectivement aux logements d'utilité publique. Enfin, il sera également indispensable de mettre en place des règles simples et efficaces pour ne pas réglementer plus que nécessaire. Le règlement-type proposé aux communes par le canton vise à les aider à réviser leurs règlements communaux, à l'instar du guide du PAL et des aides thématiques établies par les différents services pour accompagner les communes et les mandataires dans cette étape décisive.

## **5.2. Mise en œuvre des secteurs stratégiques de développement**

Le chapitre 3.2.1 (p. 16) récapitule la liste des pôles, y compris les friches présentes dans le canton. Ces sites constituent des secteurs stratégiques au sens de la LCAT adoptée par le Grand Conseil en mai 2019 et sont inscrits dans le plan directeur cantonal approuvé par le Conseil fédéral en février 2019. Les communes ont la tâche d'en confirmer le périmètre dans leur plan d'aménagement communal, et de coordonner leur planification, avec l'appui de mandataires qu'elles désigneront. Ces secteurs sont très importants pour le canton dans son ensemble, dans la mesure où ils sont censés accueillir une part prépondérante des futurs habitants et emplois.

## **5.3. Mobilisation des friches et gestion des zones d'activités économiques**

Avec la révision du PDC à la LAT (2018), les principes d'aménagement présents dans la version 2011 se sont encore renforcés en faveur du développement vers l'intérieur et de la coordination urbanisation-transports, à travers notamment la mise en œuvre d'une politique des pôles, la carte PDC met en exergue les sites stratégiques à planifier et à mobiliser. Les friches constituent des secteurs stratégiques s'ils sont bien localisés et bénéficient d'une desserte en transports publics appropriée. L'identification des friches, leur réaffectation et leur mobilisation constituent des tâches importantes de l'aménagement du territoire pour redonner une nouvelle vie à ces secteurs, lesquels reposent inéluctablement sur une bonne collaboration entre le canton, les communes et les acteurs privés. La mobilisation des réserves et les éventuels changements d'affectation se posent également pour les zones d'activités libres de construction ou partiellement construites. Le canton a effectué un premier bilan de la situation en 2017-2018, lequel sera complété par la mise en place d'un système de gestion des ZAE, en collaboration avec les communes. Une collaboration interdépartementale est prévue dans ce cadre (DDTE-DEAS) et plusieurs services y seront associés (SAT, NECO, SGRF, STAT, cellule foncière). L'objectif est de pouvoir plus rapidement accompagner les entreprises dans leur recherche de terrains (la bonne entreprise au bon endroit), et dans toute la mesure du possible anticiper la planification afin de pouvoir délivrer plus rapidement des permis de construire, en particulier dans les secteurs stratégiques. Cet objectif est également celui de la Région Capitale Suisse pour les pôles de développement prioritaires « activités ».

## **5.4. Attractivité résidentielle et réflexions sur la domiciliation**

Courant 2016, le canton a publié une brochure de sensibilisation sur le thème des « Enjeux du développement vers l'intérieur : 32 exemples de densification réalisés en Suisse », en collaboration avec les cantons du Valais et de Fribourg. Cet outil a largement été distribué aux communes et à divers milieux concernés par la construction. L'exposition itinérante qui y était associée a accompagné les séances d'information à la population dans différentes parties du canton, à l'occasion de la consultation publique sur le PDC. Elle a également été prêtée à plusieurs écoles.

Le canton a également amorcé une réflexion sur l'attractivité résidentielle et la mixité fonctionnelle et sociale dans le cadre du guide du plan d'aménagement (2017). L'attractivité

résidentielle se présente comme un enjeu majeur pour les autorités en matière de développement territorial dans le canton de Neuchâtel, lequel connaît une dynamique démographique moins forte que le reste de la Suisse. Dans un contexte de concurrence accrue entre les territoires et les villes, l'attractivité résidentielle constitue un puissant levier pour défendre sa place dans un cercle géographique, économique et social élargi sous le coup de la globalisation et d'une mobilité toujours plus renforcée.

Pour une collectivité, accroître son attractivité dépend non seulement de la capacité à faire face à des aspects quantitatifs liés à la mobilité des personnes (gestion des flux, adaptation de l'offre en logement, par exemple) mais aussi de répondre à leurs attentes en termes de la qualité de l'environnement, du cadre bâti, et des services et équipements proposés, parmi lesquels la formation. Le critère qui fait la différence lorsqu'on a le choix de sa mobilité résidentielle est souvent celui de la qualité du cadre de vie, associé à l'offre de services qui s'y trouve ainsi que sa fiscalité. L'attractivité résidentielle est aussi une question d'image (marketing urbain), qui ne porte toutefois ses fruits que si les conditions-cadres sont favorables et répondent aux aspirations et besoins des individus.

La notion d'attractivité résidentielle réunit de nombreux facteurs tels que la géographie et le climat, l'accessibilité, la démographie, l'organisation politique, l'économie, les institutions de formation, l'urbanisme, le logement, les conditions sociales, les infrastructures, la culture et le patrimoine ou encore l'environnement et la politique de développement durable. Cette notion est transversale et en lien avec de nombreuses politiques publiques, raison pour laquelle le Conseil d'État en a fait un élément de son programme de législature. Parmi les chantiers en cours, la création de logements de qualité répondant à divers besoins (PPE, quartiers durables, appartements avec encadrements, etc.) l'analyse des flux de contribuables, le groupe de réflexion sur la domiciliation, la réforme de la fiscalité des entreprises, etc. Un délégué cantonal pour coordonner le programme destiné à stimuler l'attractivité et la domiciliation a récemment été désigné. Le Conseil d'État présentera les objectifs et les axes prioritaires de cette stratégie au début de l'année 2020.

Parce que la compétition économique entre les villes est de plus en plus fondée sur la flexibilité, la variété, la qualité, la compétence et l'innovation, plutôt que sur la seule variable des coûts, l'attractivité est devenue essentielle pour attirer les élites. Si l'implantation des entreprises (en particulier des sièges sociaux) reste un enjeu majeur pour un territoire, cet objectif ne se limite plus à l'offre de subventions, d'avantages fiscaux ou d'infrastructures. Elle passe aussi par une offre urbaine ciblée à destination des personnes travaillant en lien avec ces entreprises. Les nouvelles élites économiques : les « classes créatives » selon l'expression de Richard Florida, sont à la fois plus enclines à la mobilité et plus attentives au cadre de vie, et ce d'autant plus que la socialisation professionnelle et la socialisation personnelle sont souvent intimement liées. Cet auteur a montré que les villes les plus adaptées à l'attraction de ces catégories sociales qui disposent d'un fort pouvoir d'achat ne sont pas nécessairement les plus peuplées, à l'exemple de Seattle, Vancouver, Melbourne ou Helsinki. La règle d'or de l'attractivité se résume selon lui par la « loi des trois T » :

- 1) le talent : il s'agit de rendre la ville désirable pour les talents, à savoir les diplômés au fort potentiel de création de richesses, les innovateurs et les créateurs artistiques ;
- 2) la technologie : elle détermine la capacité à transformer la recherche, les idées et les innovations des créateurs talentueux en produits marchands ;
- 3) la tolérance : elle dépend de l'existence d'organisations et de communautés urbaines ouvertes à des populations différentes, aux idées nouvelles et aux styles de vie « alternatifs ».

À l'évidence, le canton de Neuchâtel possède de sérieux atouts dans ces trois domaines et mérite de les exploiter, de même que les qualités remarquables de nature et d'environnement présentes dans le canton. L'ancrage de la population résidante existante constitue également un objectif de taille, de même que l'installation des pendulaires travaillant dans le canton ou des personnes y étudiant à une période donnée. Il y a lieu notamment de veiller aux moments charnière dans les parcours de vie où l'on est amené à

prendre des décisions importantes concernant son domicile, à savoir lorsqu'on quitte le ménage parental, lorsqu'on fonde une famille, lorsqu'on s'installe dans la vie (accès à la propriété quelle que soit la forme) et lorsque les enfants sont partis et que l'on cherche à optimiser sa retraite (3<sup>ème</sup> âge), et rester attentifs aux besoins spécifiques de la population fragilisée de notre canton.

## **5.5. Gestion des surfaces d'assolement**

La gestion du quota cantonal de surface d'assolement est une tâche qui incombe au canton, à travers son service de l'aménagement du territoire. Un groupe de suivi SDA impliquant plusieurs services l'appuie dans cette tâche. Une fiche du plan directeur et un guide de mise en œuvre sont dédiés à ce sujet. Toutes les emprises SDA sont en principe à compenser pour préserver la marge de manœuvre dont le canton dispose en matière de quota, sous réserve de cas particuliers définis dans la fiche S\_21 et le guide d'application. Dans tous les cas, il est attendu les emprises doivent être justifiées et minimisées dans une pesée des intérêts, et des variantes de solutions sont à étudier en priorité. Une densité optimale est attendue à l'aval lorsque des SDA sont utilisées pour l'urbanisation.

Le canton a entamé une réflexion pour actualiser les emprises nécessaires pour réaliser le Projet de territoire cantonal à l'horizon 2030-2040 tel que défini par le PDC approuvé en février 2019. Des surfaces actuellement en zone à bâtir ou en zone d'utilisation différée dans les différentes communes reviendront à la zone agricole, comme le prévoit leur plan directeur régional. Le thème des SDA est donc étroitement coordonné avec la révision des PAL. Même si nous disposons aujourd'hui d'une réserve de plus de 500 ha, le Conseil d'État souhaite que les projets du volet urbanisation qui découlent du projet de territoire du PDC, soient équilibrés (diminution/augmentation SDA).

Le guide SDA (2017) sera actualisé en fonction des adaptations apportées à la fiche S\_21 dans le cadre de la révision du PDC en 2018, mais également selon le contenu du nouveau plan sectoriel SDA de la Confédération annoncé pour 2020. Des réflexions sont en cours pour étudier la possibilité de créer de nouvelles surfaces répondant aux critères SDA, afin de garantir à très long terme le quota cantonal. L'intégration de nouvelles surfaces non comprises dans l'inventaire de base de 1988 justifiera dans tous les cas une évaluation pédologique, afin d'en confirmer la qualité.

## **5.6. Adaptation du plan directeur cantonal à la LAT2 (constructions hors zone)**

Au titre d'instrument de coordination de différentes politiques publiques à incidence spatiale, le plan directeur cantonal doit régulièrement être adapté. Il l'a été de manière substantielle en 2017-2018 pour mettre en œuvre la 1<sup>ère</sup> étape de la loi fédérale d'aménagement du territoire révisée en 2014 (LAT1). Le PDC est également susceptible d'évoluer sur les thèmes de l'espace rural, en lien avec la 2<sup>ème</sup> étape de la révision de la LAT (LAT2). À ce stade, le thème des constructions hors zone a été laissé volontairement en suspens, dans l'attente de connaître la teneur du texte définitif. À ce jour, il est difficile de savoir quel sort sera donné à ce projet législatif. Bien que l'initiative populaire « Stopper le mitage – pour un développement durable du milieu bâti (initiative contre le mitage) » ait été clairement rejetée le 10 février 2019, deux nouvelles initiatives ont été déposés portant sur les thèmes du mitage et des constructions hors zone (protection du paysage) et sur la biodiversité. Ces questions restent pleinement d'actualité, de même que le nombre croissant de constructions hors zone sans lien avec l'agriculture.

Les constructions situées hors de la zone à bâtir constitueront le principal objet de la révision de la LAT 2<sup>ème</sup> étape (LAT2). Tout en maintenant le principe fondamental de la séparation entre territoire constructible et territoire non constructible, une plus grande marge de manœuvre et d'appréciation est revendiquée par les cantons. À ce jour, la piste d'une approche de planification et de compensation permettant de remplacer le régime des

exceptions à l'article 24 LAT, n'a pas pleinement convaincu, vu sa complexité. Il est difficile en l'état actuel des choses de dire comment le projet sera poursuivi.

Nous espérons que ce rapport aura su retenir votre intérêt et qu'il suscitera des discussions intéressantes en vue d'une vision partagée concernant les défis à relever par notre canton.

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

Neuchâtel, le 18 décembre 2019

Au nom du Conseil d'État :

*Le président,*  
A. RIBAUX

*La chancelière,*  
S. DESPLAND

## 6. DOCUMENTATION

### 6.1. Sigles et abréviations

AIHC	Accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions
ACE	Arrêté du Conseil d'État
APS	Accords de positionnement stratégique
ARE	Office fédéral du développement territorial
ATF	Arrêté du Tribunal fédéral
C <sup>3</sup> DC	Commission consultative pour la conception directrice de l'aménagement du territoire et le plan directeur cantonal
CO <sub>2</sub>	Dioxyde de carbone
COMUL	Communauté urbaine du Littoral
COV	Composés organiques volatiles
CQP	Contribution à la qualité du paysage
CRDPPF	Cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière
Cst.	Constitution fédérale
CTAT	Communauté de travail pour l'aménagement du territoire
CTJ	Conférence Transjurassienne
CTSO	Conférence des transports de Suisse occidentale
DAS	Domaines d'activité stratégiques
DDTE	Département du développement territorial et de l'environnement
DTAP	Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement
DZB	Directives techniques sur les zones à bâtir
ECE/ERE	Espace réservé aux eaux (cours d'eau, étendues d'eau)
EPT	Équivalent plein-temps
FAIF	Financement de l'aménagement et de l'infrastructure ferroviaire
FIF	Fonds d'infrastructure ferroviaire
FORTA	Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération
FSCR	Financement spécial pour la circulation routière
GGBa	Greater Geneva Berne area
H20	Route principale Neuchâtel-frontière française
HE	Habitants et emplois
HE-ARC	Haute École spécialisée de Suisse occidentale
HEP BEJUNE	Haute École Pédagogique Berne-Jura-Neuchâtel
IFP	Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques (France)
Interreg	Programme européen visant à promouvoir la coopération entre les régions européennes et le développement de solutions communes dans les domaines urbain, rural et côtier, économique et de l'environnement
ISOS	Inventaire des sites construits à protéger en Suisse
IVS	Inventaire des voies historiques de la Suisse
LADE	Loi cantonale sur l'appui au développement économique
LAA	Logement à loyer abordable
LAL	Loi cantonale sur l'aide au logement
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire
LCAT	Loi cantonale sur l'aménagement du territoire
LCAP	Loi cantonale d'aide à la personne
LCEn	Loi cantonale sur l'énergie
LConstr.	Loi cantonale sur les constructions
LCR	Loi sur la circulation routière
LDFR	Loi fédérale sur le droit foncier rural
LEaux	Loi fédérale sur les eaux
LEne	Loi fédérale sur l'énergie

LFORTA	Loi fédérale sur le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération
LFo	Loi fédérale sur les forêts
LOG	Loi fédérale sur le logement
LMD	Loi cantonale sur la mobilité douce
LPAgr	Loi cantonale sur la promotion de l'agriculture
LPE	Loi fédérale sur la protection de l'environnement
LPN	Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage
LPR	Loi fédérale sur la politique régionale
LRVP	Loi cantonale sur les routes et voies publiques
LSPC	Loi cantonale sur la sauvegarde du patrimoine culturel
LSR	Loi sur les résidences secondaires
LTour	Loi cantonale sur l'appui au développement touristique
MD	Mobilité douce
MoPEC	Modèle de prescriptions énergétiques des cantons
MRMT	Microrecensement mobilité et transports
NECO	Service cantonal de l'économie
NO <sub>2</sub>	Dioxyde d'azote
NO <sup>x</sup>	Gaz composés d'azote et d'oxygène principalement produits par la combustion des combustibles fossiles
NPR	Nouvelle politique régionale (fédérale)
O <sub>3</sub>	Ozone
OAT	Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire
OCRDP	Ordonnance fédérale sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière
OEaux	Ordonnance fédérale sur la protection des eaux
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFo	Ordonnance fédérale sur les forêts
OFROU	Office fédéral des routes
OFS	Office fédéral de la statistique
OFT	Office fédéral des transports
OPair	Ordonnance fédérale sur la protection de l'air
OPAM	Ordonnance fédérale sur la protection contre les accidents majeurs
OPAN	Office cantonal du patrimoine et de l'archéologie
OPB	Ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit
OPD	Ordonnance fédérale sur les paiements directs
OT_NE	Observatoire du territoire neuchâtelois
OSTAJ	Observatoire Statistique Transfrontalier de l'Arc Jurassien
PA	Projet d'agglomération (1 <sup>ère</sup> , 2 <sup>ème</sup> , 3 <sup>ème</sup> génération)
PA 2014-17	Politique agricole 2014-2017 (resp. PA 2022+)
PAC	Plan d'affectation cantonal
PAL	Plan d'aménagement local
PCAZ	Plan communal d'affectation des zones
PDC	Plan directeur cantonal
PDCMC	Plan directeur de mobilité cyclable
PDE	Pôle de développement économique
PDR	Plan directeur régional
PDS	Plan directeur sectoriel
PG	Pôle de gare
PGI	Plan de gestion intégrée
PHR	Programme-pilote « Territoire d'action Économie »
PIB	Produit intérieur brut
PL	Pôle de logement
PM	Pôle mixte
PM10/PM25	Poussières fines (diamètre < 10 micromètres / <2.5)
PME	Petites et moyennes entreprises
PMO	Programme de mise en œuvre de la LPR

PRODES	Programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire
PS	Plan spécial
PSE	Plan sectoriel des lignes de transport d'électricité
PSA	Plan sectoriel de l'asile
PSIA	Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique
PSM	Plan sectoriel militaire
PST	Plan sectoriel des transports
PTCH	Projet de territoire Suisse
PT_NE	Projet de territoire cantonal
RACN	Recensement architectural du canton de Neuchâtel
RAT	Rapport sur l'aménagement du territoire
Raum+	Méthode de relevé des réserves dans le milieu bâti élaborée par l'École polytechnique fédérale de Zurich
RCS	Région Capitale Suisse
RegBL	Registre fédéral des bâtiments et des logements
RELCAT	Règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire
RELConstr	Règlement cantonal sur les constructions
RER	Réseau express régional
RUN	Réseau urbain neuchâtelois
RVAJ	Réseau des villes de l'arc jurassien
SAGR	Service cantonal de l'agriculture
SAT	Service cantonal de l'aménagement du territoire
SATAC	Plate-forme de gestion des permis de construire
SAU	Surface agricole utile
SCAN	Service cantonal des automobiles et de la navigation
SCRIS	Service cantonal (vaudois) de recherche et d'information statistique
SCTR	Service cantonal des transports
SDA	Surfaces d'assolement
SDD	Stratégie pour le développement durable
SENE	Service cantonal de l'énergie et de l'environnement
SFFN	Service cantonal de la faune, des forêts et de la nature
SGRF	Service cantonal de la géomatique et du registre foncier
SIP	Parc d'innovation suisse (swiss innovation park)
SITN	Système d'information du territoire neuchâtelois
SPB	Surfaces de promotion de la biodiversité
SPCH	Service cantonal des ponts et chaussées
STEP	Station d'épuration des eaux
STAT	Service cantonal de statistique
TF	Tribunal fédéral
TIM	Transports individuels motorisés
TJM	Trafic journalier moyen
TP	Transports publics
VLI	Valeurs limites d'immission
ZA	Zone agricole
ZAE	Zone d'activités économiques
ZAB	Zone à bâtir
ZC	Zone centrale
ZCB	Zone de constructions basses
ZH	Zone d'habitation
ZM	Zone mixte
ZR	Zone réservée
ZUD	Zone d'utilisation différée
ZUP	Zone d'utilisation publique

## 6.2. Sources des données

Les bases d'élaboration du RAT 2019 proviennent des sources suivantes (non exhaustif) :

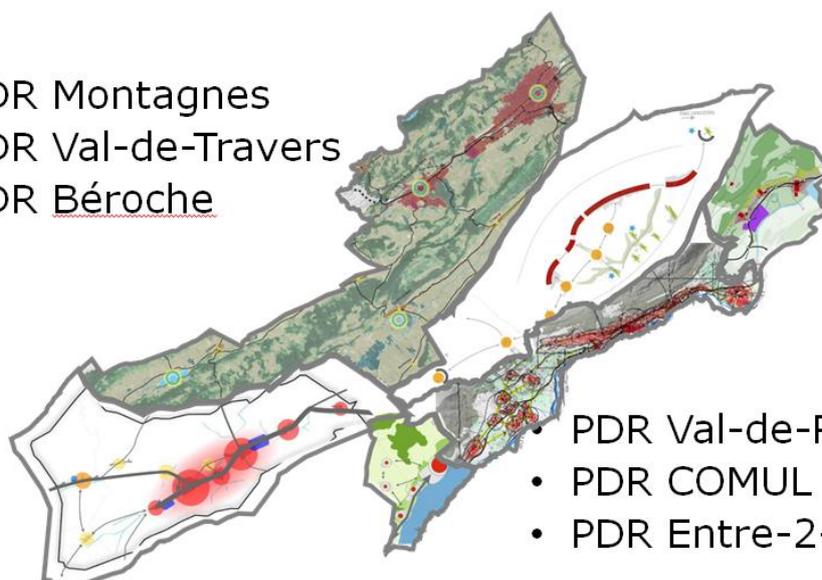
- Service cantonal de la statistique (STAT)
- Office fédéral de la statistique (OFS)
- Service cantonal de recherche et d'information statistiques (SCRIS) VD : « *Perspectives de population 2009-2040 Neuchâtel* »
- Statistiques des services métiers cantonaux (SAT, SENE, SPCH, SFFN, SCTR, SAGR)
- Cercle Indicateurs (OFS)
- Observatoire du territoire (OT\_NE)
- Observatoire Statistique Transfrontalier de l'Arc Jurassien (OSTAJ)
- Scénarios de développement 2025 (Raumentwicklung Schweiz 2025), Ernst und Partner
- Le NECO en chiffres (2019)
- Mégatrends et développement territorial en Suisse, COTER (2019)
- Publications et statistiques de la Confédération (ARE, OFEV, OFROU, etc.)
- Rapports du Conseil d'État au Grand Conseil
- Documentation et publications des services, parmi lesquels :  
*Attractivité résidentielle, mixité sociale et fonctionnelle – Problématique et enjeux, SAT, 2017*  
*Monitoring ZAE 2018 – Management des zones d'activités, SAT*
- Système d'information du territoire neuchâtelois (SITN)
- WEB GIS ARE
- Publications des banques cantonales sur le commerce de détail
- Immobilier neuchâtelois 2018, 2019
- Projet d'agglomération RUN

## 6.3 Résumé des plans directeurs régionaux – volet Projet de territoire (2017)



### Plans directeurs régionaux

- PDR Montagnes
- PDR Val-de-Travers
- PDR Béroche



- PDR Val-de-Ruz
- PDR COMUL
- PDR Entre-2-Lacs

DÉPARTEMENT DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ET DE L'ENVIRONNEMENT

Figure 44 : Assemblage des PDR présenté à l'occasion de la séance d'information aux communes  
Source : Service de l'aménagement du territoire, 2017

### 6.3.1 PDR « Montagnes »

Une vision de société sous-tend la réflexion territoriale. Dans celle-ci :

- Les deux villes concentrent les habitants, les emplois et les services, par le biais de projets de requalification urbaine et de densification de leurs centres.
- Les bourgs et villages pérennisent leur existence en maintenant leur population à leur niveau actuel, grâce au maintien des activités et services existants tels qu'écoles, accueils de la petite enfance, administrations, commerces de proximité, artisanat, et par des projets de requalification urbaine et de densification dans la plupart des centres de localités et une offre variée et adaptée en terrains à bâtir à vocation d'habitat, notamment pour les personnes âgées.
- Les territoires d'habitat traditionnellement dispersé participent au développement par le biais de l'offre de logements complémentaire liée à la valorisation du patrimoine rural et aux activités accessoires de l'agriculture.
- L'amélioration de la desserte interurbaine en TP est visée, de même que la requalification des traversées de localités, notamment en lien avec l'évitement du Locle.

### 6.3.2 PDR « Val-de-Travers »

Dans le Projet de territoire Val-de-Travers :

- La ligne ferroviaire constitue la colonne vertébrale sur laquelle le développement de la région doit s'appuyer, les villages de Fleurier-Môtiers-Couvet accueillant l'essentiel des équipements publics et constituant le cœur de la ville séquentielle linéaire : leur développement est prioritaire.
- La vitalité des centres situés hors du cœur de la ville séquentielle doit être maintenue, mais leur développement est mesuré et secondaire.
- Le pôle de développement économique régional Couvet-Buttes est maintenu et son attractivité qualitative est renforcée en lien avec l'amélioration de la desserte en transports publics.
- Les zones d'activités situées dans les villages doivent être densifiées afin d'atteindre une utilisation optimale du sol. Les zones d'activités non construites et ne répondant pas aux besoins de la région sont réduites.
- Les gels de zone à bâtir pour les besoins au-delà de 2030 doivent se situer prioritairement dans les localités formant le cœur de la ville séquentielle linéaire, mais situés en bordure de l'urbanisation.

### 6.3.3 PDR « Val-de-Ruz »

Le Projet de territoire Val-de-Ruz distingue des objectifs différentiels pour les sous-espaces qu'il a définis :

- Dans la couronne nord : en premier lieu, densification des centres et proche des pôles de vie ; ensuite, urbanisation entre le bâti existant et la forêt, ainsi que le long de la RC ; enfin, pas d'extension au *sud* du bâti existant, sur les SDA, mis à part le pôle de Cernier dans la variante avec RER.
- Dans les villages de plaine et les villages pittoresques : maintien des limites de la zone à bâtir actuelle, sauf si la desserte en TP est insuffisante (pas niveau D).
- Dans les villages de La Côtière : principe de réduction de la ZAB.
- Dans les montagnes : réduction des zones à bâtir aux limites du bâti et selon desserte TP notamment.
- Pour les zones d'activités économiques, la région ambitionne d'atteindre un rapport entre emploi et habitant de 1 pour 2 dans la région et définira plus précisément

comment cet objectif peut être atteint au regard des zones existantes et des projets qu'elle envisage, en coordination avec la politique des pôles.

#### **6.3.4 PDR « Communauté urbaine du Littoral » (COMUL)**

Le PDR COMUL est fondé sur le Projet d'agglomération 3<sup>ème</sup> génération (PA3). Il prévoit notamment pour les différentes parties qui composent ce territoire :

- Ville Littoral : densification/restructuration et détermination de pôles de logement / mixtes, notamment le long des axes structurants et futurs (PRODES), selon le PDC.
- Archipel Ouest : renforcement des centralités, améliorations des connexions entre les villages, poches d'urbanisation réparties au niveau régional mais contenues dans les surfaces existantes, sauf sur le plateau de la gare à Boudry (extension).
- Pôle Est : renforcement de la structure urbaine autour de la gare de Marin et de Marin-Centre. Meilleure connexion entre le pôle, la zone de centre commercial et le bâti existant.

#### **6.3.5 PDR « Béroche »**

Le projet de territoire de cette région prévoit :

- Une structuration en pôles principal (Gorgier-Saint-Aubin) et secondaires (Sauges, Vaumarcus, Fresens, Montalchez), permettant d'envisager des augmentations modérées de la zone à bâtir pour l'habitat et les activités mixtes dans ces secteurs.
- Une réduction ou un maintien à un faible niveau des réserves dans les autres entités.
- Une amélioration de l'offre en TP sur l'axe de/vers Neuchâtel, idem de/vers Yverdon. La gare devient le lieu du développement principal de la région.
- Une coordination et une pesée des intérêts entre urbanisation et viticulture, dans les secteurs soumis à pression.

#### **6.3.6 PDR « Entre-deux-Lacs »**

Cette région prévoit dans son plan directeur régional :

- Une urbanisation compacte autour des noyaux villageois et contenue par les limites paysagères.
- La reconversion de certaines zones d'activités pour plus d'intensité urbaine et de mixité, notamment à proximité des gares.
- Le maintien de la grande zone d'activités de plaine dans sa vocation particulière, de même qu'une complémentarité des zones d'activités de la région à l'échelle régionale et interrégionale.
- La ligne de chemin de fer constitue la colonne vertébrale du développement. L'urbanisation et le développement s'effectuent prioritairement autour des gares.

## TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1 : Évolution du nombre de nuitées entre 2014 et 2019, en chiffres absolus et prorata.....	13
Figure 2 : Répartition du PIB neuchâtelois par branche en 2018 .....	15
Figure 3 : Évolution des emplois 2014-2016, en équivalents plein temps .....	15
Figure 4 : Nombre d'emplois et part du secteur secondaire en 2016 .....	16
Figure 5 : Localisation des secteurs stratégiques selon le PDC, tous types de pôles et friches .....	17
Figure 6 : Analyse de la disponibilité des terrains dans les ZAE hors des pôles .....	19
Figure 7 : Variation relative de l'emploi dans le secteur commercial en Suisse romande, entre 2011 et 2016, en pour cent.....	21
Figure 8 : Consommation totale d'énergie finale par agent énergétique en GWh, 2000-2016.....	23
Figure 9 : Consommation d'énergie finale en kWh/habitant 2000-2016 .....	24
Figure 10 : Production totale d'énergies renouvelables par agent énergétique en GWh, 2000-2018.....	25
Figure 11 : Consommation totale d'énergie finale (GWh) et production totale d'énergies renouvelables (GWh) 2000-2018.....	25
Figure 12 : Évolution de la population résidante 2000-2018 .....	29
Figure 13 : Les types d'espaces définis par le plan directeur cantonal, utilisés pour l'observatoire du territoire .....	30
Figure 14 : Répartition de la population et des emplois EPT par sous-espace en 2016-2017 .....	31
Figure 15 : Perspectives de population résidante 2017-2040, scénarios .....	32
Figure 16 : Répartition des surfaces de zones à bâtir par affectation principale, en ha... 34	
Figure 17 : Surface totale des zones à bâtir par type d'espace, en ha (sans zone de transport) .....	35
Figure 18 : Répartition des affectations pour chaque type d'espace, en %.....	35
Figure 19 : Surface totale des zones à bâtir par habitant et par emploi EPT (2017), et par type d'espace, en m <sup>2</sup> , sans la zone de transport.....	36
Figure 20 : Répartition des zones à bâtir non construites par type de zone 2014 à 2017, en ha .....	37
Figure 21 : Répartition des zones à bâtir non construites par région de planification en 2017 en %.....	38
Figure 22 : Répartition de la croissance habitants / emploi (HE) au plan cantonal et surfaces nécessaires 2030-2040 par région pour les zones d'habitation, mixtes et centrales .....	39
Figure 23 : Taux moyen de logements vacants sur l'ensemble du canton de Neuchâtel et en Suisse 1994-2018.....	41
Figure 24 : Taux de vacance des logements, par région, 1997-2018 .....	41
Figure 25 : Évolution du nombre de nouveaux logements construits 1994-2017 .....	42
Figure 26 : Répartition des nouveaux logements construits par commune en 2016 .....	43
Figure 27 : Pollution sonore en Suisse, 2017 .....	46
Figure 28 : Répartition des personnes exposées à un bruit nuisible dû au trafic selon niveaux géographiques de l'OFS, en Suisse en 2017 .....	47
Figure 29 : Coûts externes du trafic routier, ferroviaire et aérien .....	48
Figure 30 : Évolution de la température sur le canton de Neuchâtel entre 1989 et 2018	51
Figure 31 : Distances moyennes parcourues par personne quotidiennement (en km) en 2015 dans le canton de Neuchâtel et en Suisse .....	54
Figure 32 : Évolution de la distance journalière moyenne par personne (en km) dans le canton de Neuchâtel, entre 2000 et 2015.....	54
Figure 33 : Niveau de qualité de desserte des transports publics, en 2018 .....	56
Figure 34 : Qualité de la desserte en TP de la population résidante permanente en 2018 par type d'espace .....	57
Figure 35 : Qualité de la desserte en TP des emplois en équivalents plein temps (EPT) au 31.12.2015 par type d'espace.....	58

Figure 36 : Trafic journalier moyen 2016 .....	60
Figure 37 : Trafic journalier moyen sur le réseau 2002-2016 (points de comptage fédéraux) .....	61
Figure 38 : Taux de motorisation cantonaux et national de 1990 à 2017 (NE et cantons voisins).....	62
Figure 39 : Taux de motorisation par canton, en 2017.....	62
Figure 40 : Taux de motorisation par commune, en 2018.....	63
Figure 41 : Utilisation de la surface agricole utile (SAU) sans les alpages, en hectare ...	66
Figure 42 : Nombre d'exploitations par classes de grandeur .....	67
Figure 43 : Surface agricole utile conventionnelle et bio.....	67
Figure 44 : Assemblage des PDR présenté à l'occasion de la séance d'information aux communes, en 2017 .....	85

## TABLE DES MATIÈRES

<b>RÉSUMÉ GÉNÉRAL</b> .....	1
<i>Monitoring territorial: vue d'ensemble de l'état de la mise en œuvre du PT_NE</i> .....	4
1. <b>SENS ET PORTÉE DU PRESENT RAPPORT</b> .....	6
2. <b>NOUVEAUTÉS AU PLAN FÉDÉRAL ET INCIDENCES CANTONALES</b> .....	7
3. <b>BILAN DE L'AMÉNAGEMENT</b> .....	10
3.1. Relations extérieures : rayonner .....	10
3.1.1 <i>R.1 - Améliorer la position du canton</i> .....	10
3.1.2 <i>R.2 - Valoriser les domaines d'excellence industrielle</i> .....	11
3.1.3 <i>R.3 - Renforcer l'attractivité touristique et la valeur du patrimoine culturel (UNESCO, Palafittes)</i> .....	11
3.2. Économie : inciter .....	13
3.2.1 <i>E.1 – Soutenir un développement économique durable</i> .....	13
3.2.2 <i>E.2 - Assurer un approvisionnement durable</i> .....	22
3.2.3 <i>Utilisation des ressources</i> .....	27
3.3. Espace urbain : valoriser .....	28
3.3.1 <i>U.1 - Politique d'urbanisation durable</i> .....	28
3.3.2 <i>Zones à bâtir: évolution et perspectives</i> .....	33
3.3.3 <i>Parc de logements</i> .....	40
3.4. Environnement .....	44
3.4.1 <i>Protection de l'air</i> .....	44
3.4.2 <i>Lutte contre le bruit du trafic (routier, ferroviaire et aérien)</i> .....	45
3.4.3 <i>Gestion des dangers naturels, risques majeurs</i> .....	49
3.4.4 <i>Adaptation au changement climatique</i> .....	50
3.5. Mobilité – accessibilité.....	52
3.5.1 <i>A.1 - Améliorer les liaisons extérieures, RER Neuchâtelois</i> .....	52
3.5.2 <i>A.2 – Répartition modale TP, TIM, MD pédestre et cyclable</i> .....	53
3.5.3 <i>A.2 - Qualité de la desserte en transports publics</i> .....	56
3.5.4 <i>A.3 – Charges en trafic</i> .....	59
3.5.5 <i>Mobilité douce</i> .....	64
3.6. Solidarité territoriale : renforcer (agriculture, nature et paysage) .....	65
3.6.1 <i>S.2 - Organiser la multifonctionnalité du territoire rural</i> .....	65
3.6.2 <i>Surfaces d'assolement</i> .....	68
3.6.3 <i>Constructions hors de la zone à bâtir</i> .....	69
3.6.4 <i>S.3 - Préservation le patrimoine naturel et culturel et la biodiversité</i> .....	70
4. <b>ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA PLANIFICATION</b> .....	73
4.1. Planification cantonale.....	73
4.1.1 <i>Adaptation du plan directeur cantonal neuchâtelois</i> .....	73
4.1.2 <i>Plans directeurs cantonaux sectoriels et études de base</i> .....	75
4.1.3 <i>Avancement des mandats du PDC</i> .....	75
4.2. Plans directeurs régionaux .....	75
4.3. Plans d'aménagement locaux (PAL).....	76
4.4. Révision de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) .....	77
5. <b>PERSPECTIVES</b> .....	79
5.1. <i>Accompagnement des communes dans la révision des plans d'aménagement</i> .....	79
5.2. <i>Mise en œuvre des secteurs stratégiques de développement</i> .....	80
5.3. <i>Mobilisation des friches, gestion des zones d'activités économiques</i> .....	80
5.4. <i>Attractivité résidentielle et réflexions en cours sur la domiciliation</i> .....	80
5.5. <i>Gestion des surfaces d'assolement</i> .....	82
5.6. <i>Adaptation du plan directeur cantonal à la LAT2 (constructions hors zone)</i> ....	82
6. <b>DOCUMENTATION</b> .....	84
6.1. Sigles et abréviations .....	84
6.2. Sources des données.....	87
6.3. Résumé des plans directeurs régionaux – volet Projet de territoire (2017) .....	87
<b>TABLE DES ILLUSTRATIONS</b> .....	90
<b>TABLE DES MATIÈRES</b> .....	92