

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

(Du 19 février 2024)

Madame la présidente, 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 (art. 3, al. 1 LCAT). 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 (art. 9 OAT).

Le RAT 2023 couvre la période 2019-2022, 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 plan directeur cantonal de 2018 suite à l'introduction de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT1) révisée, lequel a posé plus clairement encore que ne l'avait fait l'édition 2011 les conditions-cadres pour la révision des plans d'aménagement des communes.

Après un bref survol des nouveautés législatives au plan fédéral et des incidences cantonales (chap. 2), le 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).

Globalement, le canton met en œuvre le plan directeur cantonal validé en 2019 par le Conseil fédéral, qui prévoit un renforcement de la coordination entre l'urbanisation et les transports ainsi que le développement vers l'intérieur. Grâce à la mise en œuvre de la Stratégie mobilité 2030, et notamment le projet RER de ligne directe entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, à la politique des pôles, au redimensionnement de la zone à bâtir via la révision des PAL par les communes, le Conseil d'État concrétise sa vision d'un développement territorial durable permettant de renforcer l'attractivité économique et résidentielle du canton tout en réduisant sa consommation de terres agricoles et son empreinte carbone.

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

Les principaux messages

Urbanisation

Concernant tout d'abord l'urbanisation, rappelons que le Conseil fédéral approuvait en février 2019 l'adaptation du plan directeur cantonal à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT1), laquelle a instauré un nouveau paradigme de développement vers l'intérieur et des exigences renforcées de coordination entre l'urbanisation et les transports. Pendant la période sous revue, les projets liés à la stratégie Mobilité 2030 et au projet de RER neuchâtelois ont occupé une place prépondérante. Il en va de même pour la mise en œuvre du plan directeur cantonal à travers la révision globale des plans d'aménagement locaux, qui a fortement mobilisé les ressources des communes et de l'administration cantonale, un processus effectué tous les 10 à 15 ans, et qui produira ses effets pour les 15 prochaines années. L'état d'avancement de la planification affiche un bilan positif, même s'il reste encore du travail en vue de la sanction et de l'entrée en force des nouveaux PAL.

Les enjeux sont de taille, puisque le canton doit réduire ses zones à bâtir (zones d'habitation, mixtes et centrales) de quelque 78 ha selon le PDC 2018, pour retrouver un dimensionnement conforme à la LAT. Au cours de la période, ces zones ont déjà été diminuées de 19 ha. Ajoutée aux réductions de l'ordre de 20 ha dans d'autres types de zones, la superficie totale des zones à bâtir cantonales et communales a été réduite de 39 ha entre le 1^{er} janvier 2017 et le 1^{er} janvier 2022, passant de 5'511 ha à 5'473 ha (-0.7%). Selon la statistique cantonale, la surface moyenne de zone à bâtir par habitant-e et emploi s'établit à 180 m², une valeur stable qui correspond à la moyenne nationale. Par rapport à 2017, la surface de zone à bâtir non construite et partiellement construite a diminué, passant de 688 ha à 608 ha, principalement dans les zones d'habitation et d'activités.

Dans les zones d'activités économiques, le nombre d'emplois a nettement augmenté (+4'057 EPT entre 2014 et 2020), alors que la surface à bâtir est restée la même. Cela indique que les zones d'activités économiques se densifient, ce qui est réjouissant. Les pôles économiques, destinés en priorité à des entreprises à haute valeur ajoutée, et qui sont en cours de développement, accueillent eux aussi plus d'emplois en 2020 (4'906) qu'en 2017 (4'504) ; le potentiel à l'horizon 2040 est de quelque 10'100 emplois. Le monitoring des zones d'activités économiques 2023 montre que trois pôles économiques sur les huit que compte le canton dépassent les valeurs cibles de densité d'emplois du plan directeur cantonal. Le travail de requalification des friches a été poursuivi ; les processus sont complexes et prennent du temps.

Parallèlement aux objectifs de densification et de développement vers l'intérieur, la qualité du cadre de vie dans l'espace urbain – où vit trois quarts de la population cantonale – est un enjeu qui gagne en importance et qui figure explicitement dans la LAT (art. 8 al.1). Permettant de documenter l'état de la question, le rapport passe en revue les principaux indicateurs et liste, à titre d'exemples, des projets ayant porté une attention particulière à la qualité urbaine au cours de la période. Il rapporte également l'avancement de la réflexion du canton concernant les quartiers durables.

Mobilité

Au sujet de la mobilité, les décisions des Chambres fédérales en juin 2019 concernant le projet de Ligne directe permettent de progresser dans la mise en œuvre de la stratégie Mobilité 2030 en vue d'atteindre, notamment, le doublement de la part modale des transports publics dans l'espace urbain. Mentionnons également la ligne Berne – La Chaux-de-Fonds qui a été intégrée dans le réseau ferroviaire grandes lignes en 2021 et l'ancienne H20 qui a été remise à la Confédération le 1^{er} janvier 2020, devenant la N20. Sur les tendances constatées, le trafic automobile journalier moyen est resté stable entre 2019 et 2022 et la qualité de la desserte en transports publics a progressé : elle est moyenne à très bonne pour 64% de la population en 2022, contre 63% en 2017, et pour 73% des emplois en 2021, contre 72% en 2017. Dans le domaine de la mobilité douce, plus de 15 mesures du nouveau plan directeur de la mobilité douce cyclable (PDCMC) ont déjà été mises en œuvre, représentant 24 km de pistes et bandes cyclables, et la révision du plan directeur des chemins pour piétons et chemins de randonnée pédestre a été achevée et a débouché sur l'octroi d'un crédit d'investissement pour sa réalisation en novembre 2023.

Démographie, économie et logements

Sur le thème de la démographie, les efforts ont été poursuivis en matière d'attractivité, notamment sur le plan de la domiciliation, de la fiscalité, de la mobilité, de l'habitat et des structures d'accueil pré et parascolaires, pour retrouver une croissance de population modérée et durable. Ceux-ci semblent commencer à porter leurs fruits, puisque sur les trois dernières années (2021, 2022, 2023), la population résidante est en hausse, grâce au solde migratoire international. Sur la période 2019-2023, la population cantonale a augmenté de 1.05 %, atteignant 178'173 habitant-e-s à la fin de l'année 2023. Les quatre années déficitaires 2017-2020 ont ainsi quasiment été compensées. La tendance au bilan migratoire négatif au profit des autres cantons n'a en revanche pas été inversée.

Le vieillissement de la population reste un sujet de préoccupation important, car il s'accroît avec 20% de personnes de 65 ans ou plus en 2023 contre 17% en 2000 ; la proportion annoncée pour 2050 est de plus de 25%. Le parc immobilier, les établissements médico-sociaux et les aménagements urbains doivent être adaptés à cette nouvelle réalité. C'est ce que les collectivités ont commencé à faire au cours de la période. Des efforts complémentaires sont attendus dans le cadre de la révision des plans d'aménagement locaux, afin de renforcer l'offre d'appartements avec encadrement et la création de nouveaux établissements médico-sociaux.

En termes de répartition de la population sur le territoire, la proportion de personnes établies dans l'agglomération a légèrement diminué au cours de la période 2017-2022, passant de 70.6% en 2017 à 69.8% en 2022. La croissance la plus forte a été enregistrée dans l'espace périurbain du Val-de-Ruz et des pertes démographiques importantes ont été constatées dans les villes de La Chaux-de-Fonds du Locle et, dans une moindre mesure, à Neuchâtel au cours de cette période. Les chiffres pour l'année 2023 montrent cependant un redressement grâce à une forte croissance de population dans les villes de La Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel. Notons encore que la taille des ménages est en baisse constante : la proportion des ménages privés d'une ou deux personnes représente 71% en 2021. Cette évolution influence inéluctablement les besoins en logements.

Sur le plan économique, les emplois EPT sont en légère hausse avec une évolution annuelle moyenne d'environ +0.3% entre 2018 et 2021. Depuis 2022, la statistique de l'emploi affiche une solide progression. Le taux de chômage est historiquement bas en 2022-2023 et des défis de disponibilité de main-d'œuvre se posent désormais pour les entreprises de certains secteurs.

Quant au taux de logements vacants, il se situe, au 1^{er} juin 2022, à 2.2%, avec des disparités importantes entre les régions. Dans les régions à fort taux de vacance (4.3% dans les Montagnes), une problématique de vétusté semble se dessiner. Le Programme Bâtiments offre des opportunités intéressantes, sous la forme de subventions à l'investissement couplées à une défiscalisation partielle des montants investis. Il est cependant centré sur les projets d'amélioration de l'efficacité énergétique et l'utilisation des énergies renouvelables.

Environnement

S'agissant des indicateurs environnementaux, le canton enregistre une baisse significative des moyennes annuelles de la pollution au dioxyde d'azote ; par contre la pollution à l'ozone reste problématique avec des dépassements en période estivale. En matière de bruit, 10% de la population neuchâteloise est soumise à des immissions sonores provoquées par le trafic routier supérieures aux valeurs légales. Le canton prend cette question très au sérieux et remplit ses obligations en la matière pour limiter et supprimer ces nuisances. À fin 2022, 53 km de revêtements phonoabsorbants ont été posés sur les routes cantonales, ce qui correspond à 29 km de plus par rapport à la situation de 2018. Par ailleurs, la concrétisation des contournements du Locle et de La Chaux-de-Fonds permettra sur la durée de soulager une part importante de la population concernée par le bruit routier. De plus, de nombreuses zones 30 km/h ont été créées dans les zones résidentielles, soit plus de 30, notamment les villes, avec le concours des communes, ainsi que sur plusieurs axes cantonaux en traversée de localité. La tendance va se poursuivre avec les nouvelles dispositions fédérales de la loi sur la circulation routière qui simplifient les procédures.

Climat et énergie

Concernant le climat, le Conseil d'État et le Grand Conseil ont adopté le premier Plan climat du canton de Neuchâtel en janvier 2023, visant, comme la loi fédérale, la neutralité carbone (zéro émission nette), mais d'ici 2040 déjà plutôt que 2050. Il comprend autant des actions sur les sources du changement

climatique que sur l'adaptation à celui-ci (plus de 80 mesures déjà en déploiement recensées et 57 nouvelles mesures). Concernant l'aménagement du territoire, une étude pour cartographier les îlots de chaleur a notamment été lancée au printemps 2023, pilotée par le SITN. Les événements majeurs qui ont eu lieu entre 2019 et 2022 (inondation, crues, éboulements) démontrent la nécessité d'une bonne stratégie préventive et d'une action concertée des acteurs, les enjeux climatiques étant particulièrement transversaux et touchant tant les dimensions environnementales, qu'économiques et sociales.

À propos de l'approvisionnement et l'utilisation des ressources, nous constatons une tendance à la baisse de la consommation totale d'énergie (-13.8% entre 2000 et 2022), proche de l'objectif intermédiaire du Plan climat. La consommation d'électricité s'inscrit dans une tendance à la stabilisation, mais des efforts d'efficacité et d'économies supplémentaires seront nécessaires pour compenser l'augmentation de consommation liée à l'électrification croissante de notre société. Les énergies renouvelables produites dans le canton progressent également, malheureusement plus lentement qu'espéré en raison, en particulier des oppositions aux projets éoliens en cours de développement. La part d'énergie renouvelable utilisée pour couvrir les besoins énergétiques, qui est d'environ 30% en 2022, devra progresser en regard de l'objectif de la neutralité carbone à l'horizon 2040. Le Programme Bâtiments encourage l'efficacité énergétique et l'exploitation des énergies renouvelables par une subvention qui couvre environ 15% des coûts des travaux. En 2022, 897 promesses de subvention pour 9 millions de francs ont été accordées dans le canton de Neuchâtel (PB-NE).

Agriculture et nature

Sur le thème de l'agriculture, retenons qu'après une baisse constante depuis les années 2000, la surface agricole utile (SAU) a augmenté au cours de la période 2019-2022 (+ 0.81%), s'établissant à 31'661 ha en 2022, avec un nombre d'exploitations en baisse et un nombre d'emplois stable. La part de SAU en agriculture biologique a encore progressé sur cette période (+26.9%), ce qui mérite d'être salué. De même, la part de SAU dévolue à la promotion de la biodiversité (SPB1) est passée de 15.6% en 2017 à 16.1% en 2022. Les 600 hectares de vignes ont été maintenus selon l'objectif cantonal, et la proportion du vignoble en exploitation biologique est très élevée dans le canton (52% en 2022) en regard de la moyenne suisse (18%). Concernant la préservation des meilleures terres agricoles que sont les surfaces d'assolement, entre fin 2020 et fin 2022, toutes les emprises liées à l'urbanisation ont été compensées. À fin 2022, l'inventaire cantonal compte 7'239 ha de SDA, soit une marge de manœuvre de 539 ha par rapport au contingent à garantir fixé par la Confédération. À cette même période, l'ensemble des surfaces naturelles protégées représentait quelque 17'608 ha, soit 24,5% du territoire cantonal, en progression de 2.5% depuis le dernier rapport.

Gouvernance et relations extérieures

Signalons, durant la période 2019-2022, la bonne collaboration avec les cantons voisins et la Confédération, à travers les partenariats institutionnels et les diverses instances de coordination, de même que la poursuite des fusions entre communes. Le nombre de communes neuchâteloises est passé de 31 à 27 à fin 2022 (elles seront 24 à début 2025), favorisant ainsi les synergies et l'efficacité des collectivités publiques dans la gestion de défis toujours plus exigeants. En novembre 2023 quatre communes ont encore fusionné. Un quatrième projet d'agglomération a été déposé auprès de la Confédération (PA RUN 4) en septembre 2021, proposant de nouvelles mesures dans le domaine des transports et de l'urbanisation au service de la qualité urbaine et du report modal. Le programme Interreg France-Suisse 2021-2027, visant à consolider un espace transfrontalier fonctionnel et dynamique, a été adopté en 2022. Quant au tourisme, la période a été marquée par d'excellents résultats dans l'hôtellerie et la parahôtellerie, notamment au cours de la pandémie de Covid-19. Certain-e-s semblent avoir redécouvert la qualité de nos paysages et l'intérêt de nos grands espaces au vert pour se ressourcer.

Conclusions

Le Conseil d'État constate que l'urbanisation est sous contrôle, de même que la gestion des meilleures terres agricoles, et que des progrès ont déjà été réalisés dans les domaines de l'énergie et de la mobilité, ou encore de la biodiversité, même si naturellement ils doivent être poursuivis en regard des objectifs ambitieux du Plan climat et du plan directeur cantonal. Le développement vers l'intérieur sera mis en place à travers la révision des plans d'aménagement locaux en cours de finalisation et la réalisation de la politique des pôles, ou encore la valorisation des friches, soutenues par le projet d'agglomération RUN. Le Conseil d'État se réjouit d'ores et déjà de poursuivre ces efforts et de constater les effets de ces futures mesures sur le territoire neuchâtelois, avec le concours des partenaires publics et privés.

MONITORING TERRITORIAL

PT_NE	Chapitre RAT	Objectif	Progression de mise en place du dispositif (légal, planification)	Tendances / Effets constatés
R.1	3.1.1 Positionnement du canton	Réformer les institutions. Améliorer la position du canton.		Progrès
R.3	3.1.3 Développement touristique et patrimoine culturel	Renforcer l'attractivité touristique et la mise en valeur du patrimoine culturel.		Progrès
E.1	3.2.1 Développement économique	Développement économique durable. Croissance des emplois. Création de pôles économiques.		Progrès
E.2	3.2.2.a) approvisionnement énergétique	Développer les énergies renouvelables et l'autonomie énergétique.		Progrès
	3.3.5.f) Changements climatiques			Progrès
A.1	3.4.1.a) Transports publics	Renforcer les liens ferroviaires avec les villes suisses et la France.		Progrès
A.2	3.4.3 Report modal	Viser un report modal fort vers les TP et les MD.		Stabilité
A.3	3.4.1.b) Transports individuels motorisés	Réorganiser le réseau routier. Limiter la croissance du TIM.		Stabilité
U.1	3.3.1 Urbanisation	Croissance démographique en priorité dans l'espace urbain et les centres. Construction de logements.		Stabilité
U.2	3.3.5 Environnement	Densification de qualité. Assainissement du bruit routier. Maintien des valeurs de pollution en dessous des seuils légaux.		Progrès
S.1	3.5.1. Accessibilité et services de base	Répondre aux besoins des populations les plus fragiles et aux minorités.		Progrès
S.2	3.5.2. Territoire rural	Maintien de la SAU. Renforcement de la part bio. Maintien du contingent SDA et de la marge de manœuvre.		Progrès
S.3	3.5.3 Patrimoine naturel et biodiversité	Augmenter la surface protégée et de la biodiversité.		Progrès

Commentaire
Diminution du nombre de communes de 31 à 27 entre 2019 et 2022 (24 à début 2025), soit moins de la moitié par rapport à 2000. Poursuite de la coopération transfrontalière et avec les cantons voisins. Lancement d'une politique active de domiciliation.
Adoption du règlement relatif à la LSPC. Adoption du PDChemins. Hausse de la contribution économique de l'offre touristique (+ 8%) entre 2021 et 2022. Hausse des nuitées hôtelières (+3.4%) et en campings (+76.5%) entre 2015-2018 et 2019-2022.
Poursuite de la planification des pôles. Emplois EPT en légère hausse (en moyenne +0.3% par année) entre 2018 et 2021. Solide progression de la statistique de l'emploi depuis 2022. Densification des ZAE : augmentation du nombre d'emplois (+4'057 EPT) entre 2014 et 2020.
Modifications de la Loi sur l'énergie, facilitation des procédures en matière d'énergies renouvelables. Baisse (-13.8%) de la consommation totale d'énergie entre 2000 et 2022. 30% de l'énergie consommée est renouvelable en 2022. 15.7% de l'énergie renouvelable consommée est produite dans le canton en 2022. Nombreuses oppositions à la réalisation des projets.
Approbation du Plan climat en 2023. Plusieurs événements naturels extrêmes causant des dégâts. Quantité de CO2 émis : objectifs cantonaux intermédiaires atteints.
Accompagnement de grands projets de transport. Intégration de la ligne Berne – La Chaux-de-Fonds dans le réseau ferroviaire grandes lignes. Augmentation de la capacité et du nombre de courses sur la ligne des horlogers.
Révision du RelConstr sur le stationnement. Mise en œuvre de 15 mesures du PDCMC. Mise aux normes LHand de 21.5% des 1000 arrêts TP à mi-2023. Lancement de l'avant-projet de Ligne directe. Bonne qualité de desserte TP en comparaison intercantonale.
Entrée en vigueur de la LRVP et traitement des oppositions de la H18. Stabilité du trafic automobile journalier moyen. Maintien du trafic élevé sur les principaux axes routiers. Démarrage des projets de contournement routier du Locle et de La Chaux-de-Fonds.
Accompagnement révision des PAL et du PA4. Augmentation de la population de +1.05% entre 2019 et 2023. Légère baisse de la part de la population dans l'espace urbain au profit de l'espace périurbain entre 2019 et 2022 ; ce constat devrait changer avec la prise en compte des chiffres de 2023 favorables aux villes. Augmentation du taux de logements vacants à 2.2% (2022) en moyenne cantonale ; certaines régions toujours en dessous du taux de pénurie.
Plan de mesure OPair en cours. Problème persistant de la pollution à l'ozone (O3). Diminution de la pollution liée aux dioxydes d'azote (NO2). 53 km de routes cantonales ont été assainis au niveau phonique.
Modification législation AE et EMS. 400 AE labélisés ou en cours de labélisation sur un objectif de 1'800 par rapport à 2030. Progression de la part de logements d'utilité publique de 2.5% en 2018 à 3.2% en début 2023.
Soutien de projets d'agriculture de proximité, 2 ^e phase du PAC viticole et modifications du Guide SDA. Légère augmentation de la surface agricole utile (SAU) (+0.81% entre 2019 et 2022). Augmentation de la part de SAU en agriculture biologique (+26.9% entre 2019 et 2022). Maintien du contingent de SDA.
Entrée en force du PAC Haut Plateau du Creux-du-Van janvier 2023 et démarrage des travaux dans le cadre des conventions-programmes 2020-2024. Progression de 2.5% des surfaces naturelles protégées par rapport à 2018, avec 24.% du territoire en surface naturelle protégée.

1. SENS ET PORTÉE DU PRÉSENT RAPPORT

Le rapport 2023 sur l'aménagement du territoire (RAT 2023), adressé par le Conseil d'État au Grand Conseil, répond aux besoins et obligations suivants :

- Informer tous les 4 ans 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 prochaines années, comme le prévoit la législation fédérale (art. 9 OAT).

Le RAT 2011 représente un premier point de référence au moment de l'entrée en vigueur du nouveau plan directeur cantonal (ci-après PDC). Il intègre 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 pré-annonçait les travaux à prévoir pour la révision du plan directeur cantonal. Cette édition s'était également appuyée sur le projet d'agglomération 2 (PA2).

Le RAT 2019 a couvert la période 2015-2018 et a permis de tirer un second bilan de la mise en œuvre du projet de territoire cantonal de 2011. Il documente les adaptations du PDC à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire révisée (LAT1), ainsi que les modifications nécessaires de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire, lesquelles ont été approuvées par le Conseil fédéral en 2019. Ces modifications ont posé 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 2023 couvre la période 2019-2022¹. Il permet de faire un premier point sur l'avancement des objectifs définis dans le nouveau plan directeur cantonal pour la mise en œuvre de la LAT, mais également dans tous les domaines traités par le PDC. Le document porte un regard dans le rétroviseur (comparaison avec les tendances antérieures), mais également vers l'avenir (perspectives).

2. NOUVEAUTÉS AU PLAN FÉDÉRAL ET INCIDENCES CANTONALES

Ce chapitre passe brièvement en revue les changements législatifs et les nouveautés au plan fédéral entre 2019 et 2022 (points forts) et les incidences de ces éléments au plan cantonal.

Tourisme et patrimoine

Avec le changement de paradigme introduit par la révision de la LAT1 (développement vers l'intérieur et densification), l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) a gagné en importance. La Confédération a édicté de nouvelles directives au 1^{er} janvier 2020 et lancé la révision de la liste des biens culturels d'importance nationale. Le Conseil national a refusé une modification de la LAT en lien avec l'ISOS en 2022. Deux initiatives parlementaires voulaient inscrire dans la loi la possibilité de déroger à la conservation intacte d'un objet inscrit à l'ISOS lors de projets de densification de l'urbanisation vers l'intérieur. Dans les débats, il a été reconnu que l'ISOS favorise une densification du bâti de qualité à condition d'être bien utilisé.

La loi cantonale sur la sauvegarde du patrimoine culturel (LSPC), adoptée en 2018, a été complétée par un règlement d'application en janvier 2021, précisant les tâches relatives aux biens culturels, aux fonds documentaires et au patrimoine immatériel effectués par le service de la culture. Un arrêté fixant les conditions de reconnaissance comme dignes d'être protégées d'immeubles bâtis sis hors zone à bâtir ayant la valeur 4 au recensement architectural du canton de Neuchâtel (RACN) a été adopté en avril 2021 pour préciser les conditions de cette reconnaissance. Le plan directeur cantonal et le droit

¹ 2019-2022 est la période visée pour les résultats statistiques, qui nécessitent toujours un délai pour être établis. Certains indicateurs non-disponibles pour cette période sont plus anciens. Parfois une comparaison par rapport au précédent rapport (RAT 2019) est proposée. Lorsqu'elles étaient disponibles, des données de l'année 2023 peuvent également renseigner certains chapitres.

fédéral donnent un cadre aux communes pour définir la manière de prendre en compte l'ISOS dans les sites construits et les constructions dignes de protection hors zone à bâtir dans le cadre de leurs plans d'aménagement locaux.

Économie

Le canton de Neuchâtel étant fortement tourné vers l'exportation, la période 2019-2022 a été marquée par la pandémie de COVID-19, le conflit en Ukraine et des difficultés de différentes natures sur les marchés. Les accords européens ont été suspendus, ce qui péjore les conditions-cadres et in fine la localisation de l'activité économique dans notre pays et le canton. La Suisse ne peut plus participer à certains programmes de recherche, ce qui la rend moins attractive pour les chercheur-euse-s, qui sont pourtant essentiel-le-s pour les entreprises innovantes. Une fenêtre d'opportunité est ouverte jusqu'à la moitié de 2024 pour renégocier ces accords. Cela induit de l'incertitude dans les milieux à la pointe. La gestion des fonds au plan international s'oriente de plus en plus vers une forme de protectionnisme et de réinvestissement dans l'industrie des pays développés (réindustrialisation). Les politiques sont plus volontaristes. Ainsi, il devient plus difficile d'attirer des entreprises ou des succursales d'autres pays, car elles bénéficient de conditions favorables dans leur propre pays. Citons encore la réforme du système fiscal international finalisée en octobre 2021, un taux d'imposition minimum devant être mis en place, ainsi que les nouvelles possibilités de financement de projets d'économie présente, ouvertes par la Confédération en 2020, via la NPR.

Concernant la réforme du système fiscal international, le canton de Neuchâtel a déjà apporté sa solution. Neuchâtel n'était pas très loin du taux et avait déjà mis en place des paliers. Cela lui permet d'être OCDE compatible sans péjorer les entreprises du cru. D'autres cantons vont reprendre ce système. 5 projets d'économie de proximité ont été soutenus en 2022 sur les 16 dossiers déposés dans le cadre du 3^{ème} appel à projets (75 projets déposés en 2020 et 37 en 2021).

Urbanisation

Suite à l'entrée en vigueur de la 1^{ère} étape de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT1), en mai 2014, les cantons avaient jusqu'en 2019 pour adapter leurs plans directeurs cantonaux et leurs lois sur l'aménagement et les constructions. La 2^{ème} étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT2), portant sur les constructions hors zone à bâtir, a été en discussion aux Chambres fédérales de 2019 à l'automne 2023. Dans un premier temps, le Conseil national a décidé la non-entrée en matière sur les propositions du Conseil fédéral. En 2021, la Commission d'aménagement du territoire du Conseil des États (CEATE-E) a remis l'ouvrage sur le métier, une consultation ayant révélé que le projet pouvait constituer un contre-projet indirect à l'initiative pour le paysage. De vifs débats ont eu lieu dans les chambres et ont conduit à des exceptions supplémentaires au principe de stabilisation du nombre de bâtiments et d'imperméabilisation des sols en dehors des zones à bâtir. La modification a finalement été adoptée par les deux chambres le 29 septembre 2023, et doit maintenant être complétée d'une ordonnance. La Confédération a reçu 32 projets d'agglomération au cours de la période, ce qui représente environ CHF 6 milliards d'investissements pour des mesures destinées à améliorer la coordination urbanisation-transport.

Le canton de Neuchâtel s'est acquitté des tâches en vue de poser les conditions-cadre de la mise en œuvre de la LAT1 dans les délais, soit avant mai 2019 par l'adaptation de son plan directeur cantonal. Depuis 2020, il est entré dans une phase de mise en œuvre avec la création de zones réservées et la révision des plans d'aménagement communaux. L'accompagnement de projets de planification de détail, en lien avec la densification, ainsi que la mise en œuvre des pôles suivra. Le projet d'agglomération RUN de 4^{ème} génération a été remis à la Confédération en septembre 2021. Concernant les constructions et installations hors de la zone à bâtir, le canton reste dans l'attente de l'OAT pour la mise en œuvre de la LAT2, et continue de gérer ces objets de manière stricte, sur la base du droit fédéral en vigueur.

Environnement et énergie

La période récente a été marquée par les craintes d'une pénurie d'approvisionnement énergétique, notamment en hiver. La Confédération a travaillé activement à la recherche de solutions. Le Conseil

fédéral a mis en consultation un projet portant sur l'encouragement de la construction de nouvelles installations solaires, et l'accélération des procédures pour les installations hydroélectriques et éoliennes. Il a toutefois été dépassé par le Parlement, avec l'introduction du Solar express en automne 2022, et les discussions sur le Wind express. Au cours de la même année, la CEATE-N a traité deux motions encourageant les installations photovoltaïques sur des murs antibruit ou les toitures, respectivement sur les surfaces situées le long des autoroutes. L'ordonnance sur les routes nationales (ORN), adaptée, est en vigueur depuis octobre 2022.

L'ordonnance sur la garantie de l'approvisionnement en eau potable lors d'une pénurie grave est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2020. Selon l'OAP, les cantons doivent faire un inventaire des installations d'approvisionnement en eau, des nappes phréatiques et des sources garantissant l'approvisionnement en eau potable. Deux motions sont en cours de traitement au niveau fédéral en ce qui concerne le traitement de l'azote d'une part et le traitement des micropolluants d'autre part.

Le canton de Neuchâtel a introduit il y a déjà plusieurs années une accélération des procédures concernant l'éolien (plan d'affectation valant permis de construire), de même que des simplifications de procédures calées sur le droit fédéral concernant les panneaux solaires (2022).

Mobilité

Le projet de Ligne directe et le crédit d'engagement qui lui est lié ont été validés par les Chambres fédérales en 2019. À partir de cette date, la Confédération, le canton et les CFF ont activement planché sur le volet technique de ce projet, afin de documenter les différents aspects dans une étude préliminaire et sélectionner le meilleur tracé coûts-utilité possible. La variante retenue a été communiquée en septembre 2023. Le plan sectoriel des transports, partie Infrastructure rail a été adaptée à la Partie programme, déjà révisée, en décembre 2022. Différents projets de l'étape d'aménagement ferroviaire 2035 sont désormais intégrés au plan sectoriel. La ligne Berne-La Chaux-de-Fonds a été intégrée dans le réseau Grande Ligne en 2021 (sur la base du Projet de territoire Suisse).

Selon une décision du Conseil fédéral, les zones 30 peuvent, depuis janvier 2023, être aménagées sans expertise sur des routes non affectées à la circulation générale (modification de la LCR). L'objectif est de faciliter la création de zones 30. La loi sur les voies cyclables est entrée en force à la même période.

Des groupes de travail tripartites (canton, CFF, communes concernées) ont été créés pour accompagner le projet de Ligne directe jusqu'à son terme. En parallèle de ces travaux, le canton et les CFF ont signé en octobre 2022 une feuille de route intitulée « Perspective générale Neuchâtel », afin de favoriser les synergies de leurs actions dans le domaine de la mobilité et de l'urbanisation (développement des infrastructures et des gares). L'introduction d'une loi fédérale sur les voies cyclables n'est pas une révolution pour le canton de Neuchâtel, qui dispose déjà d'une loi (LMD) et d'un plan directeur de la mobilité douce cyclable (PDCMC). Le volet mobilité cyclable de loisirs et VTT devra néanmoins être consolidé au niveau de la loi cantonale et de la planification directrice. Signalons encore l'entrée en vigueur de la LRVP et son règlement en janvier 2020.

Agriculture, nature et paysage

La Stratégie Sol Suisse a été adoptée en 2020, en parallèle de l'entrée en force d'un nouveau plan sectoriel des surfaces d'assolement (PS SDA). La réforme de la politique agricole PA22+ a quasiment été bouclée à la fin de la période, et mise à l'agenda de la session parlementaire de mars 2023. La politique agricole ne se borne pas à l'agriculture, mais englobe aussi le thème de la sécurité alimentaire dans le contexte général du développement durable et des enjeux climatiques. À la lumière des événements internationaux et des enjeux climatiques, la politique agricole intègre de plus en plus des préoccupations écologiques (biodiversité, entretien du paysage), un mouvement qui avait déjà commencé dans la période 2014-2017.

En 2022, Conseil fédéral et Parlement ont rejeté l'initiative biodiversité et proposé un contre-projet indirect destiné à renforcer la protection des espèces, en prévoyant notamment d'inscrire dans la loi que 17% du territoire national doivent être réservés à des fins de protection de la biodiversité (13.4% actuellement). Le Conseil national a supprimé les objectifs concrets en matière de surface et les a remplacés par une approche qualitative. En mars 2023, la Commission des États a rejeté, à la surprise

générale, le contre-projet indirect. Les discussions se poursuivront donc encore, mais il est clair que le thème de la biodiversité est désormais sous les feux des projecteurs, tant au plan national qu'au plan européen et mondial.

Les débats sur l'initiative paysage déposée en 2021 ont été reportés. Le Conseil national a prolongé tacitement le délai de traitement jusqu'au 8 mars 2024, mais l'initiative a été retirée à l'occasion de l'adoption de la révision partielle de la LAT2, fin septembre 2023. La conception « Paysage Suisse » (CPS) a été actualisée en 2022, et la Confédération travaille désormais à la mise en œuvre des 42 mesures définies dans cet instrument.

La politique agricole cantonale s'inscrit en droite ligne dans la politique fédérale. Les nouveaux crédits d'investissement pour des améliorations structurelles, d'un montant total brut de 32,5 millions de francs, dont 16,45 millions à charge du canton, ont été nécessaires pour mener à chef les projets prévus sur une période de 4 ans, principalement pour des projets de constructions rurales, des projets d'adduction d'eau dans les Montagnes neuchâteloises, la mise en œuvre du plan d'action national de réduction des produits phytosanitaires, des projets d'améliorations foncières ou encore la réalisation d'un projet de développement régional au Val-de-Ruz pour augmenter la transformation et la valorisation des produits de proximité. Concernant la préservation des surfaces d'assolement, le canton a actualisé son guide d'application relatif à leur gestion en 2020 sur la base du nouveau plan sectoriel, puis en février 2023, afin de faciliter la prise en compte des SDA dans toutes les procédures.

Climat

La loi sur le CO2 a été refusée en votation populaire en juin 2021. Elle prévoyait des objectifs en matière de protection du climat, d'innovation et de renforcement de la sécurité énergétique, ainsi qu'un objectif de neutralité pour 2050 avec une augmentation substantielle de la taxe CO2. En 2022, le Conseil fédéral a adopté un nouveau message relatif à la révision de la loi sur le CO2, afin de répondre aux préoccupations exprimées lors de la dernière révision. Le projet ne contient pas de nouvelles taxes ou taxes plus élevées, mais propose 2 milliards de francs sur 10 ans pour le remplacement des chauffages à énergie fossile. Les émissions de gaz à effet de serre doivent être réduites de moitié d'ici 2030 et la neutralité carbone doit être atteinte en 2050. Il a été largement validé par le peuple suisse en juin 2023.

Le Plan Climat neuchâtelois 2022-2027 a été adopté par le Grand Conseil en janvier 2023, avec l'objectif d'une neutralité carbone en 2040 plutôt qu'en 2050. Ce document offre un cadre cohérent aux actions déjà engagées – plus de 80 mesures - dans ce domaine dans les différentes politiques publiques et propose également plus de 50 nouvelles mesures. Quant à la nouvelle loi cantonale sur l'énergie, elle a été adoptée en 2020 et permet de concrétiser la conception directrice de l'énergie de 2017. Des plans directeurs de l'énergie sont désormais exigés de toutes les communes. Le canton a également lancé les travaux relatifs à la définition des îlots de chaleur et les résultats seront connus d'ici fin 2023. Des recommandations seront faites aux communes à l'aval de ce diagnostic.

3. BILAN DE L'AMÉNAGEMENT

3.1. Relations extérieures : rayonner

3.1.1. Positionnement du canton, gouvernance

R.1 - Améliorer la position du canton

Neuchâtel se restructure pour gagner en efficacité et en compétitivité (coopérations régionales) et 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

- Au cours de la période, le nombre de communes a diminué, passant de 31 à 27. Elles seront 24 au début de l'année 2025.
- Le canton a poursuivi ses alliances stratégiques avec les autres cantons et régions suisses ainsi qu'au niveau transfrontalier.
- Le canton a déposé le projet d'agglomération de 4^{ème} génération.
- Un délégué cantonal à la domiciliation a été engagé en 2019 et la stratégie cantonale de domiciliation a été adoptée par le Conseil d'État en 2021.

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. De 62 en 2000, le nombre de communes est passé à 27 en 2022. Au cours de la période 2019-2022, les communes du Locle et des Brenets se sont unies, de même que les communes de Neuchâtel, Corcelles-Cormondrèche, Peseux et Valangin. La Ville de Neuchâtel devient ainsi la troisième plus grande ville de Suisse romande en termes de population. Fin novembre 2023, la population des communes de La Tène, St-Blaise, Hauterive et Enges a adopté le projet de fusion, ce qui portera à 24 le nombre de communes au début de l'année 2025.

Suite à la réforme des institutions votée par le peuple en mars 2017, les communes neuchâteloises sont réparties en quatre grandes régions. Des Accords de Positionnement Stratégiques (APS) ont été conclus pour chacune d'elles² en été 2017 entre l'État, l'association Réseau Urbain Neuchâtelois (RUN, devenue Objectif :ne entre-temps), les régions et les communes. À l'issue d'un premier cycle quadriennal réjouissant, les accords ont été renouvelés pour une nouvelle période de quatre ans (2021-2024), posant ainsi la base de la collaboration entre le canton et les communes dans le domaine de la politique régionale.

Pour les communes urbaines, un quatrième projet d'agglomération a été déposé en septembre 2021 auprès de la Confédération (PA RUN4). La vision d'une agglomération unique composée de deux centres urbains complémentaires, un dans les Montagnes (transfrontalier), l'autre sur le Littoral, et reliés à terme par une liaison ferroviaire directe est confirmée. De nombreuses mesures en matière de mobilité et d'aménagement du territoire, issues des différentes générations de projet d'agglomération sont en cours de réalisation (cf. monitoring du projet d'agglomération). En 2023, le Conseil d'État et les communes ont pris la décision de déposer un projet d'agglomération 5^{ème} génération.

En matière de domiciliation et d'attractivité résidentielle, un délégué cantonal à la domiciliation a été engagé en 2019 et la stratégie cantonale de domiciliation a été adoptée par le Conseil d'État en 2021. Des projets pilotes avec des entreprises ont été lancés pour améliorer l'accueil et la domiciliation des nouveaux et nouvelles collaborateurs-trices et des pendulaires, aboutissant à un taux de domiciliation de presque 100% des personnes arrivant de l'étranger. Un réseau de sociétés spécialisées pour l'implantation facilitée a été constitué et un site internet dédié à l'accueil va être mis en ligne début 2024. Citons encore la création de la marque « Neuchâtel, un canton à vivre », la finalisation, début 2023, de deux études sous l'égide de l'Université de Neuchâtel ainsi que la campagne d'attraction de médecins généralistes et pédiatres entreprise fin 2022.

Au niveau du rayonnement extérieur, le canton de Neuchâtel a poursuivi, au cours de la période, ses alliances stratégiques : Swiss Innovation Park, Région Capitale Suisse, Greater Geneva Bern Area, Association Réseau Innovation Suisse occidentale, Arcjurassien.ch. Neuchâtel a organisé en 2021 le 9^{ème} Forum de la Région capitale suisse consacré aux innovations et à la durabilité. Le Centre Suisse d'Électronique et de Microtechnique (CSEM) à Neuchâtel, haut lieu de l'innovation avec un rayonnement international, a également été mis en avant.

Le canton est également partie prenante des collaborations politiques fédérales, au travers de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), de la Conférence des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement et de l'environnement (DTAP) ou encore des Conférences intercantionales (COSAC, CMP, CIC, CCE, CGC, CTP, etc.). La CdC a permis aux cantons de prendre position dans divers dossiers importants de politique nationale (programme de législature de la Confédération 2019-2023, loi COVID, loi sur le CO2, loi sur la protection du climat et l'objectif zéro émission nette, etc.). La DTAP a notamment pris position pour la sécurité de l'approvisionnement

² Val-de-Travers (tourisme), Neuchâtel-Littoral (innovation, smart city), Val-de-Ruz (écorégion), La Chaux-de-Fonds (montagnes neuchâteloises, espaces de liberté et de création).

respectueuse de l'environnement et participé à l'élaboration de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT2).

En ce qui concerne la collaboration transfrontalière, le programme Interreg France-Suisse 2021-2027 a été adopté en 2022. Le but est de consolider un espace transfrontalier fonctionnel et dynamique afin de répondre aux enjeux de compétitivité, de développement économique et d'emploi. Le programme 2021-2027 se base sur 5 priorités :

- Neutralité carbone et transition énergétique
- Recherche et innovation, développement des usages numériques
- Mobilité durable et multimodalité
- Culture et tourisme durable
- Réduction des obstacles à la frontière franco-suisse.

La collaboration avec la région frontalière Région Bourgogne Franche-Comté s'est poursuivie, notamment au sein de l'instance de coopération à l'échelle de l'Arc jurassien franco-suisse qu'est Arcjurassien.org et via la mise en œuvre du programme Interreg France-Suisse. Du côté suisse, Neuchâtel est allié aux cantons de Berne, Jura, Vaud au sein de Arcjurassien.ch. Enfin, au plan local, la coopération est organisée notamment au travers de l'Agglomération urbaine du Doubs (AUD), qui s'étend jusqu'à Morteau.

L'un des buts principaux est d'améliorer l'accessibilité et la mobilité au sein de l'agglomération, en particulier pour les pendulaires. Parmi les projets réalisés, la Ligne des Horlogers (Besançon – La Chaux-de-Fonds) a été rénovée en 2021 : 35 km de voie et une vingtaine d'ouvrages ont été renouvelés et confortés³ et la halte des Forges à La Chaux-de-Fonds a été créée. Le covoiturage, complément essentiel aux transports en commun pour le territoire transfrontalier, a quant à lui continué à être encouragé par le dispositif Covoiturage Arc Jurassien. La crise du COVID-19 a cependant freiné la pratique jusqu'à début 2022. Les comptages réalisés en 2018 et 2023 donnent, pour les quatre points de comptages du canton, les tendances de taux de covoiturage suivantes⁴ :

- Villers-le-Lac : 27% (+ 9 points de pourcentage par rapport à 2018), avec un trafic global en légère baisse.
- Les Verrières : 16% (-11 points), avec un trafic en forte baisse.
- Col des Roches : 14% (-1 point), avec un trafic en forte baisse.
- Charquemont/Biaufond (NE/JU) : 13% (- 17 points), avec un trafic stable.

Le canton a également augmenté son soutien financier à la desserte régionale et internationale Neuchâtel-Pontarlier-Frasne avec connexion vers Paris. Il a obtenu la participation financière de la Confédération.

3.1.2. Domaine d'excellence industrielle

R.2 - Valoriser les domaines d'excellence industrielle

Neuchâtel ambitionne de conserver et renforcer la présence d'entreprises de renommée mondiale dans des domaines de pointe réputés pour leur capacité d'innovation et leur compétitivité. En ce sens, il est nécessaire de veiller aux facteurs clefs comme la qualité de vie, les relations entre recherche-formation-production, le marché immobilier, l'accessibilité des sites et des marges de manœuvre entrepreneuriales.

Source : Projet de territoire p. 7 et fiche E_11 du PDC

Ce chapitre est développé sous le chapitre 3.2 Économie : inciter.

³ Source : Interreg Francesuisse, « Ligne des Horlogers II (travaux », (<https://www.interreg-francesuisse.eu/beneficiaire/ligne-des-horlogers-2/>).

⁴ Source : Dispositif Covoiturage dans l'Arc jurassien, Évaluation 2019-2022.

3.1.3. Développement touristique et patrimoine culturel

R.3 - Renforcer l'attractivité touristique et la valeur du patrimoine culturel

Bien que n'étant pas une destination touristique majeure, Neuchâtel dispose de nombreux atouts dans le cadre de la destination Jura&3Lacs et du développement de l'Arc Jurassien franco-suisse (histoire, patrimoine UNESCO, nature, culture, sports, affaires, industries). Les diverses attractions neuchâteloises méritent d'être regroupées, diversifiées et mieux exploitées dans une stratégie générale et un concept touristique cantonal. 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.

Source : Projet de territoire p. 8 et fiches R_31 à R_38 du PDC

En bref

- Le nombre de nuitées est en hausse tant dans l'hôtellerie (+3.4%), que dans les campings (+76.5%) entre les périodes 2015-2018 et 2019-2022.
- Le plan directeur des chemins pour piétons et chemins de randonnée pédestre a été adopté en 2023.
- 29 objets avec valeur ont été mis sous protection au cours de la période 2019-2022.

a) Tourisme

Le tourisme permet aux territoires de rayonner. La compétition pousse les régions à s'unir au-delà des frontières administratives pour gagner en visibilité. Pour sa promotion touristique, le canton de Neuchâtel est associé aux autres régions de l'Arc jurassien, complémentaires entre elles, dans la destination Jura & Trois-Lacs. Cette collaboration très active s'est poursuivie sous la période étudiée.

Le tourisme est également, et de plus en plus, une source de revenus pour le canton. Pour Neuchâtel, la contribution économique totale de l'offre est estimée à 251 millions en 2022, en hausse de 8% par rapport à 2021.⁵ Le chiffre de la participation de l'hôtellerie et restauration au PIB cantonal en 2021 est de 0.8%⁶. Avec 273'941 nuitées en 2022, Neuchâtel se place avant le canton du Jura (119'654 nuitées), de Bâle-Campagne (230'043 nuitées), mais après le canton de Soleure (417'161 nuitées), les quatre présentant une configuration territoriale et des paysages relativement comparables⁷.

La pandémie de COVID-19 a démontré un potentiel de développement important du secteur touristique. En effet, comme le montre la figure 1, le nombre de nuitées a très fortement augmenté durant les saisons estivales de 2020 et 2021 et a continué à augmenter en 2022. Le nombre de nuitées hôtelières est en hausse : +3.4% entre les périodes 2015-2018 et 2019-2022. Les années 2021 et 2022 enregistrent même des chiffres records, plus hauts que le record précédent de 2014. Les nuitées dans les campings observent une progression encore plus marquée (+76.5% entre les périodes 2015-2018 et 2019-2022). Depuis le 2021, les hôtes étrangers sont de retour et contribuent à l'augmentation des nuitées. Ils représentaient 35% des nuitées en 2022⁸. La consolidation de l'offre reste néanmoins nécessaire, tant en nombre de lits qu'en diversification de l'offre pour répondre aux attentes de tous les publics.

⁵ Source : Tourisme neuchâtelois, mai 2023.

⁶ Source : Créa.

⁷ Source : OFS – Statistique de l'hébergement touristique.

⁸ Source : Tourisme Neuchâtelois – Rapport d'activité 2020, 2021, 2022.

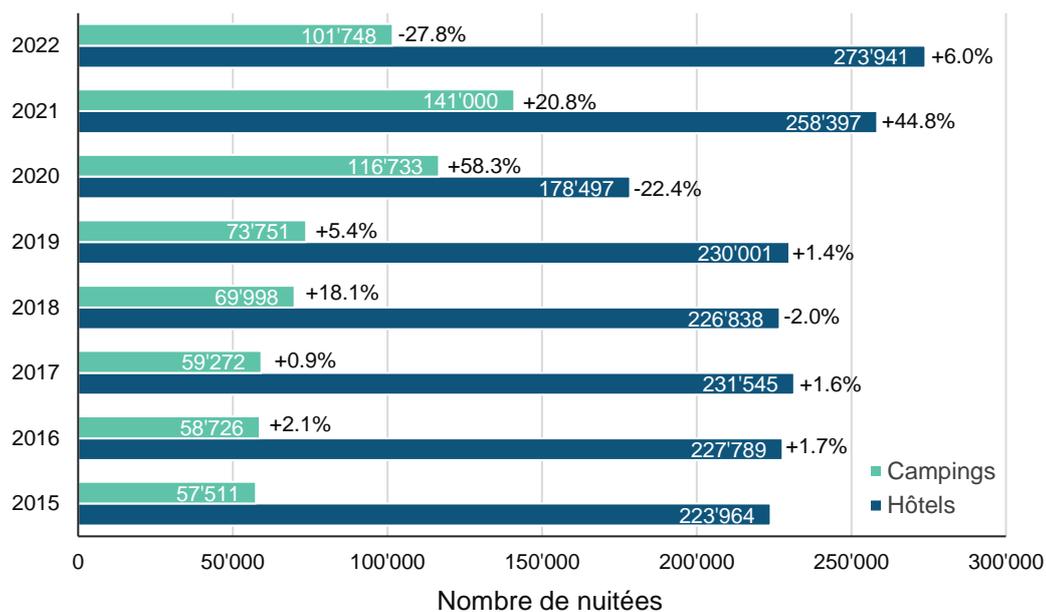


Figure 1 : Évolution des nuitées hôtelières et en campings 2015-2022. Chiffres absolus et variation en % par rapport à l'année précédente. Source : OFS – Statistique de l'hébergement touristique.

Ce succès s'expliquerait par les grands espaces naturels compatibles avec la distanciation sociale COVID-19, une part traditionnellement importante de touristes indigènes et la campagne de promotion d'envergure pour la carte d'hôtes Neuchâtel Tourist Card. D'ailleurs, la Neuchâtel Tourist Card a confirmé son attractivité avec une augmentation de son utilisation de près de 40% entre 2020 et 2021 et près de 85% depuis 2018, l'année de son introduction.⁹

Rappelons également l'importance des villes en termes d'offre et de contributions économiques, notamment à travers les nuitées et la restauration. Le succès du Palafitte et de nos musées n'est plus à démontrer. Citons deux nouveaux venus sur la période, qui contribuent encore à renforcer l'attractivité du canton, à savoir le nouveau parc et musée animalier à La Chaux-de-Fonds (MuZoo) et les fresques géantes sur les façades au Locle (Exo-Musée Street art).

Pour mémoire, en 2016 le Conseil d'État a arrêté les principes directeurs de la politique touristique du canton de Neuchâtel qui visent à augmenter la plus-value économique en définissant notamment des domaines d'activités stratégiques (DAS) : les DAS Nature et Mobilité pour les régions et les DAS Culture, MICE (Meeting, Incentive, Congress, Events) et Horlogerie pour les villes et communes. Le concept de développement est fondé sur les attraits culturels et patrimoniaux des villes et villages, complémentaires aux curiosités et activités dans le territoire naturel et rural, et vise un tourisme doux.

Les Parcs naturels régionaux (PNR) offrent des possibilités de mise en valeur des territoires ayant une qualité patrimoniale et paysagère particulière, et ce de manière durable. Deux Parcs naturels régionaux se trouvent en partie dans le canton : le Parc régional Chasseral et le Parc du Doubs. Les labels de ces PNR ont été renouvelés en octobre 2022, et les nouvelles chartes ont été adoptées respectivement pour la période 2022-2031 et 2023-2032. Tout le territoire de la commune de Val-de-Ruz a été inclus dans le Parc du Chasseral, et la fiche R_38 du plan directeur cantonal a été adaptée et validée par le Conseil Fédéral en septembre 2022.

La mobilité douce de loisirs faisant également partie des domaines d'activités stratégiques du développement touristique, citons quelques faits marquants, à commencer par la révision complète des réseaux de randonnée pédestre menée entre 2017 et 2022. Le nouveau Plan directeur des chemins pour piétons et des chemins de randonnée pédestre a été adopté en été 2023, après consultation des communes et groupes d'intérêts concernés. Le sentier du Lac, projet-phare de la mise en valeur du lac et des rives, a avancé avec la planification de détail et la réalisation concrète du projet d'optimisation entamée début 2022, grâce à l'octroi d'un crédit d'investissement ad hoc. Les itinéraires VTT ont été

⁹ Source : Tourisme Neuchâtelois – Rapport d'activité 2021.

complètement remaniés en 2019 et le renouvellement de l'infrastructure des passages VTT a pu être opéré dans les Montagnes avec un soutien NPR. Les travaux relatifs à la mise en place d'un réseau de randonnée équestre cantonal, connecté avec les itinéraires de l'Arc jurassien, ont été poursuivis par l'Association de randonnée équestre neuchâteloise (AREN).

b) Patrimoine

Le patrimoine culturel du canton est varié et compte des sites et objets de première importance. La préservation et la valorisation de ce patrimoine, aussi bien urbain que rural, revêtent un grand intérêt d'un point de vue culturel, mais aussi économique et touristique par la notoriété qu'il apporte au canton.

29 objets avec valeur ont été mis sous protection au cours de la période 2019-2022¹⁰. Le nombre de travaux de restauration de bâtiments subventionnés est tendanciellement plus élevé ces dernières années (cf. figure 2). Lors de son accompagnement des dossiers, l'Office du patrimoine et de l'archéologie (OPAN) constate des tensions croissantes entre les objectifs de la densification et la préservation du patrimoine bâti.

En milieu urbain et dans les villages en ordre contigu, où les constructions sont déjà denses, il s'agit essentiellement d'occupation des combles, impliquant l'ajout de lucarnes et de velux ; l'impact de ces travaux est relativement limité. Dans les villages, la densification peut s'avérer sensible, car elle mobilise des espaces libres de construction, tels les jardins et les vergers, qui participent également à la valeur patrimoniale des sites.

Il est aussi constaté que les caractéristiques architecturales rendent parfois difficiles les rénovations selon les critères habituels. Par exemple, les cages d'escalier étroites des anciens immeubles ne permettent pas toujours l'ajout d'un ascenseur. Si un ascenseur externe est aménagé, il empiète souvent sur le trottoir, et les arrêts se trouvent sur les demi-étages et non sur les paliers. Les mises aux normes (feu, garde-corps, énergie, etc.) sont également très contraignantes. L'intégration d'aménagements aux standards actuels, tels les balcons profonds, au patrimoine existant nécessite aussi un soin particulier.

Année	Travaux de restauration	Ajout ou agrandissement de balcons	Aménagement dans les combles
2022	52	21	17
2021	40	21	22
2020	57	18	20
2019	35	14	21
2018	34	14	13
TOTAL	218	88	93

Figure 2 : Travaux de restauration subventionnés et demandes d'autorisation pour des balcons et aménagement des combles 2018-2022. Source : OPAN.

Concernant le patrimoine UNESCO, en septembre 2022, le Centre du patrimoine mondial de l'UNESCO a pris position au sujet des parcs éoliens du Crêt-Meuron, d'Eole-de-Ruz et des Quatre Bornes quant à leur impact sur le patrimoine mondial « La Chaux-de-Fonds/Le Locle, urbanisme horloger », à l'appui d'une étude technique du Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS international), portant sur l'impact visuel des parcs éoliens à proximité du bien, sous la supervision de l'Office fédéral de la culture (OFC), en collaboration avec les autorités communales, cantonales ainsi que les offices fédéraux concernés. L'ICOMOS estime que si le canton se tient à cette planification, le développement éolien ne menace pas la relation de l'urbanisme horloger avec son environnement pastoral et forestier. Cette décision a été confirmée par l'Office fédéral de la culture (OFC), section Culture du bâti.

¹⁰ Source : OPAN, selon la date de mise sous protection NE par arrêté du Conseil d'État.

3.2. Économie : inciter

3.2.1. Développement économique

E.1 - Soutenir un développement économique durable

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

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).

Source : Projet de territoire p.9 et fiches E_11 à E_13 et U_15 du PDC

En bref

- Le nombre d'emplois a augmenté en moyenne de 0.3% par année entre 2018 et 2021. Depuis 2022, la statistique de l'emploi affiche une solide progression. Le taux de chômage est bas.
- Les zones d'activités économiques (ZAE) se sont densifiées entre 2014 et 2021 : leur surface totale a diminué (-7.1 ha), tandis que le nombre d'emplois qu'elles accueillent augmente (+4'057 EPT).
- Les ZAE dépassent les densités cibles dans 3 des 8 pôles économiques du canton.

a) Évolution du PIB¹¹

Par rapport aux autres cantons de la Suisse romande, Neuchâtel affiche en 2020, après Genève (102'880 francs), le deuxième plus fort PIB par habitant-e (87'100 francs), au-dessus de la moyenne suisse de 80'400 francs par habitant-e. Le canton de Neuchâtel est en outre au premier rang des cantons romands au plus haut PIB par emploi (181'000 francs), largement au-dessus de la moyenne suisse (168'640 francs).¹² Le PIB nominal cantonal¹³ pour 2021 est estimé à 17'050 millions de francs à prix courants.

Neuchâtel est un canton qui a conservé une vocation industrielle, à la différence de la plupart des cantons suisses, œuvrant en particulier dans l'industrie d'exportation. En effet, en 2021 l'industrie contribue à 44.5%¹⁴ du PIB nominal dans le canton, contre 21.3%¹⁵ du PIB nominal en Suisse. L'industrie est ainsi créatrice de valeur et constitue une base pour le développement des autres secteurs de l'économie. Les entreprises industrielles restent dynamiques dans le canton malgré les difficultés conjoncturelles rencontrées ces dernières années.

La figure 3 ci-dessous montre la participation au PIB cantonal des différentes branches économiques. Nous pouvons relever la participation élevée de l'horlogerie, de 18.6% en 2021 (18.3% en 2018 lors du dernier rapport)¹⁶. Si l'horlogerie reste le secteur emblématique de l'industrie neuchâteloise, les compétences qui lui sont liées sont utiles dans d'autres secteurs proches, à savoir la production du *petit, complexe, fiable, précis* et à *haute valeur ajoutée*.

Certaines entreprises du secteur industriel trouvent difficilement place dans le tissu urbain au sein d'autres fonctions, en raison des nuisances, des besoins en espace, de la fréquence des livraisons par camion et de la cherté du foncier en milieu urbain. Pour les accueillir, la mise à disposition de zones d'activités économiques, bien localisées et avec une garantie de la disponibilité, est importante. Ces

¹¹ Les chiffres régionaux du PIB sont des estimations qui sont ajustées régulièrement.

¹² Source : OFS, 2020 – Produit intérieur brut, Suisse et cantons romands.

¹³ À savoir le PIB calculé au prix du marché actuel.

¹⁴ Contribution de l'industrie au PIB cantonal, valeurs nominales : 44.5% en 2021, 43.3% en 2020, 44.0% en 2019, 44.3% en 2018. Source : Créa.

¹⁵ Source : SECO.

¹⁶ Source : Créa.

zones d'activités économiques ne devraient pas être utilisées pour d'autres usages, comme le commerce ou les activités de loisirs. Les autres entreprises sont attendues en priorité dans les zones urbaines, renforçant ainsi la mixité fonctionnelle, comme le prévoit la fiche E_11 du plan directeur cantonal.

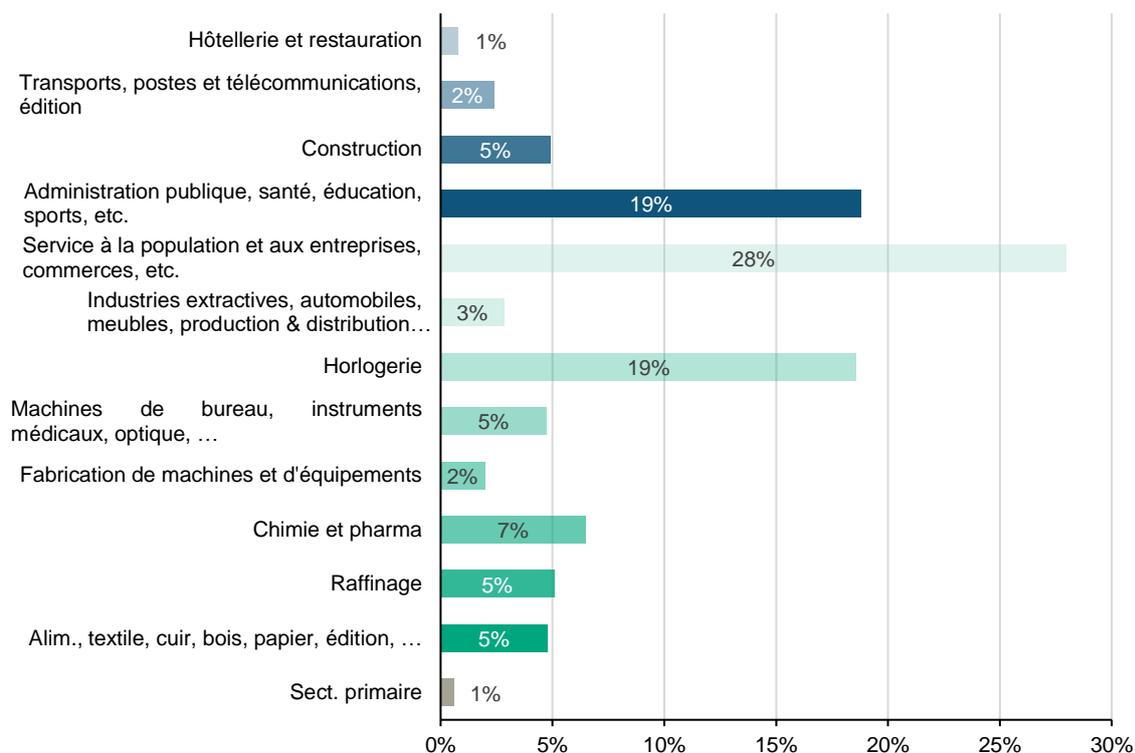


Figure 3 : PIB nominal cantonal par branche en 2021¹⁷. Pourcentage du total. Source : Créa.

b) Évolution des emplois

Emplois

En 2021, le canton compte 109'445 places de travail, représentant 86'908 emplois en équivalents plein temps (EPT). Rapporté à la population, le taux est d'environ 1 EPT pour 2.02 habitant-e-s en 2021, tandis qu'il était de 1 EPT pour 2.04 habitant-e-s en 2018. Entre 2018 et 2021, le nombre d'emplois EPT a augmenté d'environ 0.3% par année en moyenne. Avec le détail de la figure 4, nous observons qu'il a augmenté entre 2017 et 2018, s'est stabilisé en 2019, a diminué en 2020, année perturbée par la pandémie de COVID-19, puis a augmenté à nouveau en 2021¹⁸.

Selon les derniers résultats de la statistique de l'emploi (STATEM) publiée par l'OFS, le marché de l'emploi neuchâtelois montre également une solide progression sur les deux dernières années. Au troisième trimestre 2023, le nombre d'emplois affiche une augmentation de 3.2% par rapport au même trimestre de l'année précédente. Soit +1 point de pourcent que la croissance observée (2.3%) entre les troisième trimestres 2021 et 2022.¹⁹

¹⁷ La catégorie « Service à la population et aux entreprises, commerces, etc. » contient : Activités immobilières, services aux entreprises, R&D, valeur locative + Commerce de gros et de détail, réparation + Activités financières et assurances + Autres services.

¹⁸ Source : OFS – STATEM ; STAT – RCP.

¹⁹ Source : OFS – STATEM.

En termes de répartition par secteur, la majorité des emplois se trouvent dans le domaine tertiaire en 2021 (60.4%), un peu plus d'un tiers dans le secondaire²⁰ (37.5%), et seulement 2.1% dans le primaire. Il est intéressant de noter que la part de la contribution du secteur secondaire au PIB cantonal est supérieure par rapport à sa part d'emplois EPT. Le taux d'emplois dans le secteur secondaire varie beaucoup d'une commune à l'autre, comme l'illustre la figure 5.

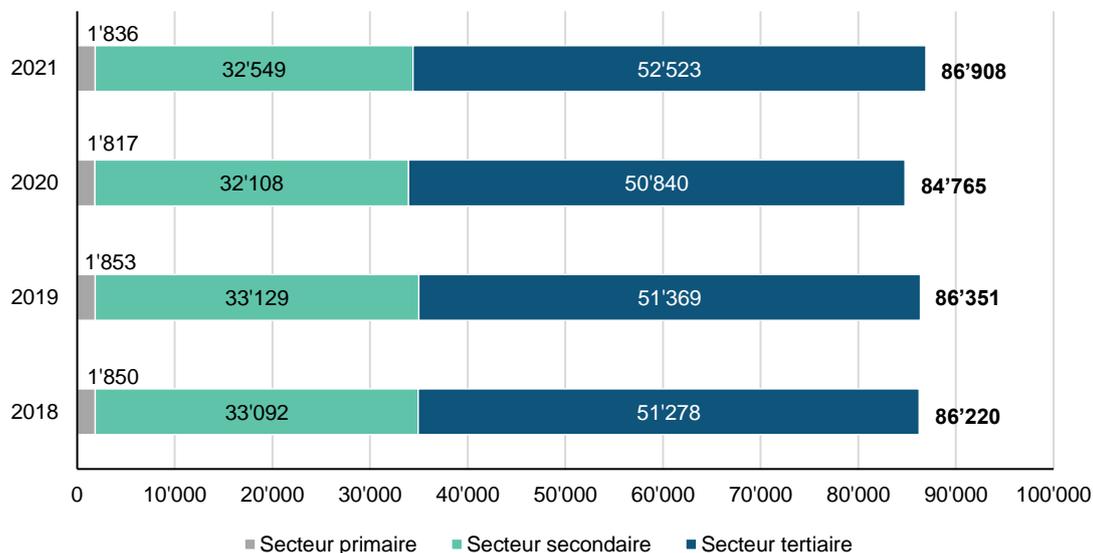


Figure 4 : Évolution des emplois (EPT) 2018-2021. Source : OFS – STATENT.

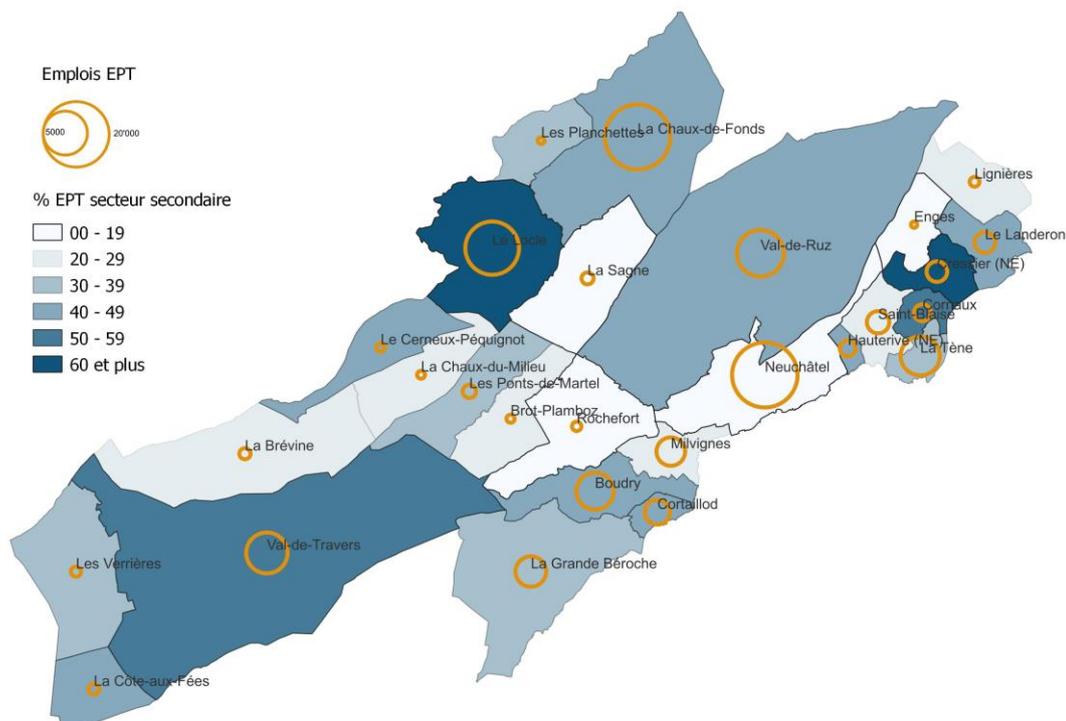


Figure 5 : Nombre d'emplois (EPT) total et pourcentage d'emplois (EPT) dans le secteur secondaire par commune en 2021. Source : OFS – STATENT.

²⁰ Le secteur secondaire comprend l'industrie et la construction.

Chômage

Après plusieurs années de baisse marquée et malgré la pandémie de COVID-19, le taux de chômage neuchâtelois reste bas. Il atteint 2.8% à fin février 2023, alors qu'il oscillait entre 4 et 7% durant la période 2013 à 2018. Ce taux est historiquement bas pour le canton de Neuchâtel et se situe en-dessous de la moyenne romande. Cette embellie est liée notamment à la conjoncture, mais aussi aux résultats des réformes menées durant les deux dernières législatures (stratégie d'intégration professionnelle).

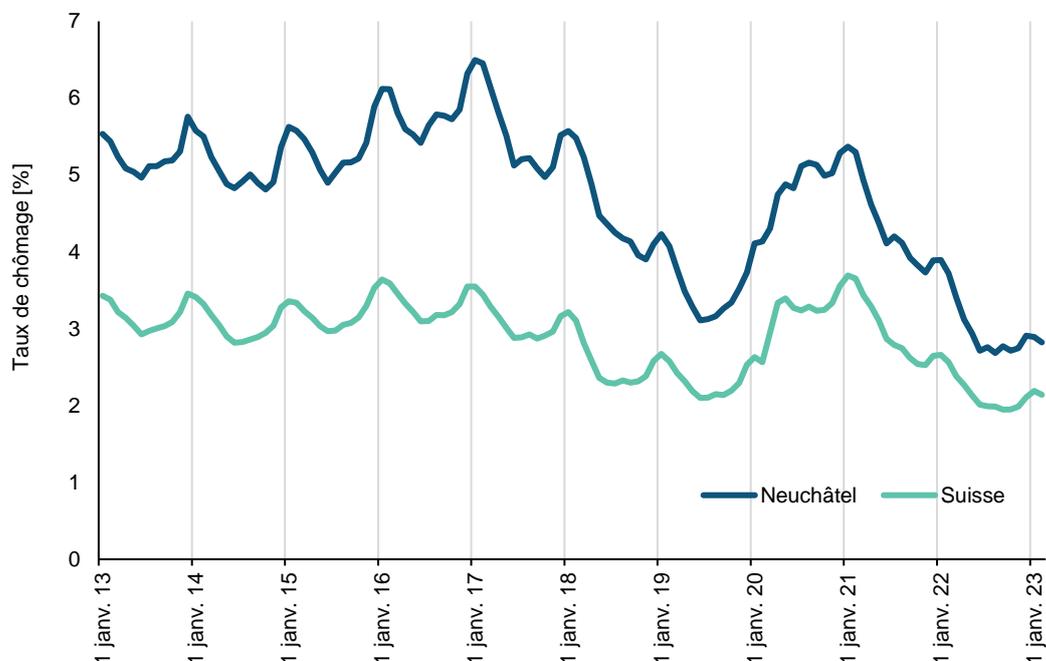


Figure 6 : Évolution du taux de chômage 2013-2023. Source : SECO.

La bonne santé économique a pour conséquence une forte demande en main-d'œuvre, en particulier dans les domaines techniques. Le service de l'économie signale une pénurie de main-d'œuvre dans ces domaines. Parmi les multiples causes expliquant ce phénomène, nous pouvons avancer les hypothèses suivantes : le départ à la retraite des baby-boomers, la généralisation du travail à temps partiel, les changements de domaine de travail suite à la crise du COVID-19, la désindustrialisation générale dans le monde contribuant à une baisse du nombre de personnes formées dans ces domaines, ainsi que la concurrence internationale pour recruter les talents à l'heure où l'Europe et l'Amérique du Nord visent une réindustrialisation.

Par rapport aux mouvements de travailleurs-euses, le nombre de frontaliers a augmenté : il était environ de 12'000-13'000 en 2019 et a dépassé les 15'000 début 2023²¹. En moyenne, environ 25'500 pendulaires viennent d'autres cantons et de l'étranger pour travailler dans le canton, tandis qu'environ 10'000 Neuchâtelois-es sortent du canton pour leur emploi.²² S'y ajoutent les déplacements pendulaires d'environ 57'000 personnes qui habitent et travaillent dans le canton. Ces déplacements quotidiens, ou du moins réguliers avec les temps partiels et la diffusion du télétravail ont un impact sur les infrastructures de transport et sur le territoire.

c) Zones d'activités économiques - Aperçu général²³

En 2021, la surface totale des zones d'activités économiques (ZAE) s'élève à 726.35 hectares (ha). Depuis 2014, on constate une baisse de la surface totale des ZAE de l'ordre de 1%, soit quelque 7 ha. Ce constat est valable dans toutes les régions, sauf dans les Montagnes neuchâteloises où la surface de ZAE a augmenté de 0.45 ha.

²¹ Source : OFS – Statistique des frontaliers, Statistique de l'emploi ; STAT.

²² Source : OFS – Relevé structurel et statistique des frontaliers, moyenne 2018-2020.

²³ Les chapitres suivants, c à f, sont fondés sur l'étude biennale « Monitoring des zones d'activités » - édition 2023. Elle prend en compte les dernières données alors disponibles : 2020 pour les emplois, 2021 pour la zone à bâtir.

En 2021, la surface des ZAE construites s'élève à environ 503 ha et celle des ZAE non construites à près de 234 ha. Depuis 2014, les premières ont augmenté de l'ordre de 18 ha et les secondes ont baissé de 25 ha. Par conséquent, les parts cantonales de ZAE construites et non construites évoluent : elles sont respectivement de 69% et 31% en 2021, tandis qu'elles étaient de 66% et 34% en 2014. Ainsi, tant au niveau cantonal que régional, les zones d'activités économiques se construisent sans que leur surface totale n'augmente.

Au cours des prochaines années, il faut s'attendre à une augmentation de la surface totale des ZAE avec la mise en zone des pôles de développement économique de Cernier et de La Tène, ainsi qu'à des modifications des surfaces de ZAE avec les révisions globales des PAL. Dans ce cadre, une partie des superficies seront réaffectées en zone mixte.

Par ailleurs, l'augmentation du nombre d'emplois dans les ZAE (+4'057 EPT) entre 2014 et 2020²⁴ indique également une densification générale des ZAE.

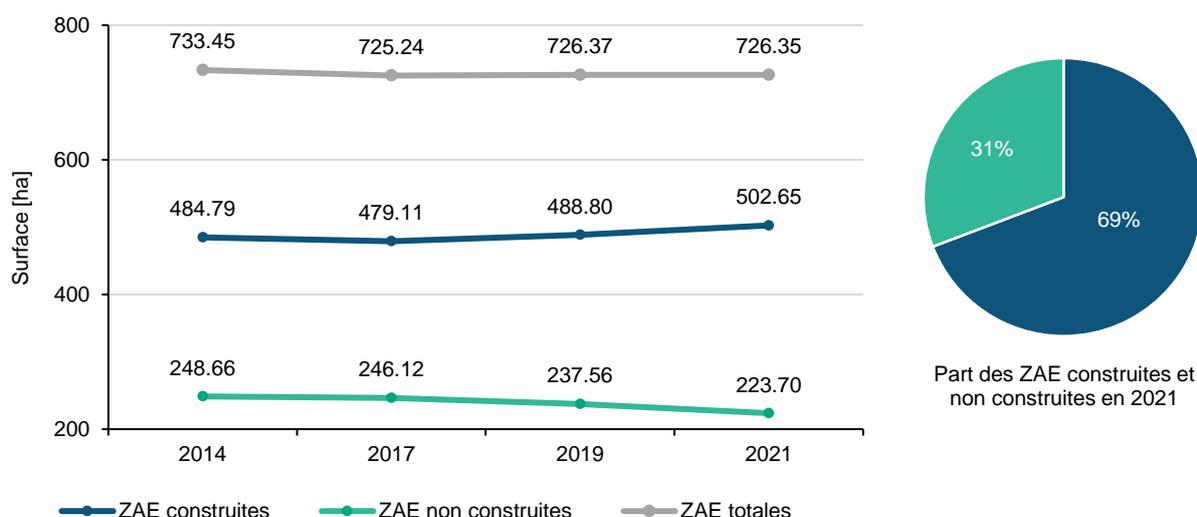


Figure 7 : Évolution de la surface des zones d'activités économiques 2014-2021. Source : SCAT – Monitoring des zones d'activités.

d) Zones d'activités économiques non construites

Les zones d'activités économiques non construites constituent une réserve stratégique pour le développement économique du canton. Elles permettent l'accueil de nouvelles entreprises et la création d'emplois tout en garantissant une densification et une utilisation rationnelle du sol. Toutefois, des obstacles entravent leur développement.

Pour identifier ces obstacles, une analyse de disponibilité est effectuée bi-annuellement par le Service cantonal de l'aménagement du territoire (cf. figure 8). En 2021, cette analyse révèle que 66% des ZAE sont considérées comme « indisponibles et répondant aux besoins du marché », une part stable depuis 2017. Autrement dit, le développement de 66% des ZAE est entravé notamment par des contraintes foncières, des réserves d'entreprises ou des équipements insuffisants. Pour pallier ce problème, de nouveaux outils légaux ont été prévus dans une modification de la LCAT adoptée en 2018. Ils doivent maintenant être implémentés dans les révisions de plans d'affectation en cours de finalisation.

²⁴ Source : OFS – STATENT.

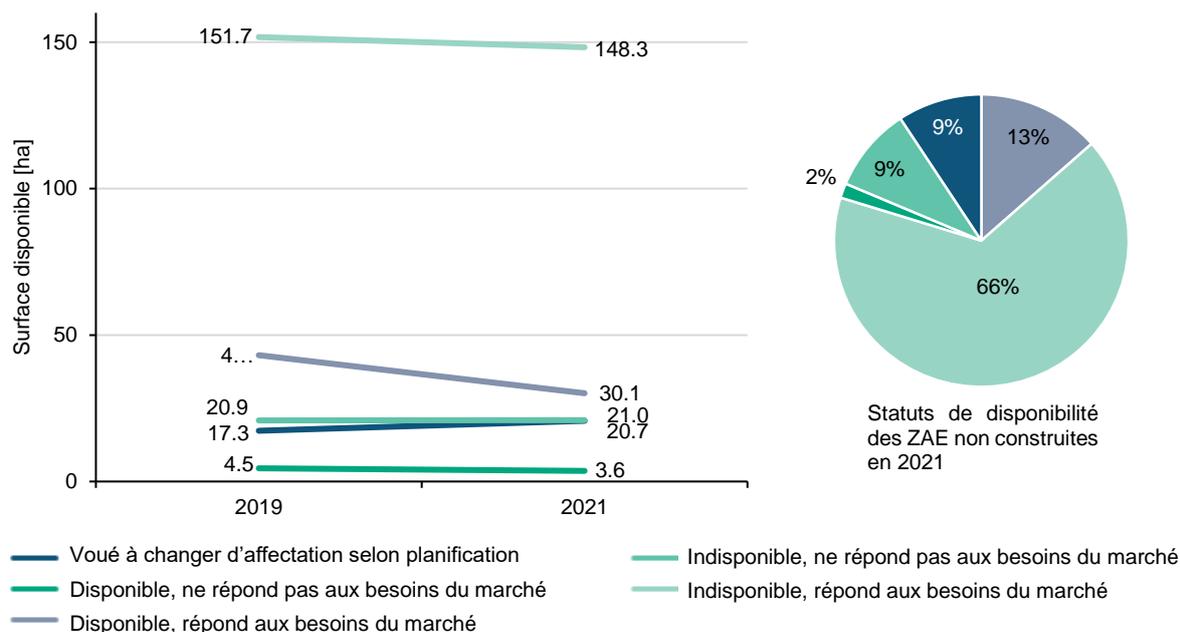


Figure 8 : Statut de disponibilité des zones d'activités économiques non construites en 2019 et 2021.
Source : SCAT – Monitoring des zones d'activités économiques.

e) Zones d'activités économiques dans les pôles de développement

Les zones d'activités économiques dans les pôles de développement économique ont une surface de 110 ha en 2021 et accueillent 4'906 EPT en 2020²⁵ contre 4'504 en 2017, sur un potentiel de quelque 10'100 EPT prévus à l'horizon 2040. Des fluctuations s'observent au cours de la période (5035 EPT en 2019).

	Pôles	Densité cible	Densité		État de la planification
			2019	2021	
cantonal	Crêt-du-Loche Néode	125	137	164	Une planification est en cours pour étendre ce pôle vers l'ouest.
	Littoral Ouest	125	103	103	Des terrains non encore affectés doivent faire l'objet d'une planification une fois que les ZAE actuelles seront totalement construites.
	Microcity	125	231	253	Le développement de ce pôle se poursuit avec la démolition récente d'un bâtiment pour permettre la construction d'un nouveau bâtiment.
régional	Entre-deux-Lacs	85	19	19	La planification de ces deux-demi pôles régionaux (Cornaux et Cressier) est en cours dans le cadre de la révision des PAL.
	Le Locle	85	195	174	Le développement de ce pôle se poursuit avec une nouvelle construction qui a vu le jour en 2021 (Audemars-Piguet).
	Littoral Est	125	0	0	Le traitement des oppositions au plan d'affectation cantonal doit être terminé d'ici fin 2023.
	Val-de-Ruz	85	53	47	Le demi-pôle du Chillou a été abandonné au profit du pôle régional de Cernier qui sera développé avec la nouvelle gare Val-de-Ruz et la Ligne directe.
	Val-de-Travers	85	60	58	La planification de ces deux demi-pôles régionaux (Buttes et Couvet) est en cours dans le cadre de la révision des PAL.

Figure 9 : Densité d'emplois (EPT/ha) dans les zones d'activités économiques des pôles en 2019 et 2021.
Source : SCAT – Monitoring des zones d'activités économiques, OFS – STATENT.

²⁵ Source : OFS – STATENT 2020.

Le tableau de la figure 9 décline les densités dans les différents pôles économiques. Les pôles régionaux Entre-deux-Lacs, Val-de-Ruz et Val-de-Travers connaissent des densités inférieures à la densité cible. Comme ce sont des pôles régionaux, il appartient aux communes de les planifier dans le cadre de la révision des PAL. Il s'agira de prendre des mesures pour renforcer la densification et la qualité de ces ZAE. Le pôle régional du Locle a vu son développement se poursuivre avec l'inauguration, en 2021, d'un bâtiment pour la manufacture d'horlogerie Audemars-Piguet.

Le pôle cantonal Crêt-du-Loche Néode et celui de Microcity présentent une densité supérieure à la densité cible. Une planification pour une extension du pôle Crêt du Locle Néode à la Chaux-de-Fonds est en cours. Le pôle cantonal Littoral Ouest à Boudry possède encore un potentiel de densification. Celui de Littoral Est à La Tène est en cours de planification (traitement des oppositions dans le cadre du plan d'affectation cantonal).

Les ZAE dans les pôles de développement économique sont destinées à accueillir les entreprises actives dans les « domaines d'activités stratégiques » (DAS). 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.

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, d'offrir un site avec une bonne visibilité et une bonne accessibilité, de même qu'un voisinage adéquat pour les éventuelles nuisances générées (bruit, vibrations). La concurrence cantonale, voire internationale, pour attirer ce type d'entreprises impose d'avoir des terrains immédiatement disponibles, planifiés, équipés, sur lesquels un permis de construire peut être délivré rapidement.

f) Zones d'activités économiques hors des pôles

Les zones d'activités économiques hors des pôles ont une surface de 616 ha en 2021 et accueillent 26'436 EPT en 2020²⁶. Comme le montre la figure 10, les ZAE atteignent ou dépassent les densités cibles dans les deux tiers des régions. Les régions Béroche et Entre-deux-Lacs connaissent une densité légèrement plus faible que la densité cible. Cette densité est également à la baisse entre 2017 et 2021 pour ces deux régions. Avec le changement d'affectation important de ZAE peu denses en zone mixte prévue dans la région Béroche, la densité va très vraisemblablement augmenter ces prochaines années.

Pour la région Entre-deux-Lacs, les grandes surfaces utilisées par la raffinerie et la cimenterie peuvent difficilement être densifiées (périmètres de sécurité, stockage, etc.). De plus, le récent permis de construire déposé pour un parc solaire augmente la surface de ZAE totale sans que de nouveaux emplois puissent être comptabilisés. Ces deux éléments expliquent la difficulté d'atteindre la densité cible et également la baisse de la densité entre 2019 et 2021.

La baisse de densité constatée dans la région des Montagnes neuchâteloises peut s'expliquer en grande partie par la baisse du nombre d'emplois constatés entre 2019 et 2021 dans cette région. Pour le Val-de-Ruz, la légère baisse de la densité est en partie due au fait que les emplois s'implantent plusieurs années après l'affectation d'une ZAE. Or, en 2021 une nouvelle ZAE est entrée en vigueur, mais la construction du bâtiment n'est encore pas terminée. La densité de cette région augmentera très vraisemblablement dans les prochaines années. Toutes les autres régions ont une densité au-delà de la densité cible.

Le thème des friches est abordé dans le chapitre 3.3.4.

²⁶ Source : OFS – STATENT 2020.

Régions RUN	Densité cible	Densité	
		2019	2021
Béroche	50	44	43
Centre-Jura	65	93	86
Communauté urbaine du Littoral	75	79	79
Entre-deux-Lacs	20	17	15
Val-de-Ruz	65	66	65
Val-de-Travers	20	25	25

Figure 10 : Densité d'emplois EPT/ha des zones d'activités économiques hors des pôles, par région, en 2019 et 2021. Source : SCAT – Management des zones d'activités, OFS - STATENT.

3.2.2. Approvisionnement

E.2 - Assurer un approvisionnement durable

Le canton de Neuchâtel garantit l'approvisionnement énergétique en visant la durabilité et l'indépendance. Les économies d'énergie sont privilégiées par rapport aux nouvelles productions d'énergie et le développement des énergies renouvelables et indigènes est un objectif. Une production électrique de plus en plus décentralisée doit assurer un approvisionnement suffisant, sûr et compatible avec la protection de l'environnement.

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.

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

En bref

- La consommation totale d'énergie suit une tendance à la baisse : -13.8% entre 2000 et 2022 ; l'objectif intermédiaire du plan climat -15% entre 2000 et 2025.
- L'énergie renouvelable produite dans le canton représente 15.7% de l'énergie totale consommée en 2022 alors que l'objectif 2025 est de 19.5%.
- Un plan directeur sectoriel de gestion intégrée des matériaux minéraux (PDS GIMM) a été élaboré.
- 5 STEP font l'objet de projets de transformation pour améliorer la qualité des eaux épurées par le traitement des micropolluants.
- Un nouveau Plan cantonal de gestion des déchets a été élaboré en 2020.

a) Énergie

La consommation totale d'énergie finale du canton est tendanciellement en baisse : -13.8% entre 2000 et 2022 (cf. figure 13), sachant que le Plan climat a pour objectif une réduction de -15% entre 2000 et 2025. Cette baisse est liée à la maîtrise de la consommation dans les domaines de la mobilité et du chauffage des bâtiments. Des variations annuelles sont constatées, dues notamment aux variations des conditions météorologiques, de la production des entreprises et des déplacements de véhicules à moteur. Un creux de consommation a été enregistré en 2020, en raison des phases aiguës de pandémie de COVID-19. La consommation par habitant-e suit également une tendance de baisse un peu plus marquée de -18.8% (cf. figure 11). À noter que, au niveau suisse en 2021, l'économie (industrie et services) est responsable d'environ 35% de la consommation d'énergie, les ménages 28% et les transports 36%²⁷.

La consommation d'électricité s'inscrit dans une tendance à la stabilisation. Cependant, une stabilisation durable ne peut être atteinte qu'au prix d'efforts d'efficacité et d'économies supplémentaires dans les années à venir, afin de compenser l'augmentation de consommation attendue en raison d'une électrification de plus en plus importante de la société.

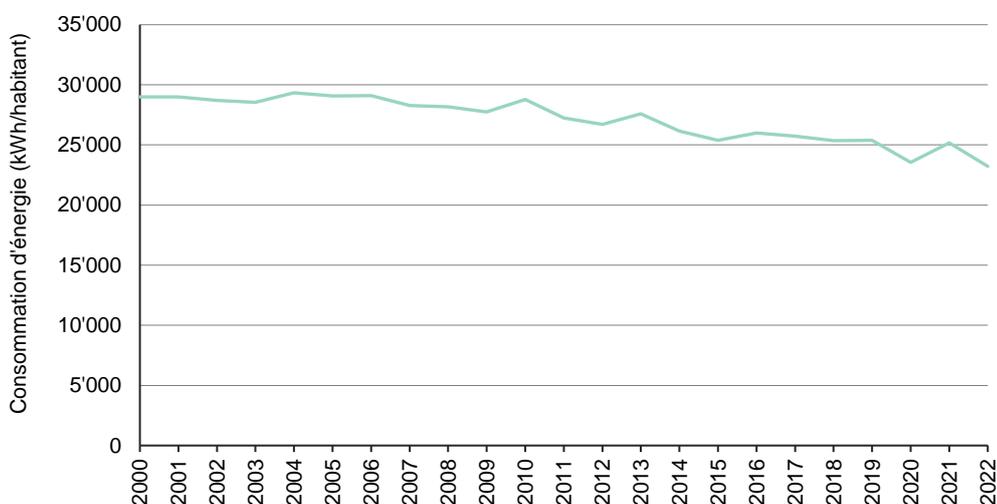


Figure 11 : Évolution de la consommation d'énergie finale en kWh/habitant-e, 2000-2022. Sources : SENE – Statistiques de l'énergie du canton de Neuchâtel ; OFS – STATPOP.

Pour couvrir ses besoins énergétiques en 2022, le canton a utilisé environ 29.5% d'énergies renouvelables. Les objectifs de la neutralité carbone, vers laquelle doit arriver le canton à l'horizon 2040, impliquent que la quasi-totalité de l'énergie consommée pour les bâtiments et les transports soit issue des énergies renouvelables. La loi cantonale sur l'énergie (adoptée le 24 janvier 2023 par le Grand Conseil) fixe des objectifs intermédiaires (2025 et 2035) en tenant compte de la politique énergétique et climatique cantonale.

Globalement, tous les types de production d'énergies renouvelables sur le territoire cantonal se développent, même s'ils représentent des parts très différentes du total, tel que le montre le graphique ci-après (figure 12).

²⁷ Source : OFEN - Statistique globale suisse de l'énergie (GEST) 2022, p.3

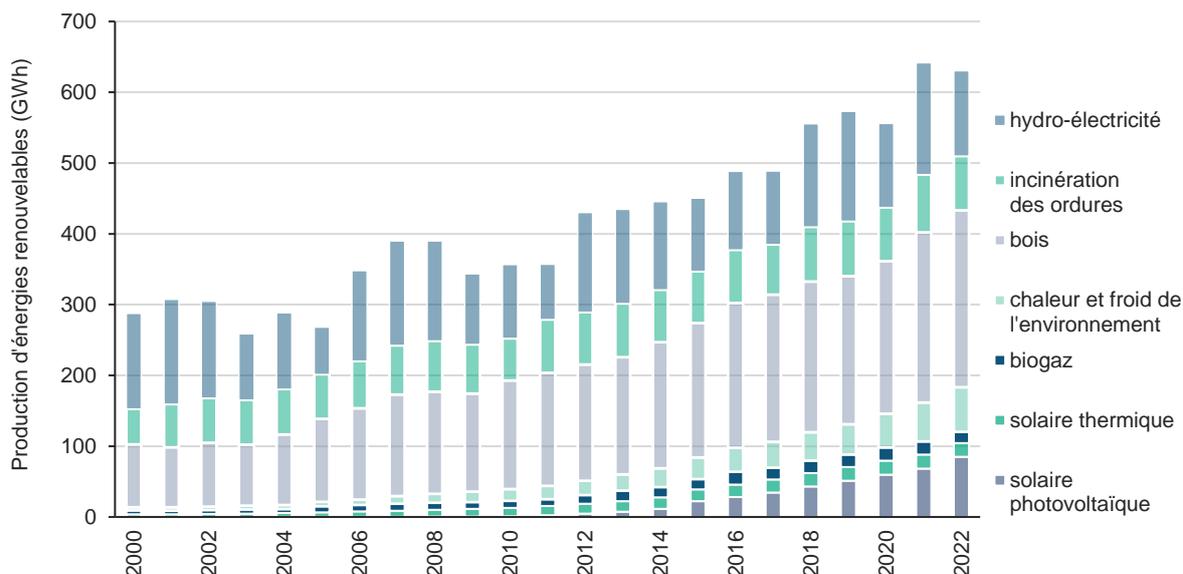


Figure 12 : Évolution de la production totale d'énergies renouvelables par agent énergétique en GWh, 2000-2022. Source : SENE – Statistiques de l'énergie du canton de Neuchâtel.

L'évolution ces dernières années de la production d'électricité solaire photovoltaïque a dépassé tous les pronostics tant au niveau fédéral que cantonal. Une mise à jour du potentiel solaire photovoltaïque du canton de Neuchâtel est donc nécessaire. Ceci d'autant plus que plusieurs communes réfléchissent à l'établissement de directives concernant la réalisation d'installations solaires dans les zones ou sur les bâtiments protégés. À ce propos, une étude menée par les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds en collaboration avec le canton est en cours afin de déterminer et planifier une stratégie solaire permettant le développement de l'énergie photovoltaïque tout en préservant la valeur universelle exceptionnelle du site, ses qualités architecturales, patrimoniales ainsi que les différentes valeurs et attributs reconnus pour l'inscription à l'UNESCO.

En septembre 2023, le Conseil d'État a lancé une subvention pour la pose de photovoltaïque sur les grands toits afin d'exploiter plus rapidement le potentiel solaire neuchâtelois. Le canton apporte ainsi, depuis le 1er octobre 2023, un soutien forfaitaire de 11'000 francs aux propriétaires ou aux coopératives désirant investir dans une installation photovoltaïque dont la puissance crête dépasse 90 kWc, soit la puissance correspondant à environ 500 m² de panneaux photovoltaïques.

Quant à la contribution de la production éolienne, qui pourrait s'élever à environ 20% de la consommation totale d'électricité, elle manque encore vu le retard dû aux oppositions et recours sur les projets. Le plan directeur cantonal a été approuvé par le Conseil fédéral en 2019, lequel a reconnu le statut de coordination réglée aux 5 sites (cf. adaptation de la fiche E_24). La question de la compatibilité entre les parcs éoliens et la métropole horlogère inscrite au patrimoine mondial de l'UNESCO a également été tranchée au cours de la période sous revue. L'avancement des planifications se présente de la manière suivante :

- Crêt-Meuron – Tête-de-Ran : Le PAC Crêt-Meuron, adopté en 2007, et dont la modification partielle a connu un échec au tribunal cantonal en 2012, se poursuit sous forme d'un permis de construire (suppression de plusieurs emplacements). Traitement des oppositions en cours. Complément à venir (mesures de protection de la flore et contre le bruit).
- Mont-Perreux/Éole de Ruz : Procédure de PAC valant permis de construire (une seule procédure combinée) en cours. Examen préalable des services cantonaux et des offices fédéraux et examen ESTI en 2022. Traitement des oppositions en cours devant le Conseil d'État ; tentative de conciliation proposée.
- Joux-du-Plâne – Les 4 Bornes : Procédure de PAC valant permis de construire (une seule procédure combinée) en cours. Examen préalable des services cantonaux et des offices fédéraux et examen ESTI en 2022. Recours rejetés par la CDP le 11 août 2023. Recours interjeté au TF en septembre 2023 ; délai pour observations DDTE sur effet suspensif et sur recours traités dès l'automne.

- Mont-des-Verrières - Montagne-de-Buttes : Après la mise à l'enquête publique du PAC de la Montagne de Buttes en 2016 et sa validation par le Conseil d'État en 2019 et décision favorable du Tribunal cantonal sur recours, le Tribunal fédéral a rejeté le recours contre le PAC ; celui-ci entre ainsi en force. Recours contre le permis de construire en cours.
- Mont-de-Boveresse : la procédure du PAC Mont de Boveresse a été mise en attente en 2013 à la demande de la commune Val-de-Travers afin d'évaluer le parc éolien de la Montagne de Buttes.

Entre 2018 et 2022, une production de biogaz a été assurée par sept stations d'épuration des eaux usées (STEP), ainsi qu'une installation industrielle et deux installations agricoles. De 2018 à 2022, les principaux réseaux de chauffage à distance (CAD) suivants ont été mis en service : Centre forestier Montmollin, Collège de Vignier à St-Blaise, La Côte-aux-Fées et Entre-deux-Lacs à Cornaux et Cressier.

Entre 2000 et 2022, la part des énergies renouvelables produites sur le territoire cantonal par rapport à la consommation totale est passée de 6.1 à 15.7% alors que l'objectif 2025 est de 19.5%. Cette évolution doit impérativement être accélérée pour atteindre les objectifs de neutralité carbone à l'horizon 2040, et les projets de production renouvelable doivent être concrétisés en accélérant les procédures.

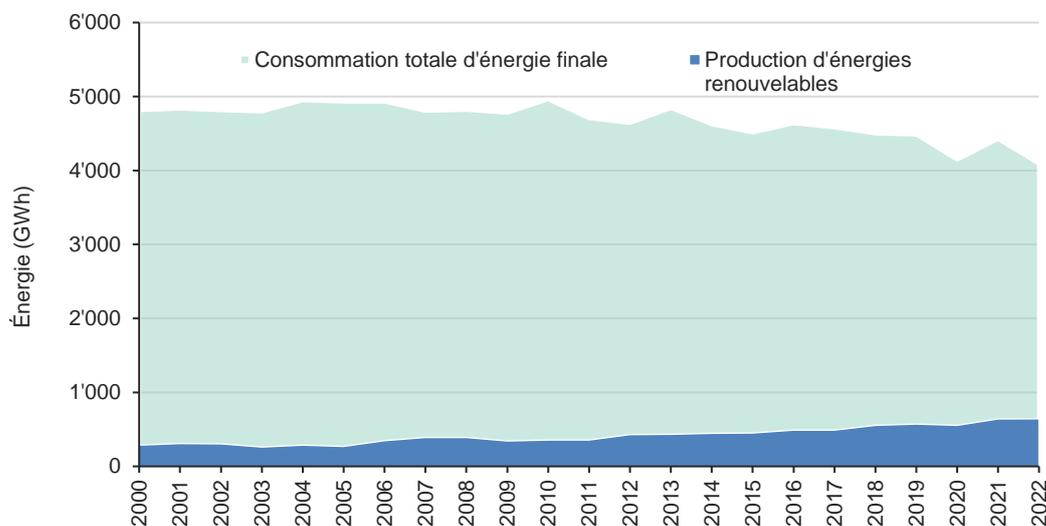


Figure 13 : Évolution de la consommation totale d'énergie finale en GWh et de la production totale d'énergies renouvelables en GWh 2000-2022. Source : SENE – Statistiques de l'énergie du canton de Neuchâtel.

Les bâtiments représentent un poste non négligeable de consommation d'énergie (chauffage, refroidissement). La loi cantonale sur l'énergie prévoit des dispositions pour assainir le parc de bâtiments. D'une part, les bâtiments ne répondant pas aux exigences minimales doivent être assainis lors de la prochaine transformation, mais au plus tard en 2051. D'autre part, des mesures sont imposées en cas de changement de chauffage dans les habitations. Par exemplarité, les bâtiments des collectivités publiques doivent couvrir leurs besoins thermiques par des énergies renouvelables.

Le Programme Bâtiments encourage l'efficacité énergétique et l'exploitation des énergies renouvelables par une subvention qui couvre environ 15% des coûts des travaux. En 2022, 897 promesses de subvention pour 9 millions de francs ²⁸ ont été ainsi accordées dans le canton de Neuchâtel (PB-NE). Entre 1 et 2% du parc immobilier du canton est rénové chaque année. Le PB-NE a permis, sur la durée de vie des mesures encouragées, d'économiser 43'000 tonnes de CO₂ et 175 millions de kilowattheures (kWh), soit l'équivalent de 243 kg de CO₂ et 997 kWh par habitant-e du canton de Neuchâtel. Ces chiffres sont environ 30% supérieurs à la moyenne suisse.

²⁸ Source : SENE.

b) Matériaux minéraux

Les matériaux minéraux tels que roches ou graviers sont des ressources disponibles dans le canton pour la construction. Un approvisionnement local évite les acheminements sur de longues distances et permet une activité économique locale. Étant une ressource non renouvelable, elle doit être utilisée avec parcimonie.

En 2019 est entré en vigueur le plan d'extraction des matériaux lacustres, pérennisant les activités de dragage sur la partie neuchâteloise du lac. Entre 2019 et 2023, l'accent a été mis sur l'accompagnement de projets essentiels à l'approvisionnement du canton en matières premières minérales. La planification de la gravière Le Tertre à Coffrane a été sanctionnée en 2022 ; celle-ci prévoit plusieurs étapes dont l'exploitation devrait durer jusqu'en 2070, y compris la remise en état. Les volumes autorisés pour l'extraction sont d'environ 3'270'000 m³. Une décharge de type B pouvant recevoir 1'000'000 m³ est également prévue.

L'extension de la carrière Bois-Vert à La Sagne a été refusée en votation populaire communale le 13 mars 2023. Un volume d'environ 25'000 m³ peut encore être extrait. Toutefois, la carrière devra être remise en état en 2042 conformément au plan d'extraction en vigueur.

Pendant la période, le plan directeur sectoriel de gestion intégrée des matériaux minéraux (PDS GIMM) a été élaboré. Sa consultation publique a été lancée en septembre 2023 jusqu'à la fin de l'année. Le PDS GIMM vise à recenser les sites principaux d'extraction sur le canton et à déterminer les besoins cantonaux en matière minérale ; il fait également état des volumes de remblayage disponibles. Il définit des critères pour la localisation de nouveaux sites d'extraction (environnement, patrimoine naturel, proximité de la zone à bâtir, etc.)

c) Eau

L'eau est une ressource vitale qui a de nombreuses fonctions : eau de boisson, agriculture, force hydraulique, écosystèmes aquatiques, lutte contre les incendies, etc. Une gestion intégrée de cette ressource par bassin versant est en place dans le canton. L'alimentation en eau est assurée par des ressources réparties sur l'ensemble du territoire avec une forte concentration dans les gorges de l'Areuse. En complément des ressources en eaux souterraines, l'apport que peut constituer le pompage des eaux du lac à Champ-Bougin permet à plus de 80% de la population d'avoir accès à une eau de secours.

L'adduction d'eau est une compétence communale ; les communes réalisent un plan dédié. Des projets de coordination intercommunale ont eu lieu : extension du réseau du Locle dans la vallée de La Brévine (2008), réalisation en cours de l'extension de la Communauté des Eaux Neuchâteloises (CEN) jusqu'au Landeron (2020-en cours). Le CEN pourrait être étendu et utilisé pour l'alimentation de Chaumont, Enges et Lignières. Des projets sont en cours pour la commune d'Enges et de Valangin, qui rencontrent des difficultés d'approvisionnement.

Le réseau d'évacuation des eaux (plus de 1'000 km de canalisations) permet le raccordement de 95% de la population. Des exceptions à l'obligation de raccordement aux égouts publics sont accordées aux constructions situées hors du périmètre d'assainissement. La production des déchets de l'épuration des eaux est restée relativement stable ces quatre dernières années.²⁹

Les systèmes d'évacuation et de traitement des eaux doivent régulièrement répondre à de nouvelles exigences. Cependant, avec les délais nécessaires pour modifier les installations d'une STEP (une dizaine d'années dû aux amortissements des installations, budget d'investissement, construction, ...), les améliorations effectives prennent du temps.

Actuellement, cinq STEP, qui représentent environ 70% du volume total des eaux usées traitées par les STEP du canton, font l'objet de projets de transformation pour améliorer la qualité des eaux épurées et diminuer les rejets dans le milieu récepteur, notamment par le traitement des micropolluants. Ces installations devront au minimum épurer 80% des micropolluants, conformément à l'annexe 3.1 de l'OEaux.

Les cinq avant-projets ont été validés par la Confédération, mais les réalisations sont à des niveaux différents : la STEP de La Chaux-de-Fonds a été mise en fonction à la fin 2023, la STEP d'Engollon

²⁹ Source : SENE, août 2021 – Plan cantonal de gestion des déchets.

(Val-de-Ruz) est en construction (mise en eau prévue pour cet automne), la STEP de Neuchâtel est également en construction (mise en service prévue 2025). Pour la Saunerie (Colombier), les projets sont en cours et les travaux devraient débuter fin 2024-début 2025. La modernisation de la STEP du Locle nécessite de nouvelles études en raison de la pollution du sous-sol du site actuel. Celles-ci ont démarré fin 2023.

d) Traitement des déchets³⁰

Un nouveau Plan cantonal de gestion des déchets a été élaboré en 2020. Dans ce domaine, la forte collaboration avec les cantons voisins est à souligner. En effet, pour plusieurs catégories de déchets, aucune filière de traitement et de valorisation n'existe dans le canton, notamment car celui-ci n'atteint pas la taille critique pour développer des activités rentables.

Outre les déchetteries communales, des installations existent pour le compostage, la méthanisation agricole, la valorisation thermique des déchets (La Chaux-de-Fonds et Colombier), les matériaux d'excavation (La Vue-des-Alpes, Saint-Blaise et Bevaix), les déchets minéraux (Coffrane, Cornaux, Buttes), les balayures et boues (Coffrane), certains déchets spéciaux ou soumis à contrôle (40 entreprises disposent d'une autorisation d'exploiter une installation de traitement des déchets dans le canton) et les sous-produits animaux (Montmollin). Signalons enfin le grand projet VADEC, à La Chaux-de-Fonds, planifié au cours de la période, qui valorisera les déchets de tout l'Arc jurassien d'ici 2030.

Le secteur de la construction génère la plus grande quantité de déchets. Actuellement, bien que la valorisation soit une pratique courante, celle des matériaux minéraux présente un potentiel important d'amélioration dans le canton. Avec l'évolution du marché des déchets, l'offre de filières de valorisation a augmenté et la veille technologique assurée par le Service cantonal de l'énergie et de l'environnement garantit l'adaptation des filières à la situation du marché et des développements industriels. Avec la raréfaction des ressources et la hausse des prix, le recyclage et le emploi de matériaux se développent. Le PDS GIMM contribuera également à renforcer l'économie circulaire dans ce domaine.

3.3. Espace urbain : valoriser

3.3.1. Urbanisation

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 habitant-e-s et 105'000 emplois (EPT) à l'horizon 2040. La politique de développement territorial du canton s'appuie sur les trois 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

³⁰ Source : SENE, août 2021 – Plan cantonal de gestion des déchets.

- Entre fin 2019 et fin 2023, la population du canton a augmenté de +1.05%. Le canton compte 178'173 habitant-e-s fin 2023.
- La population vieillit : les personnes de 65 ans ou plus représentent 20 % en 2023 contre 12% en 1970 tandis que les personnes de moins de 20 ans représentent 20% en 2023 contre 28% en 1970.
- La répartition de la population et des emplois dans les différents types d'espace du PDC est stable. Environ 70% de la population et 80% des emplois se trouvent dans l'espace urbain.

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, le développement l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et l'encouragement de 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.

L'aménagement du territoire doit également s'adapter aux changements démographiques : vieillissement de la population, réduction de la taille des ménages, besoins de logements adaptés, accès aux services de base, planification d'établissements médico-sociaux et d'appartements avec encadrement.

a) Évolution démographique

Au 31 décembre 2023, la population résidente du canton s'établissait à 178'173 personnes, contre 176'328 au 31 décembre 2019, soit une augmentation de 1'845 habitant-e-s (+1.05%)³¹. Tel qu'il ressort de la figure 14, après quatre années de baisse (2017-2020), la démographie cantonale a enregistré un accroissement modeste en 2021 et 2022, puis une forte augmentation en 2023³².

La progression démographique 2021-2023 est surtout imputable à la population arrivant de l'étranger (solde migratoire international), qui varie d'année en année. La situation favorable sur le marché du travail et les efforts déployés pour améliorer et promouvoir l'attractivité du canton, notamment à travers les politiques de domiciliation, de fiscalité, de mobilité, d'habitat et des structures d'accueil pré et parascolaires, y ont contribué.³³ De plus, les titulaires d'un permis attribué à des personnes à protéger (permis S) arrivés en Suisse depuis au moins une année font partie de la population résidente permanente selon la définition de l'Office fédéral de la statistique (OFS). En 2023, cela représente une population de 1'008 personne, dont 982 ressortissant-e-s de nationalité ukrainienne. Ces flux internationaux nécessitent une grande attention portée à l'intégration.

En termes d'échanges de population avec les autres cantons (solde migratoire intercantonal : arrivées-départs), le solde est d'environ -1'000 personnes par année.³⁴ Cette composition de solde migratoire international et intercantonal n'est pas propre au canton de Neuchâtel. Pour l'année 2021 par exemple (cf. figure 15), tous les cantons suisses ont un solde migratoire international positif. Rapportés à la population résidente, les chiffres de Neuchâtel se situent dans les valeurs moyennes des cantons suisses. Comme pour Neuchâtel, les cantons de Zurich, Genève, Bâle-Ville, Zoug, Uri et, dans une moindre mesure, Vaud, le Tessin et Appenzell Rh.-Int. ont enregistré un solde migratoire intercantonal négatif cette année-là.

³¹ Source : STAT – RCP.

³² Source : STAT – RPC.

³³ Sources : STAT, août 2023, « 2012-2022 : onze ans de mouvements migratoires neuchâtelois sous la loupe. » ; Chancellerie d'État, 02.02.2023 « Communiqué de presse Hausse de la population pour la deuxième année consécutive » (y.c. annexe).

³⁴ Source : Statistique Vaud, 10.2022 « Perspectives démographiques pour le canton de Neuchâtel », p.10.

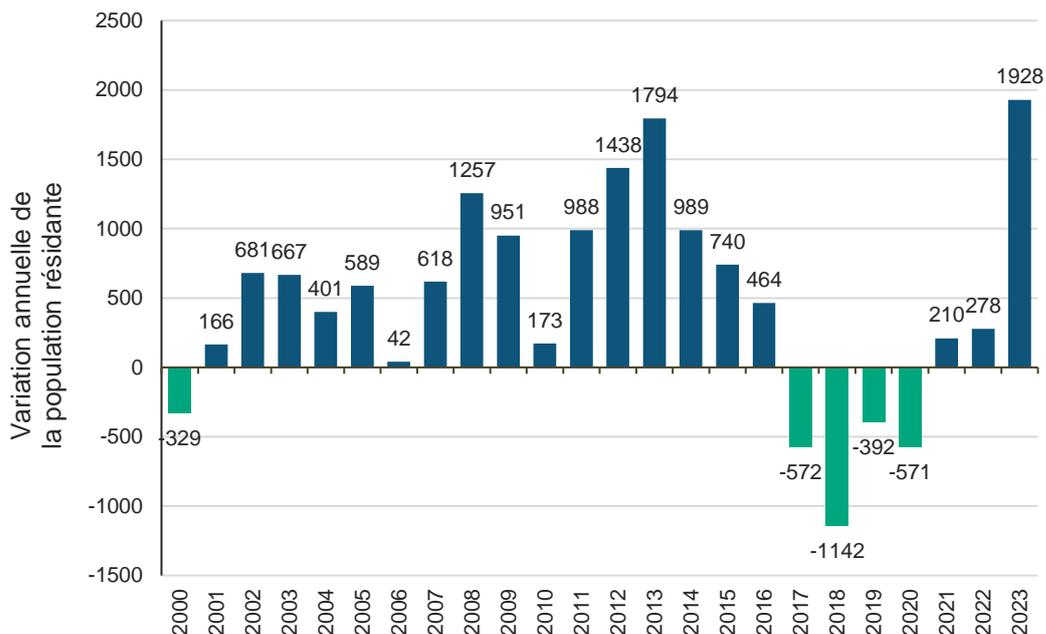


Figure 14 : Évolution de la population résidente 2000-2023. Source : STAT - RCP.

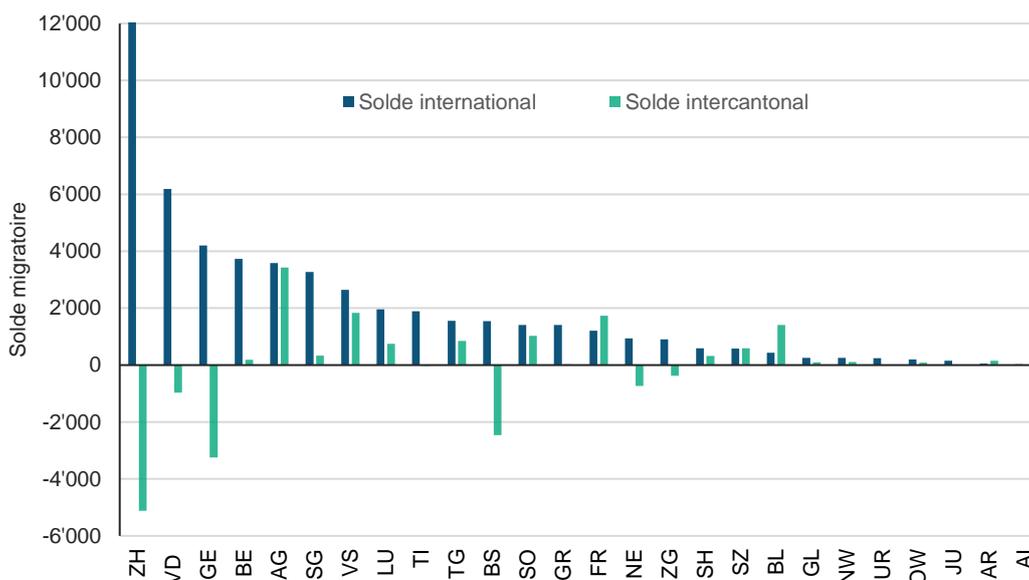


Figure 15 : Solde migratoire par canton en 2021. Source : OFS – STATPOP.

Le solde naturel (naissances – décès) oscille quant à lui entre 200 et -200 en fonction des années³⁵. La pandémie de COVID-19 a contribué à la hausse des décès en 2020. À l'échelle de la Suisse, au cours des trois périodes de surmortalité (mars à avril 2020, octobre 2020 à janvier 2021 et novembre à décembre 2021), le nombre de décès parmi les 65 ans et plus a dépassé de 36,4% le chiffre attendu et parmi les 0 à 64 ans de 11,4%.³⁶

En termes de composition de la population, depuis les années 1970, le vieillissement de la population est manifeste. Les personnes de 65 ans ou plus représentaient 12%³⁷ de la population en 1970, 17% en 2000 et 20 % en 2022 (idem en 2023). Quant à l'effectif des moins de 20 ans, il se montait à 28%

³⁵ Source : STAT – Portail statistique « Soldes naturels et migratoires ».

³⁶ Source : OFS, 17.04.2023 – Statistique des causes de décès 2021.

³⁷ Source : STAT, « Recensement de la population au 31 décembre 2022 - En bref » ; STAT – RCP 2022.

de la population en 1970, 23% en 2000 et à 20% en 2022 (idem en 2023). Le canton de Neuchâtel se situe légèrement en dessus de la moyenne Suisse en matière de vieillissement, le rapport de dépendance des personnes âgées³⁸ (2021) étant de 32.9% contre 31.1% pour la Suisse.³⁹

Selon une étude pilotée par l'Université de Neuchâtel, parmi les nouveaux arrivants ayant répondu à l'étude, 68% ont moins de 40 ans.⁴⁰ Ainsi, les flux migratoires internationaux contribuent au rajeunissement de la population neuchâteloise, car les personnes de moins de 40 ans ne représentent que 46% de la population totale du canton.⁴¹

Le vieillissement de la population a des incidences pour l'aménagement du territoire. En plus de générer un manque de main-d'œuvre et de nouveaux besoins dans le domaine des soins, il pose des défis en matière de développement de logements adaptés (notamment d'appartements avec encadrement et d'EMS). (cf. point 3.5.1)

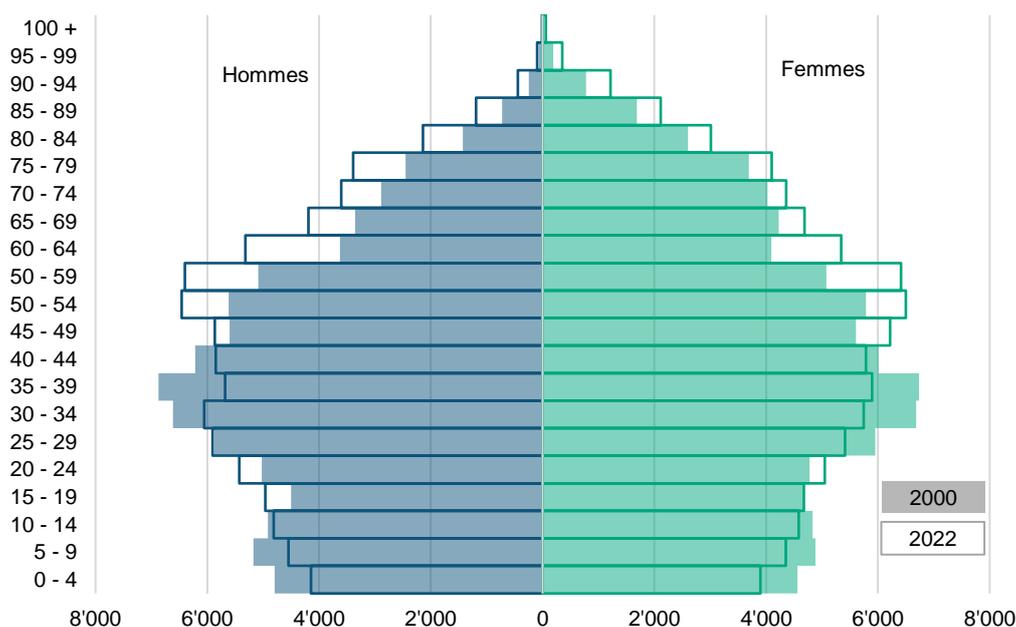


Figure 16 : Pyramide des âges en 2000 et 2022. Source : STAT – RPC 2000 et 2022.

b) Perspectives démographiques

Les perspectives démographiques constituent une donnée de base importante pour l'aménagement du territoire. Elles sont prises en compte pour dimensionner la zone à bâtir nécessaire pour les 15 ans à venir, conformément à la LAT révisée en 2014. Le PDC 2018 s'appuie sur le scénario moyen de l'OFS de 2015, respectivement sur le scénario B (haut) actuel. Selon ce scénario, le canton de Neuchâtel pourrait compter jusqu'à 208'000 habitant-e-s en 2050, basé sur une croissance annuelle moyenne de l'ordre de 0.6%. En parallèle, le canton mandate périodiquement Statistique Vaud pour établir des perspectives démographiques cantonales. Les perspectives de l'OFS et celles de Statistique Vaud n'utilisent pas les mêmes méthodes et ne sont donc pas comparables.

Les perspectives démographiques de Statistique Vaud⁴², selon un scénario moyen anticipant une faible diminution du solde migratoire, une légère augmentation de la fécondité et un allongement de l'espérance de vie, la population neuchâteloise serait de 183'300 personnes résidentes en 2050, soit une augmentation de 7'400 habitant-e-s au cours de la période 2022-2050 (solde positif d'environ 265

³⁸ Nombre de personnes âgées de 65 ans ou plus pour 100 personnes âgées de 20 à 64 ans

³⁹ Source : OFS – Rapport de dépendance des personnes âgées 2021.

⁴⁰ Source : Dubois Y., Bureau Mobil'homme (BMH), 2022, « Nouveaux arrivants dans le canton : le canton de Neuchâtel, un lieu propice pour s'épanouir ? ».

⁴¹ Source : STAT – Population résidente, par groupe d'âge, canton de Neuchâtel, 2022.

⁴² Source : Statistique Vaud, 10.2022, « Perspectives démographiques pour le canton de Neuchâtel ».

habitant-e-s par année), et de 193'200 pour le scénario haut (+0.32% par an). Ces perspectives sont donc plus prudentes que celles prises en compte pour l'établissement du plan directeur cantonal. Des perspectives actualisées ne constituent toutefois qu'une étude de base. Le Conseil d'État conserve la ligne fixée dans son plan directeur pour 2030-2040 pour la mise en œuvre de la LAT1, au moins jusqu'à la révision des plans d'aménagement pour le 1^{er} horizon, celle-ci étant très engagée. Si la tendance à la baisse devait être durablement confirmée, il se prononcera quant à la révision du PDC pour l'horizon 2040-2050. Les migrations internationales devraient rester la composante la plus importante de l'accroissement démographique, au moins jusqu'en 2050, poursuivant la tendance mesurée ces dernières décennies.

Concernant le vieillissement de la population, toujours selon le scénario moyen de Statistique Vaud, la proportion des 65 et plus atteindrait plus de 25% en 2050, alors que celle des moins de 20 ans serait de 20%. Le rapport de dépendance des personnes âgées augmenterait en conséquence à 46%. Le vieillissement toucherait toutes les régions du canton, mais de manière plus marquée la région Val-de-Travers.

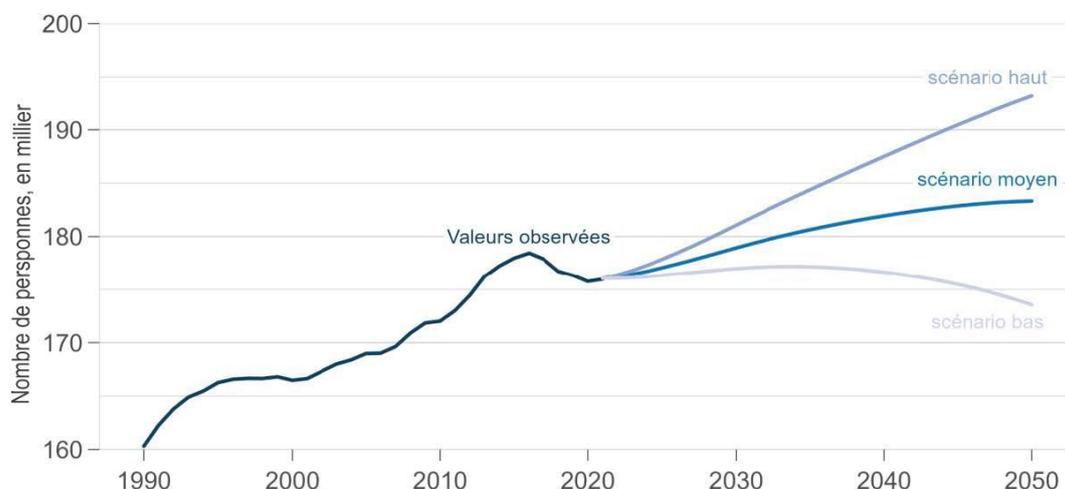


Figure 17 : Évolution de la population observée (1990-2021) et selon scénarios (2022-2050) pour le canton de Neuchâtel. Source : Statistique Vaud, 10.2022 - Perspectives démographiques pour le canton de Neuchâtel.

c) Taille des ménages

Outre l'évolution du nombre d'habitant-e-s, les évolutions de la manière d'habiter et la taille des ménages (nombre de personnes par logement) influencent le besoin en logements et donc l'aménagement du territoire.

Ces dernières décennies, le nombre de personnes par ménage est en constante diminution. En Suisse, si 2% de la population vivait seule en 1930, cette proportion est passée à 17% en 2021. Et si l'on considère les personnes qui vivent soit seules, soit à deux, la proportion est passée de 12% en 1930 à 47% en 2021.⁴³ Le nombre de ménages privés selon la taille du ménage est une autre manière de documenter cette évolution. En 2021, en Suisse, 36.8% des ménages ne comptaient qu'une seule personne et 69.5% des ménages comptaient une ou deux personnes ⁴⁴. Pour le canton de Neuchâtel, ces chiffres sont respectivement de 41.2% et 71.1% (cf. figure 18). La taille des ménages est plus ou moins directement liée à la taille des logements (nombre de pièces), mais aussi au nombre de logements nécessaires. Cette évolution pose donc de sérieux défis au parc immobilier.

⁴³ Sources : OFS « Personnes en ménages privés selon la taille du ménage, de 1930 à 2021 » ; OFS – Statistique de la population et des ménages (STATPOP) 2010-2021, OFS – Recensement fédéral de la population (RFP) 1930-2000.

⁴⁴ Source : OFS – STATPOP 2021.

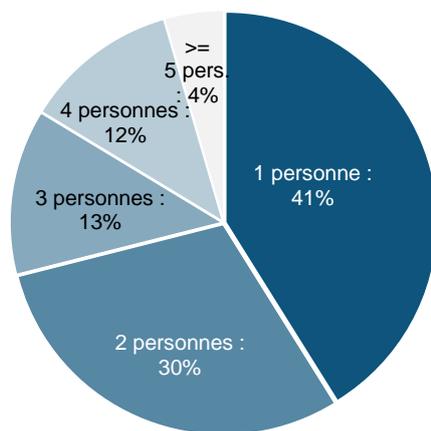


Figure 18 : Taille des ménages dans le canton de Neuchâtel en 2021. Source : OFS 2021 - STATPOP.

Plusieurs hypothèses sont formulées pour expliquer cette réduction de la taille des ménages : la hausse de l'espérance de vie entraînant une augmentation des ménages formés de veufs ou veuves et de couples de personnes âgées, la fécondité relativement basse observée chez les jeunes générations (formations plus longues, forte mobilité professionnelle), les séparations et divorces, l'accroissement de la prospérité ou encore les préférences personnelles quant au style de vie, etc.⁴⁵

d) Répartition de la croissance

Selon les principes du plan directeur cantonal pour une urbanisation durable, la croissance doit trouver place en priorité dans l'agglomération et dans les centres de localité bien desservis en TP, ce qui implique de développer vers l'intérieur et densifier le milieu bâti. Les types d'espaces retenus par le plan directeur cantonal pour mener cette politique d'urbanisation durable sont les suivants :

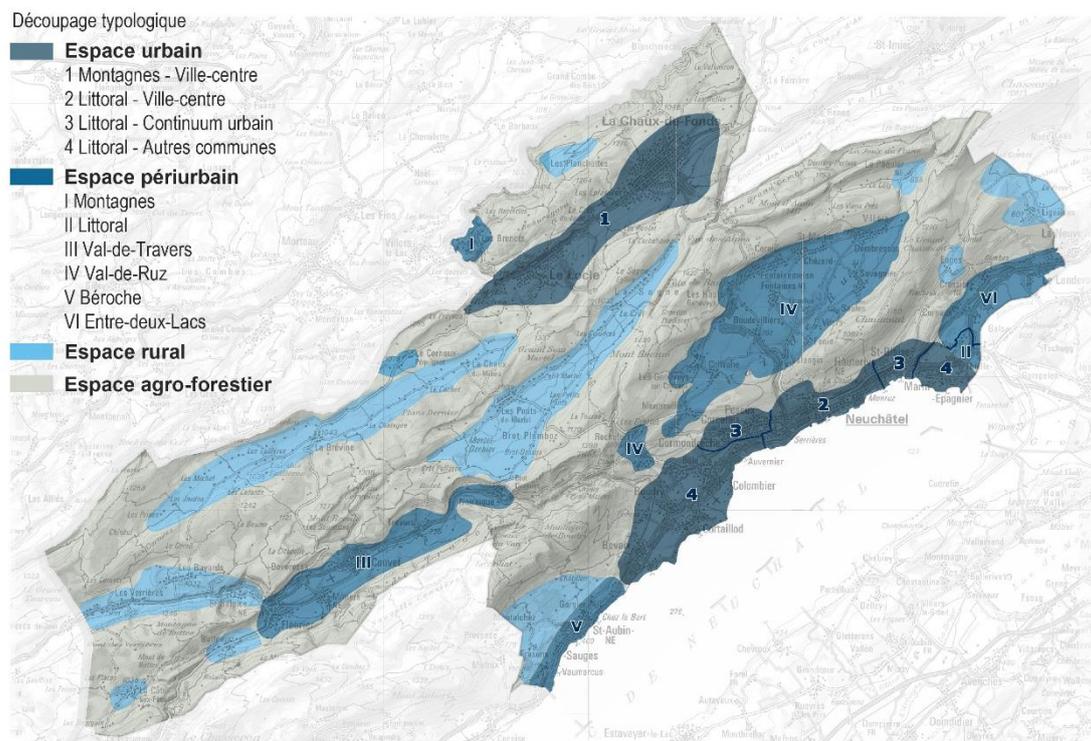


Figure 19 : Types d'espaces définis par le plan directeur cantonal. Source : SCAT août 2018.

⁴⁵ Source (notamment) : OFS, mai 2021, « Évolution future des ménages privés » ; Le Temps, 11.04.23 « Un défi immobilier: comment loger plus de monde dans moins d'espace ».

L'approbation du plan directeur cantonal révisé conformément à la LAT1 par le Conseil fédéral en 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 part 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.

Le tableau ci-dessous (figure 20) indique la répartition de la population et des emplois (EPT) dans le territoire, selon les dernières données disponibles, soit 2022 pour la population et 2021 pour les emplois – selon le découpage typologique du PDC présenté ci-dessus. Par comparaison au dernier rapport sur l'aménagement (chiffres de 2017), on note un léger recul de la population dans les espaces urbains (-0.8 points de %), au profit des espaces périurbains (+0.7 point de %)⁴⁶. L'espace rural et l'espace agroforestier restent stables. Ce constat pourrait cependant être différent avec la prise en compte de l'année 2023, car la récente statistique indique que les villes de La Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel ont enregistré une forte croissance de population cette année.

	Population		Emplois	
	2017	2022	2016	2021
Espace urbain	70.6%	69.8%	79.9%	80.1%
Espace périurbain	22.9%	23.6%	16.0%	15.7%
Espace rural	4.5%	4.6%	3.2%	3.1%
Espace agroforestier	2.1%	2.1%	1.1%	1.1%

Figure 20 : Population en 2017 et 2022 et emplois (EPT) en 2016 et 2021 par type d'espace. Pourcentage par rapport au total⁴⁷. Source : STAT – RCP 2017 et 2022, OFS – STATENT 2016 et 2021.

De manière plus détaillée, la figure 21 montre qu'entre 2017 et 2022, la croissance de population la plus forte a été enregistrée dans l'espace périurbain du Val-de-Ruz (+516 hab.) suivie des espaces périurbains du Littoral et de la Béroche, de l'espace urbain du Littoral-Autres communes. Les pertes démographiques les plus importantes sont enregistrées dans l'espace urbain des Montagnes Ville-centre (-3'318 hab.), soit dans les villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle, et dans l'espace urbain du Littoral-ville-centre (-539 hab.), soit la ville de Neuchâtel avant fusion, ainsi que dans l'espace périurbain du Val-de-Travers. Comme dit ci-dessus, les chiffres de 2023 montrent que la ville de La Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel ont enregistré une forte hausse de population, de respectivement +739 et +468 habitant-e-s. De plus, il est attendu que la Ligne directe améliore à l'avenir la situation démographique des villes des Montagnes.

Les résultats concernant l'accueil des emplois dans les différents types d'espace sont sensiblement différents. C'est bien dans l'espace urbain que l'évolution constatée est la plus forte (+3088 EPT), notamment sur le Littoral, en regard des 255 emplois équivalents supplémentaires dans l'espace périurbain. Dans ce dernier, l'Entre-deux-lacs et le Val-de-Ruz restent les plus dynamiques.

Les chiffres 2017-2022 pour la population montrent que les espaces périurbains, notamment Val-de-Ruz, ont été attractifs. Cela atteste, s'il était encore nécessaire, que les objectifs dans le PDC doivent être accompagnés de mesures au plan communal pour maîtriser le développement des espaces intermédiaires, qui ont certes un rôle à jouer dans le projet de développement territorial cantonal, mais ne doivent pas concurrencer la politique des pôles et l'accueil de la croissance souhaitée en priorité dans l'agglomération et dans les centres bien desservis en TP. Relevons à cet égard que les espaces périurbains contiennent également de tels centres. La révision des PAL et la réalisation de projets concrets dans les secteurs stratégiques définis dans le PDC, les PDR et le projet d'agglomération revêtent donc une grande importance.

⁴⁶ La comparaison de ces statistiques de répartition de la population par type d'espace comporte un biais potentiel relatif au nombre de personnes non-géocodées qui évolue d'année en année.

⁴⁷ Les cumuls des pourcentages différents de 100% s'expliquent par un effet d'arrondis.

Parmi les facteurs d'explication de cette légère érosion de la population aux dépens des villes-centres au cours de la période, nous faisons l'hypothèse de la pandémie COVID-19 et le télétravail qui ont peut-être rendus plus attractifs des emplacements moins centraux « au vert » et favorisé la recherche de logements plus grands⁴⁸. Aussi, la population urbaine compte une plus grande part de locataires, supposés être plus mobiles sur le plan résidentiel, tandis que l'espace périurbain compte davantage de propriétaires, à priori plus liés à leur logement⁴⁹.

Dans les espaces urbains, la mobilisation des réserves et les délais de planification et de réalisation de nouveaux quartiers, prennent également plus de temps qu'espéré, confrontés à des oppositions et recours et aux durées des procédures. Toutefois ces processus démocratiques sont également gage de qualité et d'acceptation par la population. Un processus d'information-participation dès l'origine du projet est dès lors essentiel.

Retenons que les efforts devront être poursuivis par l'ensemble des parties prenantes pour accueillir la population en priorité dans l'agglomération et les centres bien desservis en transports publics, afin de mettre en œuvre les principes de la LAT révisée et le Projet de territoire cantonal tel que décidé par le Conseil d'État en 2018, lequel a attribué des enveloppes de croissance aux communes et aux régions d'ici 2030-2040 par voie d'arrêté du Conseil d'État en 2018. C'est sur cette base que nous continuons de travailler.

« La Confédération a approuvé les principes de répartition de la population et des emplois à l'horizon 2040 sous réserve du maintien au moins à son niveau actuel de la proportion de la population que connaissent les espaces urbains et les centres ; une croissance des emplois hors des espaces urbains proportionnellement supérieure à leur niveau de 2017 pourra intervenir pour en renforcer les centres » (rapport d'examen du 12 février 2019). Cet aspect continuera donc d'être attentivement suivi. Le prochain rapport sur l'aménagement (RAT 2027) permettra de tirer un premier bilan de la révision des PAL.

	Espace urbain				Espace périurbain						Espace rural	Espace agrofrestier
	Littoral - Autres communes	Littoral - Continuum urbain	Littoral - Ville-centre	Montagnes - Ville-centre	Béroche	Entre-deux-Lacs	Littoral	Montagnes	Val-de-Ruz	Val-de-Travers		
Évolution habitant-e-s 2017-2022	+238	-8	-539	-3318	+91	+39	+119	-62	+516	-278	+95	-70
Évolution emplois 2016- 2021	+1289	+101	+1169	+529	+1	+201	+17	-100	+169	-33	+71	+48
Total habitant-e-s emploi	+1527	+93	+630	-2789	+92	+240	+136	-162	+685	-311	+166	-22

Figure 21 : Évolution de la population (2022 par rapport à 2017) et des emplois (2021 par rapport à 2016) au sein des types d'espaces. Source : STAT – RCP 2017 et 2022, OFS – STATENT 2016 et 2021.

⁴⁸ Source : Credit Suisse AG, Investment Solutions & Products, 01.02.2022 « Marché immobilier suisse 2022 – Le Covid freine l'urbanisation », pp. 7-8.

⁴⁹ En 2000, l'ancienne commune de Neuchâtel avait un taux de propriétaires de 11%, la ville de la Chaux-de-Fonds de 20% et les anciennes communes qui ont formé la commune de Val-de-Ruz de 44%. Source : OFS – Recensement des bâtiments et des logements, Logements occupés selon Commune, Statut d'occupation et Année.

3.3.2. Zones à bâtir : évolution et perspectives⁵⁰

En bref

- La surface totale des zones à bâtir a diminué de 39 ha entre 2017 et 2022, dont 19 ha de zones d'habitation.
- La zone à bâtir par habitant-e/emploi entre les différents types d'espace est très inégale : le taux est beaucoup plus faible dans l'espace urbain que dans l'espace périurbain, rural ou agroforestier.
- Par rapport à 2017, la surface de zones à bâtir non construites et partiellement construites a diminué, passant de 688 ha à 608 ha.

a) Évolution de la surface des zones à bâtir de 2017 à 2022

Selon la Statistique suisse des zones à bâtir 2022, entre le 1^{er} janvier 2017 et le 1^{er} janvier 2022, la superficie totale des zones à bâtir cantonales et communales a été réduite de 39 ha, passant de 5'511 ha à 5'473 ha. Cela représente une diminution de 0.7%. Les réductions touchent principalement les zones d'habitation (-19 ha), les zones affectées à des besoins publics (-8 ha), les zones de tourisme et de loisirs (-3 ha) et les autres zones à bâtir (- 9 ha).

Cette réduction de zone à bâtir s'inscrit dans l'effort de redimensionnement de la zone à bâtir imposé par la nouvelle LAT du 1^{er} mai 2014. Dans ce cadre, 16 ha de la zone de constructions basses, localisée sur les crêtes du canton, ont été dézonés en priorité par un plan d'affectation cantonal (PAC).

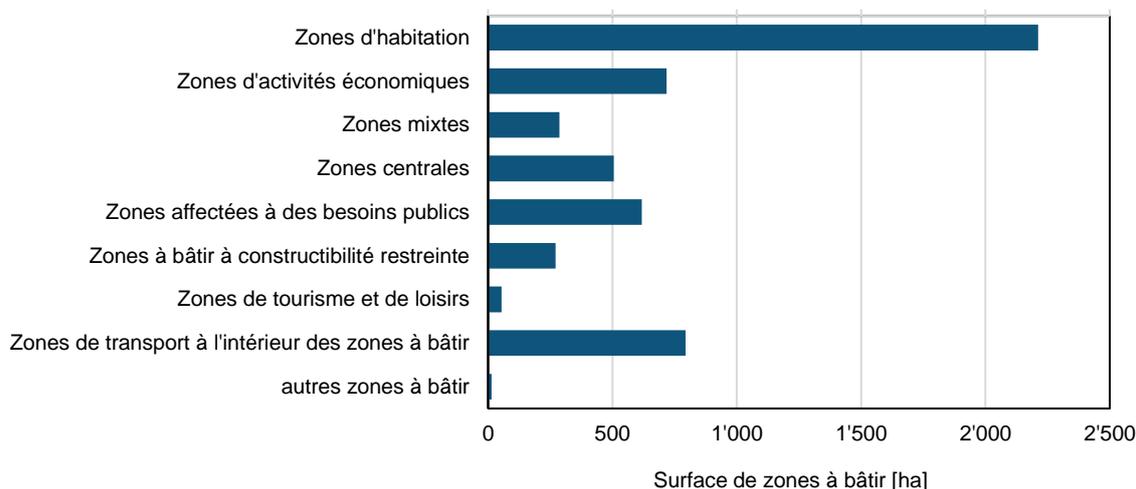


Figure 22 : Surfaces des zones à bâtir par affectation principale, en ha, en 2022.
Source : ARE, Statistique suisse des zones à bâtir 2022 (01.01.2022), extrait pour le canton de Neuchâtel.

Sur les 5'473 ha de zones à bâtir au 1^{er} janvier 2022, un peu moins de la moitié sont des zones d'habitation (40%). Les zones mixtes et centrales (14%), les zones d'activités économiques (13%) et les zones affectées à des besoins publics (11%) représentent ensemble une part à peu près équivalente (39%)⁵¹. Les autres affectations constituent le cinquième restant.⁵² Ces proportions sont stables par rapport à la dernière période d'observation. À noter que la zone de transport à l'intérieur des zones à bâtir est prise en compte dans la statistique suisse des zones à bâtir ; sa part se monte à 14%. Elles ne rentreront cependant formellement en vigueur qu'après la sanction des plans d'aménagement locaux actuellement en cours de révision.

Quant à la répartition géographique des zones à bâtir, selon la statistique cantonale (sans zone de transport), environ 57% sont situées dans l'espace urbain (34% pour le Littoral et 22% pour les

⁵⁰ Le chapitre 3.3.2 se base sur la statistique suisse des zones à bâtir, qui paraît tous les 5 ans et dont la dernière date de 2022 (1^{er} janvier 2022) et celle qui précède de 2017 (1^{er} janvier 2017), ainsi que sur la statistique cantonale de la zone à bâtir, réalisée tous les deux ans et dont la dernière date du 31 décembre 2021.

⁵¹ Source : Office fédéral du développement territorial (ARE), statistique suisse des zones à bâtir 2022 (01.01.2022), extrait concernant le canton de Neuchâtel.

⁵² Source : ARE - Statistique suisse des zones à bâtir 2022 - Statistiques et analyses (pdf).

Montagnes), soit un total de 2'650 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 69.8% de la population (2022) et 80.1% des emplois en équivalents plein temps (2021). Les espaces périurbains (Montagnes, Littoral, Val-de-Travers, Val-de-Ruz, Béroche, Entre-deux-Lacs) représentent 33% des zones à bâtir du canton (sans zone de transport) et accueillent 23% de la population et 16% des emplois. Les espaces rural et agroforestier, de leur côté, réunissent 11% des zones à bâtir du canton (sans la zone de transport) pour 6% de la population et des emplois.⁵³

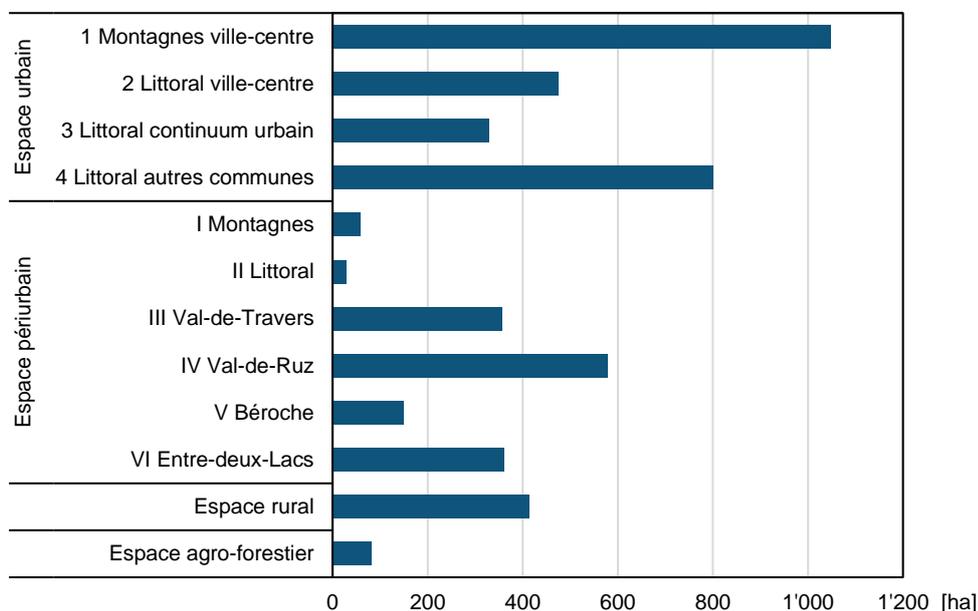


Figure 23 : Surface des zones à bâtir par type d'espace, en ha (sans la zone de transport) en 2022.
Source : SCAT, statistique cantonale de la zone à bâtir état au 01.01.2022.

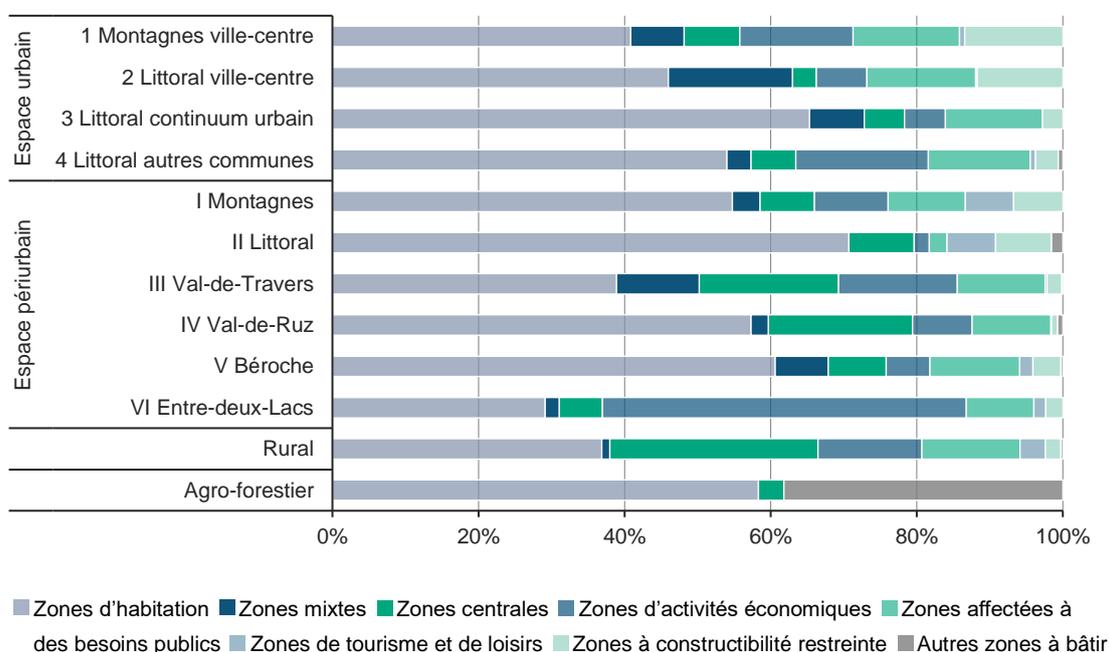


Figure 24 : Répartition des différentes affectations des zones à bâtir pour chaque type d'espace en 2022.
Pourcentage du total. Source : SCAT – statistique cantonale de la zone à bâtir état au 01.01.2022.

⁵³ Source : Service cantonal de statistique – Recensement cantonal de la population (RCP) 2022 ; Office fédéral de la statistique – Statistique structurelle des entreprises (STATENT) 2020.

La valeur totale du territoire d'urbanisation à hauteur de 5'725 ha pour l'horizon 2040 a été validée par la Confédération à travers le plan directeur cantonal (février 2019). Si les hypothèses de croissance se vérifient, le territoire d'urbanisation connaîtra une augmentation de 4% à cet horizon, très majoritairement due aux zones hors habitat et activités, notamment les zones à des fins publiques, conformément à ce qui est indiqué dans le PDC.

b) Évolution de la surface des zones à bâtir par habitant-e et emploi de 2017 à 2022

Selon la Statistique suisse de la zone à bâtir, la surface par habitant-e et par emploi EPT a légèrement augmenté entre 2017 et 2022 (+ 2m²), passant de 199 m² à 201 m² (cette fois en incluant toute la zone de transport). Si l'on parle uniquement de la population, la surface moyenne de zone à bâtir par habitant-e a augmenté au cours de la période (+8 m²), passant de 316 m² à 324 m². Ces valeurs moyennes ont augmenté non pas en raison d'une extension de la zone à bâtir, mais parce que d'une part la population dans le canton a légèrement diminué (-0.91% entre 2017 et 2022) – effet qui devrait être gommé avec l'augmentation de population en 2023 – et d'autre part la saisie de la zone de transport dans la zone à bâtir a été finalisée. En comparaison nationale, les valeurs obtenues par le canton Neuchâtel correspondent quasiment aux médianes nationales, qui sont de 323 m² par habitant-e et 199 m² par habitant-e et emploi EPT.

Selon la Statistique cantonale tenue à jour plus régulièrement et ventilée par type d'espaces (cf. figure 19), la surface moyenne de zone à bâtir par habitant-e et par emploi EPT en 2022 est de 180 m² (sans la zone de transport) ; elle était de 178 m² en 2017. Il existe de grandes différences entre les différents espaces : si la moyenne de l'espace urbain (agglomération) est de 147 m² par habitant-e et par emploi, elle est de 317 m² pour l'espace périurbain, 391 m² pour l'espace rural et 184 m² pour l'espace agroforestier. Au sein des types d'espace, des différences existent également, mais les chiffres sont influencés par la finesse du découpage.

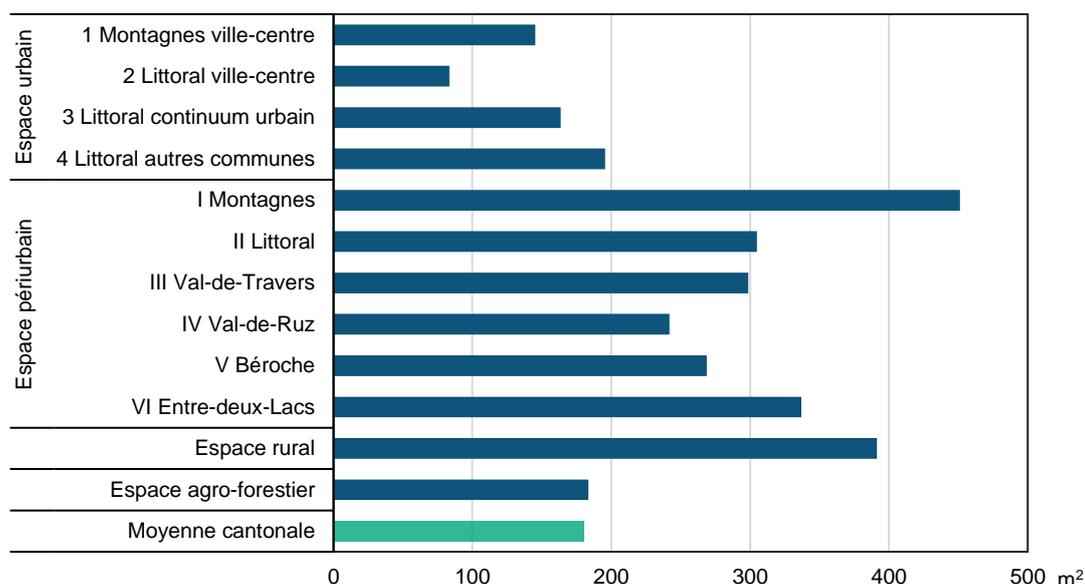


Figure 25 : Surface des zones à bâtir par habitant-e et emploi (EPT) pour chaque type d'espace en m² (sans la zone de transport). Source : STAT – RCP 2022 ; OFS – STATENT 2020 ; SCAT – statistique de la zone à bâtir état au 01.01.2022.

c) Évolution des zones à bâtir non construites de 2017 à 2022

Selon la Statistique suisse des zones à bâtir 2022, les zones à bâtir non construites représentent entre 10% et 17% de l'ensemble des zones à bâtir du canton; ce résultat est similaire à la moyenne suisse.⁵⁴ Dans leur grande majorité, les zones à bâtir non construites sont des zones d'habitation et d'activités.

⁵⁴ Source : ARE – Statistique suisse des zones à bâtir 2022 ; ARE, novembre 2022, « Statistique suisse des zones à bâtir : statistiques et analyses ».

Les surfaces non construites des zones mixtes et centrales sont restreintes, ce qui s'explique, en partie du moins, par leur centralité et l'ancienneté de l'urbanisation. Notons que les autres zones (zone de tourisme et de loisirs, zones affectées à des besoins publics, etc.) ne sont pas considérées dans la statistique.

Selon la statistique cantonale établie par le service de l'aménagement du territoire, dont la méthode d'estimation est plus précise, car elle évalue parcelle par parcelle le terrain libre ou partiellement construit selon les indices constructifs en vigueur, le canton comptait fin 2021 un total de 608 ha de zones à bâtir non construites et partiellement construites, dont 316 ha en zone d'habitation (52% des surfaces disponibles), 224 ha en zone d'activité économique (37%), 37 ha en zone de centre (6%) et 31 ha en zone mixte (5%). Globalement, ces réserves représentent 16% de la surface cantonale affectée dans ces zones.

Par rapport à 2017, la surface de zones à bâtir non construites et partiellement construites a diminué, passant de 688 ha à 608 ha. Les baisses ont concerné avant tout les zones d'habitation et les zones d'activités.

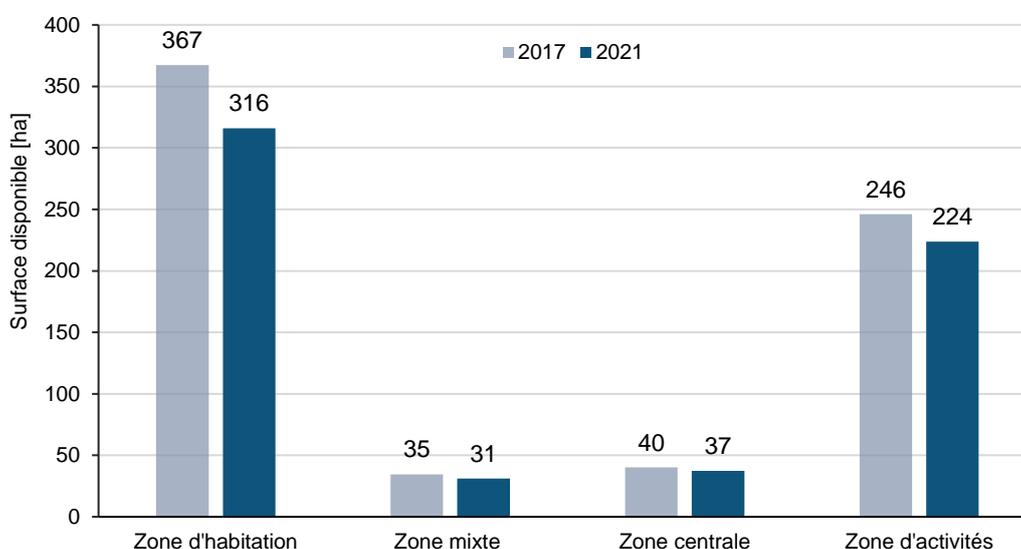


Figure 26 : Zones à bâtir non construites par type de zone à fin 2017 et fin 2021, en ha. Source : SCAT - Statistique des zones à bâtir non construites, états au 01.11.2017 et 31.12.2021.

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 m² à l'intérieur du tissu bâti, et les secteurs en périphérie, de plus de 2000 m². Les petites surfaces, qui représentent un potentiel parfois difficile à mobiliser, forment la surface la plus réduite (104 ha). Les grandes surfaces à l'intérieur du tissu bâti forment la surface de loin la plus importante (374 ha). Quant aux secteurs en périphérie du tissu bâti (130 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.⁵⁵

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 42% du total. 41% des réserves se situent dans l'espace urbain, dont 22% sur le Littoral et 19% dans les Montagnes. L'espace rural représente une part non négligeable de 15% des zones à bâtir non construites, tandis qu'elle n'est que de 2% dans l'espace agroforestier. À noter que ces proportions sont appelées à évoluer après la révision des plans d'aménagement des communes, puisqu'un rééquilibrage des réserves est proposé à travers le PDC.

⁵⁵ Source : SCAT, état au 31.12.2021.

d) Bilan des réserves de zones à bâtir non construites dans les régions de planification

Jusqu'ici, le contenu du chapitre sur le bilan de la zone à bâtir était basé sur les différents types d'espaces du territoire cantonal (urbain, périurbain et rural). Cependant, le plan directeur cantonal répartit également la croissance en habitant-e-s et emplois par région, sur la base des plans directeurs régionaux et d'arrêtés du Conseil d'État en 2018. Le bilan des réserves de zones à bâtir est effectué ci-après par région.

Selon ce découpage, la surface de la zone à bâtir non construite se répartit de la manière suivante : 25% dans la région des Montagnes neuchâteloises, 24% dans la COMUL, 22% au Val-de-Travers, 14% dans la région Entre-deux-Lacs, 12% au Val-de-Ruz, 3% dans la région Béroche (cf. figure 27). Il s'agit des réserves disponibles à un moment où la révision des plans d'aménagement locaux est en cours. Elles sont à mettre en regard des besoins identifiés pour chacune pour répondre aux objectifs de croissance (cf. chapitre suivant).

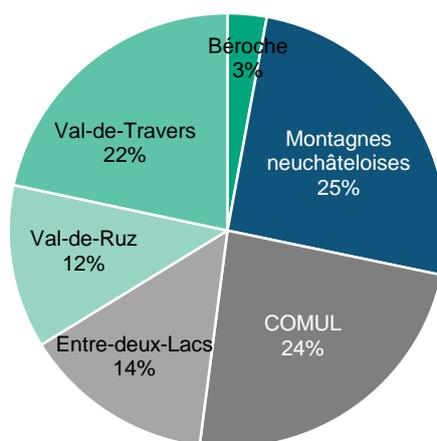


Figure 27 : Zones à bâtir non construites par région de planification en 2021. Pourcentage du total. Source : SCAT état au 31.12.2021.

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 surdimensionnées et la mobilisation des réserves dans toutes les parties du canton représentent les défis importants de l'aménagement du territoire, lesquels sont mis en œuvre à travers la révision générale de l'ensemble des plans d'affectation des zones en cours.

e) 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. Le plan directeur cantonal a été révisé à cet effet, approuvé par le Conseil fédéral en 2019, et la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) à la même période. La suite de la mise en œuvre repose sur les communes. À ce jour le processus est bien engagé. La plupart des communes déposeront leur nouveau plan d'aménagement au début de l'année 2024.

En vue de mettre en œuvre la LAT1, le canton a déterminé les perspectives d'habitant-e-s et d'emplois (HE) à l'horizon 2030-2040 dans son PDC. L'objectif arrêté par le canton a été fixé à 205'000 habitant-e-s 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. Cet objectif politique, qui correspond au développement territorial souhaité par le canton, est supérieur aux perspectives démographiques établies par Statistique Vaud en 2018 et 2022, lesquelles se sont souvent avérées trop pessimistes. L'objectif retenu pour le PDC, qui sert de base pour le dimensionnement des zones à bâtir, a été discuté avec l'Office fédéral du développement territorial (ARE) au moment de sa révision, et validé par le Conseil d'État. C'est sur cette base que les travaux de révision des PCAZ s'effectuent. Si la croissance devait s'avérer durablement plus faible, les enveloppes

de croissance pour 2040 pourraient être adaptées dans la période de révision suivante, puisqu'elles ne sont envisageables que si les réserves pour 2030 ont été épuisées.

Conformément à l'art. 15 LAT, les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes. Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites. La Confédération et les cantons établissent ensemble la manière de calculer la surface répondant aux besoins.

En se basant sur les *Directives techniques sur les zones à bâtir* utilisées lors de la révision du plan directeur cantonal, le taux de surdimensionnement du canton était évalué à hauteur de 1 à 2% en 2018, selon que l'on tient compte ou non d'une croissance supérieure de l'emploi dans les zones d'habitation, mixtes et centrales (scénario OFS 2015 moyen, versus scénario OFS 2015 moyen +). Le taux cantonal d'utilisation (TCU) calculé en mai 2018 par le canton (rapport entre les zones à bâtir et les besoins) était de 99.4% basé sur cette deuxième hypothèse, et de 98.2% avec le scénario de base. Ce résultat, plausibilisé par l'ARE lors de l'approbation du PDC, impose au canton de prendre les mesures nécessaires afin d'atteindre à terme un taux minimum de 100%, en se fondant sur le scénario de croissance qu'il s'est choisi. La fiche U_11 du PDC prévoit pour 2030 une baisse de 78 ha de ce type de zones.

Le TCU recalculé en 2023 avec les nouvelles statistiques (STATPOP 2022, STATENT 2021, statistique cantonale des zones à bâtir 2021) se monte à 98% avec le scénario OFS 2015 moyen +, et à 97.8% avec le scénario OFS 2020 haut +, toujours avec l'hypothèse d'une croissance supérieure des emplois par rapport à la population. Avec l'augmentation de la population en 2023, les chiffres seront meilleurs. Les résultats seront présentés et discutés avec la Confédération au début de l'année 2024. En regard de la LAT et de l'OAT, il y a lieu de retenir que le taux cantonal d'utilisation se situe toujours au-dessus de 95%, ce qui permet de maintenir Neuchâtel dans la catégorie des cantons surdimensionnés (< 5%), mais pas largement. Les objectifs de redimensionnement des zones à bâtir définis dans le PDC et les efforts à concrétiser par les communes restent toujours d'actualité.

Bien que les scénarios de croissance au plan national aient été revus à la baisse par l'OFS en 2020, et que nous ayons enregistré un ralentissement de la croissance attendue ces dernières années, le canton reste optimiste quant au redressement de la situation et l'atteinte d'un TCU à 100% lorsque les plans d'aménagement auront été finalisés, c'est-à-dire en 2024.

Le canton a pris un peu d'avance avec la réduction anticipée de certaines zones à bâtir, notamment 16 ha de zones de constructions basses, et la mise en zone réservée - pour 5 ans - des surfaces potentiellement concernées par une réduction.

Le tableau ci-dessous rappelle comment la population et les emplois ont été répartis pour le dimensionnement des zones d'habitation, mixtes et centrales (HMC).

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

Figure 28 : Croissance habitant-e-s / emploi au plan cantonal et surfaces nécessaires 2030-2040 par région pour les zones d'habitation, mixtes et centrales. Source : SCAT.

La dernière colonne montre l'état de la mise en œuvre en juillet 2019, avec les surfaces mises en zone réservée par les communes et le canton, et les surfaces d'ores et déjà dézonées. À fin juillet 2019, quelque 151 ha avaient été mis en zone réservée pour permettre d'aborder de manière sereine les travaux de révision des plans d'aménagement. L'état d'avancement de la mise en œuvre est documenté au chapitre 4 « État d'avancement de la planification ».

3.3.3. Parc de logements

- En bref
- Le taux de logements vacants au 1^{er} juin 2022 est en progression par rapport à 2019 et s'établit désormais à 2.2%.
 - Les régions Littoral, Val-de-Ruz et Val-de-Travers présentent cependant un taux inférieur au taux de pénurie établi à 1.5%.
 - Entre 2014 et 2020, 3'877 logements ont été créés dans le canton ; l'objectif pour cette période a été atteint.

a) Logements vacants

Depuis l'an 2000, le taux de logements vacants⁵⁶ a fluctué (cf. figure 29). Il s'est réduit en moyenne cantonale, passant en 2001 en-dessous de 1.5% (considéré comme limite du taux de pénurie). La situation de pénurie a prévalu durant les années 2000 ; le canton en est sorti dès 2017. En 2022 le taux de logements vacants se situe à 2.2%. Cependant, la moyenne cantonale cache des disparités régionales importantes (cf. figure 30) : les régions du Littoral, du Val-de-Ruz et du Val-de-Travers présentent un taux inférieur au taux de pénurie, autour de 1.2%, tandis que la région des Montagnes a un taux de 4.3%. Bien que la croissance démographique se soit tassée, d'autres facteurs expliquent le besoin en logement, à commencer par la réduction de la taille des ménages évoquée au point 3.3.1.c).

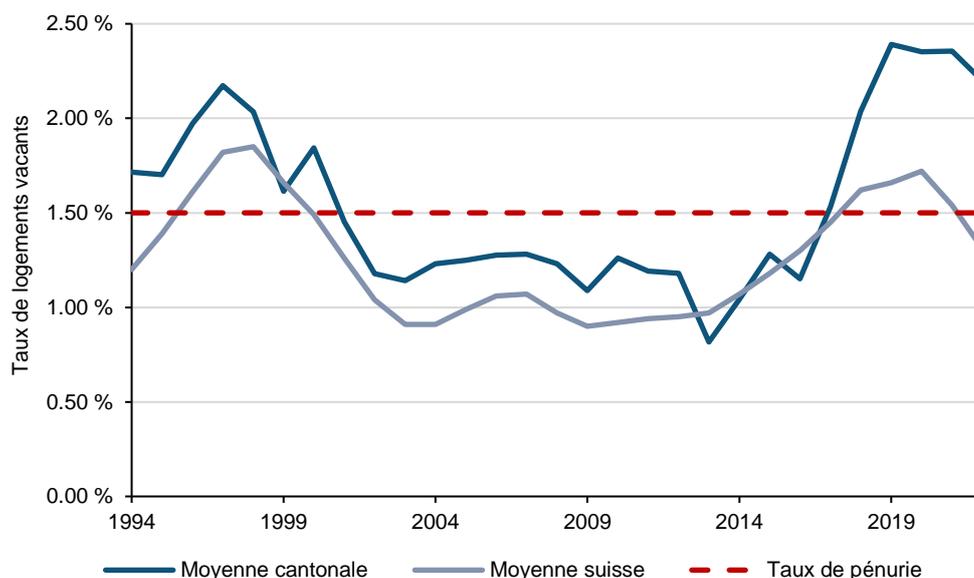


Figure 29 : Évolution du taux de logements vacants dans le canton de Neuchâtel et en Suisse 1994-2022.
Source : STAT - Enquête relative aux logements vacants ; OFS - Recensement des logements vacants, au 1^{er} juin.

⁵⁶ Taux de logements vacants : pourcentage de logements disponibles pour la location ou la vente par rapport au nombre total de logements.

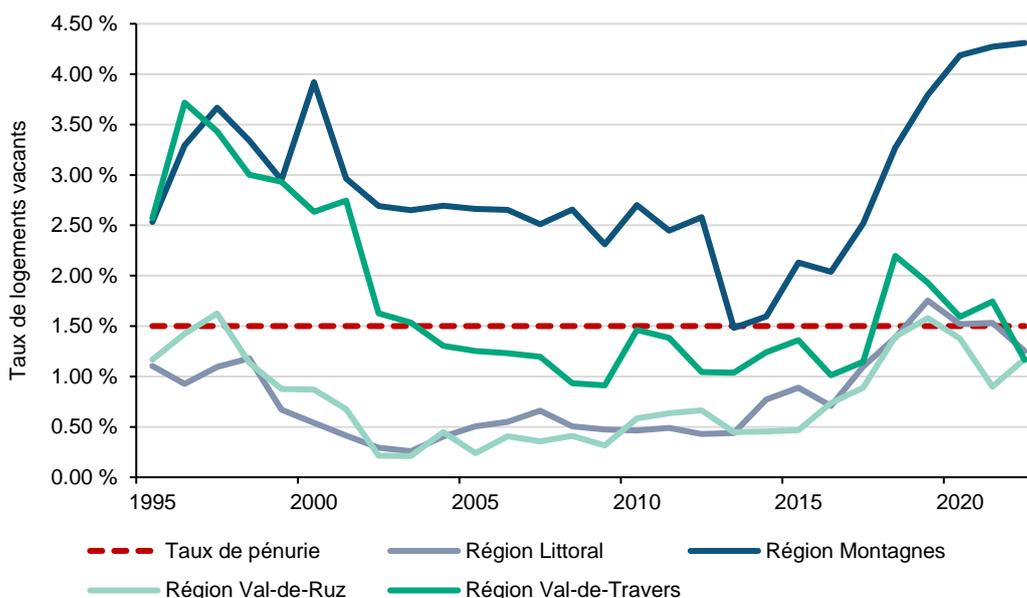


Figure 30 : Évolution du taux de logements vacants dans les quatre régions du canton 1994-2022. Source : STAT - Enquête relative aux logements vacants.

Quel que soit le niveau de pénurie, l'Office cantonal du logement (OCL) constate que le marché ne comporte pas suffisamment de logements à loyer accessibles pour les ménages à revenus modestes, surtout de logements adaptés aux personnes à mobilité réduite à loyer abordable. Le manque de terrain ou d'immeubles à rénover à prix accessibles en regard des coûts d'assainissement, la faible propriété foncière des acteurs publics et la cherté des prix du marché foncier freinent la création de logements à loyer abordable.

Dans les régions à fort taux de vacance, une problématique de vétusté se dessine. Concurrencés par les nouveaux logements, disposant d'un balcon, d'un ascenseur et d'un garage, les logements anciens, à fortiori non rénovés, intéressent moins les locataires. Pour les propriétaires, le risque existe de ne pas réussir à louer leur bien et, de plus, comme la demande est faible, les loyers sont bas. Par conséquent, rénover comporte un risque financier pour les propriétaires (sans compter la complexité technique et les difficultés à combiner les exigences énergétiques, patrimoniales et la norme SIA500 selon la LHand). Un peu de concurrence de nouveaux logements est cependant saine, car elle incite les propriétaires à rénover.

Par rapport à cette problématique, l'État étudie le moyen de lancer une offensive en faveur de la modernisation du parc immobilier en trouvant un accord avec les communes, notamment La Chaux-de-Fonds et Le Locle, et en développant des outils favorables à la rénovation dans la politique du logement. Une série de rencontres a eu lieu avec les acteurs concernés, mettant en relief les difficultés et la complexité du sujet. Les travaux se poursuivent pour fixer les détails du dispositif qui sera mis en place. Par ailleurs, il est attendu que la réalisation de la Ligne directe améliore à l'avenir l'attractivité et la connexion de la région des Montagnes et donc y relance une nouvelle dynamique.

Le Programme Bâtiments 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. Le Programme Bâtiments est cependant centré sur les projets d'amélioration de l'efficacité énergétique et l'utilisation des énergies renouvelables.

b) Nouveaux logements

La statistique de la construction de nouveaux logements dans le canton fait apparaître des fluctuations au cours des deux dernières décennies (cf. figure 31). La construction de nouveaux logements est actuellement en baisse en raison des taux d'intérêt hypothécaires qui ont augmenté, de la hausse des prix de la construction liée à l'inflation et aux difficultés d'approvisionnement en matériaux et équipements, sans compter le prix du foncier qui atteint des sommets.

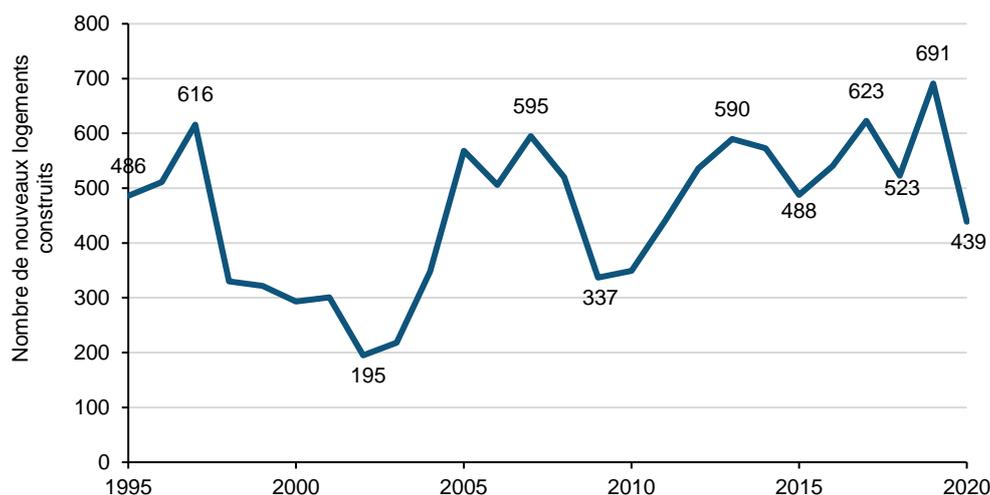


Figure 31 : Évolution du nombre de nouveaux logements construits 1995-2020. Source : OFS - Statistique de la construction et des logements.

Dans l'optique d'un accroissement de la population pour atteindre 205'000 habitant-e-s en 2040, la création de logements représente un enjeu important. L'office cantonal du logement estimait dans le RAT de 2015 que pour répondre aux besoins, 3'000 nouveaux logements devraient être créés entre 2014 et 2022, tous logements confondus⁵⁷. Entre 2014 et 2020, 3'877 logements ont été créés dans le canton ; l'objectif a donc été atteint.

Sur les 439 nouveaux logements construits en 2020, 105 concernent la ville de Neuchâtel, 95 le Val-de-Ruz, 14 la ville de La Chaux-de-Fonds, 12 la ville du Locle et 5 Val-de-Travers. Les 208 autres nouveaux logements sont répartis dans les autres communes du canton.⁵⁸

c) Taille des logements

En Suisse, la taille moyenne des logements a augmenté jusqu'à la période 2001-2005 (surface moyenne de 131.1 m²), avant de diminuer à nouveau ; durant la période 2016-2021, la surface moyenne était de 102.4 m².⁵⁹ Une certaine inertie existe cependant, car les nouveaux logements construits sont peu nombreux par rapport au parc de logements existants.

Plusieurs facteurs qui influent sur la taille des logements peuvent être évoqués : la réduction de la taille des ménages créant une demande de logements plus petits (cf. chapitre 3.3.1.c) ; la tendance au télétravail amenant de nouveaux besoins en termes d'espace ; le fait que les parents conservent souvent leur grand logement après le départ des enfants ; le besoin, pour les familles séparées avec une garde partagée, de disposer d'un logement suffisamment grand pour accueillir les enfants.

À Neuchâtel, les logements sont en moyenne légèrement plus petits que la moyenne suisse : la surface habitable en 2022 est de 94.2 m² en moyenne dans le canton contre 99.0 m² en moyenne en Suisse⁶⁰. Dans l'agglomération du Littoral, les logements sont plus petits que dans le reste du canton. La part des maisons individuelles est plus faible dans le canton (46%) qu'en moyenne suisse (57%)⁶¹.

Les nouveaux logements de deux et trois pièces sont en forte augmentation, tandis qu'il y a moins de logements de cinq pièces qui sont construits (cf. figure 32). Selon l'office cantonal du logement, un manque de logements de deux pièces est constaté, qui est la taille de logement optimale pour les seniors, mais aussi pour les jeunes qui cherchent à quitter le nid familial. L'augmentation de l'offre

⁵⁷ 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

⁵⁸ Source : OFS – Statistique annuelle de la construction et des logements.

⁵⁹ Source : OFS – Statistique des bâtiments et des logements.

⁶⁰ Source : OFS – Surface habitable et surface moyenne par pièce dans les cantons, 2022.

⁶¹ Source : OFS – Statistique des bâtiments et des logements (31.12.2021).

d'appartements avec encadrements (majoritairement des 2 pièces) permettrait la libération de logements plus grands pour l'accueil de nouvelles familles.

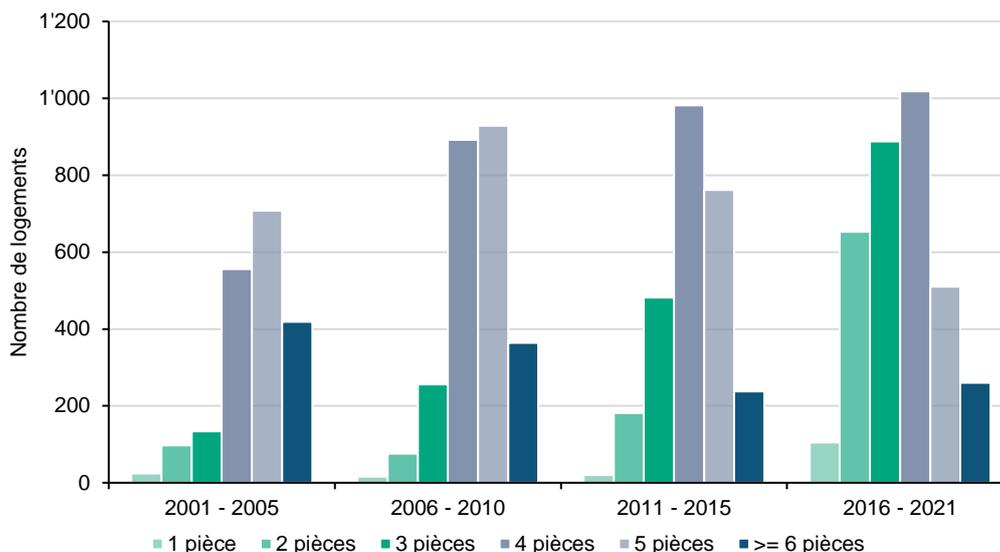


Figure 32 : Évolution du nombre de nouveaux logements, selon leur taille, en valeurs absolues. Source : OFS – Statistique des bâtiments et des logements.

3.3.4. Friches

Les friches sont des sites qui avaient une fonction – souvent industrielle – mais qui sont désormais inexploités, sous-exploités ou à l'abandon et ne répondent plus aux besoins du marché ni à leur vocation initiale. Requalifier et revaloriser les friches qui sont bien desservies par les transports publics permet de concrétiser l'urbanisation vers l'intérieur et de construire la ville sans consommer de terrains non urbanisés.

La politique cantonale retient les friches d'au minimum 10'000 m², et c'est de celles-ci dont il est question dans le présent chapitre. Cependant, d'autres espaces en friche d'une dimension inférieure à 10'000 m² peuvent également être requalifiés et contribuer à la construction de la ville sur la ville, comme le projet Bella Vista en cours de construction sur le site de l'ancienne usine Métalor à Neuchâtel.

Au vu de leur potentiel de développement, les friches bien desservies par les transports publics et mesurant au minimum 10'000 m² constituent des secteurs stratégiques au sens de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT). Complémentaires à la politique des pôles (de gare, de logement et mixtes), ces espaces sont destinés à accueillir une partie de la croissance de la population et des emplois prévue à l'horizon 2030-2040. Certaines friches se recoupent avec des pôles de gare, et sont donc dépendantes de cette planification.

Ces friches, qui ont une position centrale dans le tissu urbain, sont pour la plupart vouées à muter vers une mixité des fonctions : au sein d'un même bâtiment ou de plusieurs bâtiments à proximité immédiate, activités, logements et équipements se côtoient. Dès lors, les entreprises qui peuvent être accueillies sont essentiellement actives dans le secteur des services ou de l'administration, car elles sont plus facilement compatibles avec le logement, ont une densité d'emplois justifiant une bonne desserte en transports publics et ne génèrent pas ou peu de nuisances.

Ainsi, les friches sont distinctes des pôles de développement économique, qui sont eux destinés à accueillir les entreprises qui ne peuvent pas trouver place dans les zones urbanisées, pour des raisons de surfaces nécessaires (minimum 5'000 m² d'un seul tenant) et de problème d'intégration architecturale, ou encore de nuisances non compatibles avec l'habitat au sens des ordonnances environnementales.

Actuellement, 7 friches sont identifiées dans le canton. Selon les sites, leur requalification se situe à des étapes différentes :

- Monruz, Neuchâtel : La partie encore disponible en ZAE est une réserve pour la société « Innoparc SA », active dans la location de surfaces d'activités. Un terrain libre de construction a récemment accueilli un bâtiment mixte.
- Serrières, Neuchâtel : La partie sud de la friche est en cours de requalification (Tivoli Sud). Un plan de quartier est en vigueur et un concours a été organisé pour définir le projet architectural. Des bâtiments de logements, d'activités tertiaires et de services sont prévus. La partie nord est encore sous-utilisée et ne fait pour l'instant pas l'objet d'une planification.
- Gare aux marchandises (quartier Le Corbusier), La Chaux-de-Fonds : Ce site continue sa mutation initiée avec la construction de logements en 2016 (ilot B). Les demandes de permis de construire sont en cours pour la partie est (ilot A). Pour l'ilot C, les permis de construire devraient être déposés dans les 2 ans. Des analyses sont en cours pour la pollution des sols dans les ilots D, E et F. Ils se construiront à moyen terme.
- Scierie des Éplatures, La Chaux-de-Fonds : Ce site est exclusivement en zone mixte et sa vocation est de le rester. Des planifications ont été initiées pour permettre la construction d'un projet au programme mixte (logements et activités). Des demandes de permis de construire devraient être déposées d'ici à deux ans.
- Pré-de-la Ronde, La Chaux-de-Fonds : Le projet de territoire de La Chaux-de-Fonds identifie ce site comme un secteur de densification. Une réflexion avec la construction de la route H18 doit être menée.
- Secteur route de France / Col des Roches, Le Locle : Ce site connaîtra des modifications importantes avec la construction de la route de contournement du Locle, notamment dans sa partie ouest. Des réflexions sont en cours dans le cadre de la révision du PAL avec des propositions d'extension de la ZAE.
- Site Dubied, Couvet Val-de-Travers : La requalification du site est un objectif des accords de positionnement stratégique. La commune est actuellement en train de mettre en place le processus de planification. Une politique foncière communale est également en cours de développement. Le canton soutient les efforts de la Commune.

3.3.5. Environnement

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

La qualité du cadre de vie est un enjeu majeur, en particulier dans l'espace urbain, où vivent les trois-quarts de la population cantonale et où l'on entend localiser l'essentiel de la croissance. Une bonne qualité de vie dans les espaces urbains contribue à y attirer les populations et les activités et à faire baisser la pression sur les espaces périurbains, ruraux et naturels. La densification qualitative permet également de renforcer l'attractivité résidentielle du canton.

La qualité résidentielle peut être améliorée par des mesures d'architecture et d'urbanisme, l'aménagement des espaces publics, la requalification des parcs et jardins, le développement de réseaux de mobilité douce et le renforcement de la nature en ville. 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.

Parmi les thèmes environnementaux, sont à prendre en compte également l'assainissement du bruit, la qualité de l'air, la problématique des sites pollués, la garantie de la sécurité des personnes contre les accidents majeurs.

Source : Projet de territoire p. 16 à 17 et fiches U_12 à U_14 et U_21 à U_27 du PDC.

- Plusieurs quartiers illustrant une urbanisation de qualité sont en cours de réalisation ou de planification.
- Une baisse significative des moyennes annuelles de dioxyde d'azote (NO₂) est observée depuis 2014.
- Les contournements du Locle et de La Chaux-de-Fonds permettront d'améliorer la situation en matière de pollution de l'air due au trafic et de bruit routier dans les montagnes neuchâteloises.
- Les évènements naturels violents sont en augmentation ces quatre dernières années.
- Le plan climat adopté en 2023 se déploie par 80 mesures existantes et 57 nouvelles.

a) Urbanisation de qualité

Le renforcement de la qualité urbaine figure parmi les objectifs de la politique d'urbanisation durable du canton, et est inscrit dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (art. 8, al.1, let c et e LAT). Plusieurs fiches du plan directeur cantonal abordent ce thème.

En axant le développement sur les secteurs stratégiques (pôles de logement, pôles de gare, pôles mixtes et friches bien desservies), identifiés dans le PDC et confirmés dans le projet d'agglomération, le développement de l'urbanisation est coordonné avec les transports. Les quartiers appelés à se densifier et à concentrer la majorité de la croissance se doivent d'offrir un cadre de vie et des services de qualité. Cela présuppose d'agir sur plusieurs plans : l'environnement construit d'une part (patrimoine bâti, qualités spatiales de l'habitat, densité, infrastructures de transport), l'environnement naturel d'autre part (nature en ville, biodiversité et paysage, gestion des ressources naturelles), ainsi que sur l'environnement social (mixité fonctionnelle et sociale, conditions-cadres du vivre ensemble). La qualité des processus de planification des nouveaux quartiers contribue également au succès des opérations (information-participation, maîtrise foncière, maîtrise d'ouvrage et action publique, ces trois derniers critères pouvant être résumés sous implication de la collectivité publique).

En 2016, la publication intercantonale « Les enjeux du développement vers l'intérieur : 32 exemples de densification réalisés en Suisse » établie à l'attention des communes et des porteurs de projets et en 2018, l'étude de base sur le thème « Densités, mixités, qualités » conduite par le service de l'aménagement du territoire, a permis de mettre en exergue ces problématiques. La Confédération a publié quant à elle plusieurs documents parmi lesquels le « Guide de l'ISOS : Protection des sites construits et développement vers l'intérieur » (2022). Le développement vers l'intérieur associant densité et qualité étant une tâche particulièrement complexe, le Conseil national et le Conseil des États ont donné leur aval à un programme d'impulsion visant à apporter un soutien aux villes et aux communes. Une plateforme suisse « densipedia.ch », gérée par Espace Suisse, a été créée dans cette perspective.

Le projet d'agglomération RUN 4^{ème} génération comprend de nombreuses mesures visant à favoriser une urbanisation de qualité vers l'intérieur et renforcer la requalification urbaine. Il a été déposé à la Confédération en septembre 2021, et le travail se poursuit désormais à travers l'établissement du PA5.

Les instruments permettant de favoriser une urbanisation de qualité dans les pôles et les secteurs à densifier sont les plans de quartier et les plans spéciaux établis sur la base d'un cahier des charges établi d'entente entre la commune, les porteurs de projet, et les services de l'État, afin de partir sur de bonnes bases. Au cours de la période 2019-2022, le canton a accompagné une quinzaine⁶² de processus de ce type. Pour les secteurs les plus importants, l'établissement d'un concours d'architecture et/ou d'un mandat d'études parallèles est recommandé, et a été utilisé à quelques reprises au cours de la période, sous l'impulsion des communes et des villes, ou à l'initiative d'institutions privées (Banque privée, Viteos, etc.).

Ces approches vertueuses seront plus systématiques à l'aval de la révision des PAL, en particulier dans tous les secteurs où des enjeux qualitatifs ont été relevés par les communes, et où des liserés auront été définis sur le plan communal d'affectation des zones, liant pour les tiers. Pour ne pas rallonger les processus administratifs, l'outil de plan de quartier ou plan spécial valant permis de construire a été introduit dans la loi cantonale (LCAT) en 2019. Il a été utilisé à 4 reprises depuis cette date⁶³.

⁶² Y compris 3 PQ valant sanction préalable, 1 PQ valant sanction définitive ; Non compris les modifications de PQ.

⁶³ 3 PQ valant sanction préalable, 1 PQ valant sanction définitive.

Parmi les projets de ces dernières années ayant porté une attention particulière à la qualité urbaine, citons notamment (liste non exhaustive) :

- Tivoli Sud, Neuchâtel : requalification d'une friche industrielle, quartier ouvert au public, qualité paysagère, certification SEED (traitement des oppositions en cours).
- Silo à sucre, Neuchâtel : reconversion d'un ancien silo à sucre (réalisé).
- Beauregard, Neuchâtel : nouveau quartier autour d'un jardin, 75% de la surface de pleine terre, salle de quartier et garderie (ouverture du chantier à venir).
- Portes-Rouges, Neuchâtel : requalification d'une friche industrielle proche de la gare, forte densité, label Minergie (réalisation en cours).
- Monruz Sud, Neuchâtel : deux bâtiments construits par des coopératives, logements pour les personnes âgées et les étudiant-e-s (permis de construire en cours).
- Coopérative d'En face, Neuchâtel : projet d'une coopérative d'habitant-e-s, nouveau bâtiment et rénovation d'anciens ateliers, politique sans voiture, espaces communes (réalisé)
- Derrière chez Menod, La Tène : pavillons denses, mixité sociale et intergénérationnelle, espaces extérieurs et communs, label Minergie. Processus : plan de quartier (réalisé).
- La Mollière, Saint-Aubin : quartier de logements avec appartements avec encadrement et hôtel. Processus : plan de quartier (réalisé).
- Le Corbusier, îlot A, La Chaux-de-Fonds : requalification d'une friche ferroviaire avec hôtel, restaurant, espaces de travail, appartements avec encadrement (permis de construire en cours)
- Les Moulins, La Chaux-de-Fonds : reconversion d'anciens moulins patrimoniaux à proximité de la gare (réalisé).
- Ilot Vert, La Chaux-de-Fonds : remplacement d'un bâtiment désaffecté par un îlot s'inscrivant dans la trame orthogonale, mixité commerces/administration/logements (réalisé)
- Champ Nauger, Les Brenets : appartements avec encadrement, crèche, parascolaire (réalisé).

	Environnement naturel			Environnement construit			Environnement social			Processus			
	Localisation et accessibilité	Nature et paysage	Ressources naturelles	Patrimoine bâti	Qualités spatiales	Densité	Mixité fonctionnelle	Mixité sociale	Vivre ensemble	Planification de détail	Implication collective publique	Concours d'architecture	Participation
Tivoli Sud, Neuchâtel	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•	•	•
Silo à sucre, Serrières, Neuchâtel	•			•									
Beauregard, Neuchâtel		•	•		•		•	•	•	•		•	
Portes-Rouges, Neuchâtel	•		•			•	•	•	•	•		•	
Monruz Sud, Neuchâtel	•				•	•		•	•	•			•
Coopérative d'En face, Neuchâtel	•	•	•	•	•	•		•	•		•	•	•
Derrière chez Menod, La Tène						•		•	•	•			
La Mollière, Saint-Aubin						•	•	•		•			
Le Corbusier, îlot A, La Chaux-de-Fonds	•				•	•	•	•	•	•	•	•	
Les Moulins, La Chaux-de-Fonds	•			•	•								
Ilot Vert, La Chaux-de-Fonds	•			•	•	•	•				•		
Champ Nauger, Les Brenets								•			•		

Figure 33 : Projets de densification de qualité au cours de la période et leurs points forts (non exhaustif).
Source : SCAT⁶⁴.

⁶⁴ Inspiré des critères de qualité de la brochure « Les enjeux du développement vers l'intérieur : 32 exemples de densification réalisés en Suisse », 2016.

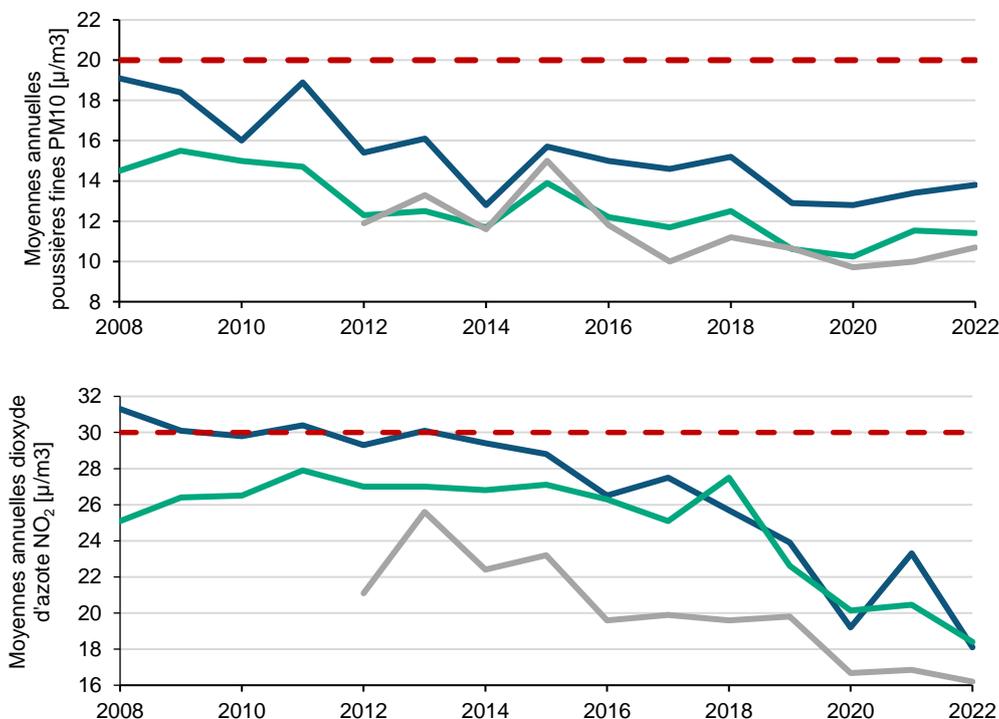
Une réflexion a été entamée au cours de la période concernant les critères « Quartiers durables », afin de mettre en œuvre la fiche U_12 et suivantes du PDC et compléter le dispositif de la LCAT, mais n'a pas pu être finalisée. La segmentation des labels n'a pas permis de se déterminer pour une méthode ou une autre. Le canton a renoncé à définir son propre label cantonal, afin de ne pas compliquer le travail des architectes et de l'administration, qui aurait dû en faire le contrôle. Depuis, un label, le SNBS, soutenu par la Confédération, les cantons et les hautes écoles, est sorti, tant pour les bâtiments que pour les quartiers (automne 2023). La liste des critères QD permettant d'obtenir un bonus d'utilisation en contrepartie d'une qualité du cadre de vie supérieure sera finalisée en 2024.

b) Protection de l'air

Malgré une amélioration importante de la qualité de l'air en Suisse depuis les années 1990, des dépassements des valeurs limites d'immissions sont régulièrement observés sur le territoire national, comme dans le canton de Neuchâtel. Les principaux polluants concernés sont :

- L'ozone (O_3), sur la majorité du territoire, avec des dépassements réguliers particulièrement en période estivale.
- Les poussières fines (PM10 et PM2.5, particules plus petites que $10\ \mu m$, respectivement $2.5\ \mu m$), à proximité d'activités émettrices (industrie, trafic, chauffage, chantier...) et lors d'événements météorologiques particuliers avec des dépassements réguliers notamment en période hivernale
- Les dioxydes d'azote (NO_2), dans les agglomérations et proches de certains axes routiers, avec des dépassements de plus en plus rares.
- L'ammoniac (NH_3), en zone rurale, avec des valeurs élevées de concentration

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. Selon l'ordonnance pour la protection de l'air (OPair), les cantons doivent surveiller l'état et l'évolution de la pollution de l'air et déterminer notamment l'intensité des immissions. L'ordonnance définit des valeurs limites d'immissions pour un certain nombre de polluants.



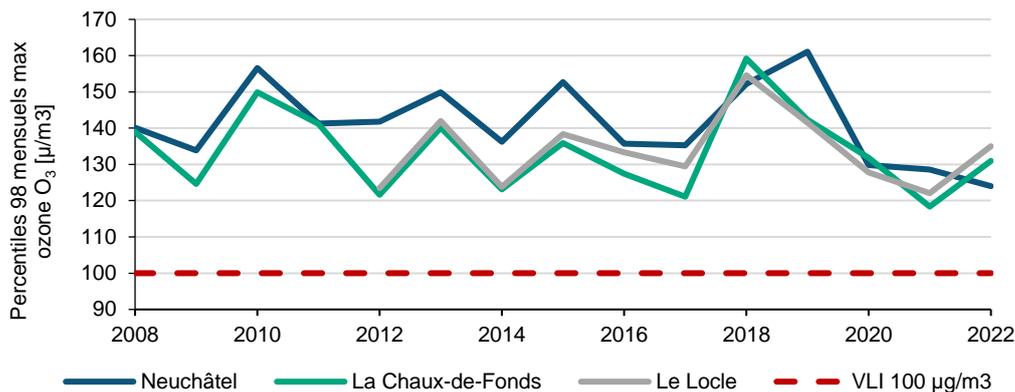


Figure 34 - 35 - 36 : Évolution des moyennes annuelles de pollution aux poussières fines (PM10) en µg/m³, au dioxyde d'azote (NO₂) en µg/m³ et à l'ozone (O₃) percentiles 98 mensuels max en µg/m³.
Source : SENE 2023.

Comme le trafic routier occupe une place importante dans ces immissions excessives, une amélioration de la situation viendra des futurs projets de contournements des villes de La Chaux-de-Fonds (H18 et H20) et du Locle (H20 en cours de réalisation). Ces réalisations, accompagnées de nouveaux plans de mobilité, permettront une diminution significative des émissions de polluants dues au trafic dans le centre urbain. Le renforcement des normes Euro des véhicules et le déploiement des véhicules électriques permettront aussi une amélioration de la qualité de l'air. En complément de ces améliorations attendues, le canton de Neuchâtel a commencé en 2022 des travaux visant à l'établissement d'un nouveau plan de mesures OPair qui permettra d'agir sur l'ensemble des polluants cités ci-dessus.⁶⁵

La problématique du smog estival, et plus particulièrement des concentrations excessives d'ozone troposphérique, reste quant à elle bien présente. La problématique est plus complexe que pour les autres polluants, car il s'agit d'un polluant secondaire qui fait intervenir des polluants primaires tels que les oxydes d'azote (NOX) et les composés organiques volatils (COV). Paradoxalement, la population hors des agglomérations est plus exposée à la problématique sanitaire de l'ozone.⁶⁶

À noter que durant la période d'observation, la pandémie de COVID-19 a fait apparaître une nette baisse des polluants issus du trafic routier. En effet, avec les confinements, le trafic routier a diminué de 60% sur les autoroutes, voire plus sur les autres routes. Ainsi, les concentrations de dioxyde d'azote ont également diminué de manière significative. Hors de la proximité des axes routiers, les effets des restrictions COVID-19 sont moins marqués puisque les émissions des autres sources (chauffages, industries, agriculture, ...) n'ont pratiquement pas diminué.⁶⁷

Il faut aussi mentionner que les efforts pour la protection du climat et ceux pour la protection de l'air convergent : les mesures de l'une ont généralement des effets bénéfiques sur les autres et vice-versa. Ainsi, politique de réduction des concentrations de polluants atmosphériques, plan Climat et politique énergétique vont de pair.

c) Lutte contre le bruit

Nuisances sonores

Le bruit excessif, provoqué par le trafic (routier, ferroviaire ou aérien), par des usines, des chantiers, les tirs ou par le voisinage est un dommage qui atteint la population jusque dans les logements. Il a 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. Le bruit

⁶⁵ Source : SENE, 20 décembre 2021, « Rapport 2021 sur la qualité de l'air ».

⁶⁶ Pour la formation de l'Ozone, en plus des polluants primaire tels les oxydes d'azote (NOX) et les composés organiques volatils (COV), il faut également de l'énergie venant des rayons du soleil, raison pour laquelle on mesure plus d'ozone en été qu'en hiver. En l'absence de rayonnement solaire, la nuit, l'ozone se dégrade en présence de NOX et de COV. Or, les faibles concentrations de NOX hors des agglomérations ne permettent pas d'y réduire significativement les concentrations d'ozone.

⁶⁷ Source : SENE, 20 décembre 2021, « Rapport 2021 sur la qualité de l'air », p.7.

représente d'ailleurs l'une des causes les plus fréquentes de déménagement. Le bruit engendre également des frais considérables, qui ne sont pas pris en charge par les responsables du bruit en question : les coûts du bruit du trafic sont estimés à plus de 9 milliards de francs par an en Suisse⁶⁸.

En Suisse, l'exposition au bruit est évaluée sur la base de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB). Les bruits qui dépassent les valeurs limites d'immission (VLI) sont considérés comme nuisibles ou incommodants. Cependant, le nombre de personnes dérangées par le bruit est encore supérieur, car une partie de la population reste gênée bien que les valeurs limites d'immission soient respectées.

Le trafic routier est la première source de bruit ; il se répand comme un tapis sonore sur quasiment tout le pays. Au niveau national, une personne sur sept durant la journée et une personne sur huit la nuit est exposée à un bruit nuisible ou incommodant issu du trafic, soit environ un million de personnes⁶⁹. Le bruit du trafic est un problème environnemental qui touche principalement les villes et les agglomérations : plus de 80% des personnes affectées par le bruit excessif du trafic routier se trouvent dans les centres urbains (cf. figure 37). Le bruit ferroviaire et le bruit dû au trafic aérien donnent la même répartition.⁷⁰

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. À noter que la problématique du bruit des installations de tir a augmenté ces deux dernières années⁷¹. Les diverses manifestations, animations, terrasses et l'exploitation de certains types d'établissements publics ne sont pas à négliger en termes de nuisances sonores éventuelles, lesquelles sont gérées par les communes. Les manifestations doivent respecter des limites légales d'émissions sonores.

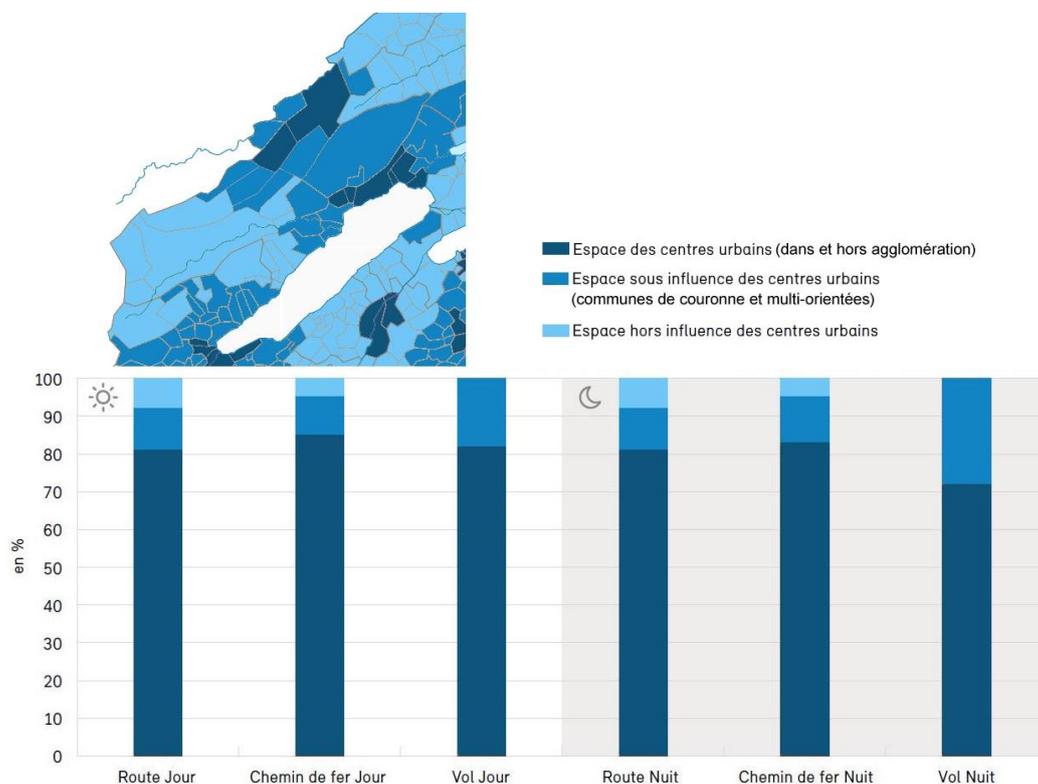


Figure 37 : Répartition des personnes exposées à un bruit nuisible ou incommodant dû au trafic selon les niveaux géographiques de l'OFS, en Suisse. Source : OFEV – Monitoring national sonBASE 2017.

⁶⁸ Source : OFS-ARE, « Coûts externes du trafic routier, ferroviaire et aérien – Milliards de francs ».

⁶⁹ Source : OFEV, 17.01.20, « Monitoring national sonBASE 2015 », (https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/bruit/info-specialistes/exposition-au-bruit/etat-de-l_exposition-au-bruit-en-suisse.html).

⁷⁰ Source : OFEV, 2018, « Pollution sonore en Suisse », p. 14.

⁷¹ Source : SENE.

Protection contre le bruit et aménagement du territoire

La lutte contre le bruit pour protéger la population a pour objectif principal de réduire le niveau de décibels à la source. De manière complémentaire, les mesures d'aménagement du territoire, l'architecture et la planification des espaces libres permettent d'obtenir une meilleure qualité acoustique.

En aménagement du territoire, les trois types de valeurs limites d'exposition déterminées par l'OPB sont pris en compte :

- Les valeurs de planification (VP) doivent être respectées pour légaliser une nouvelle zone à bâtir et pour construire une nouvelle installation bruyante.
- Les valeurs limites d'immission (VLI) doivent être respectées pour obtenir un permis de construire. Elles doivent aussi être respectées par les installations bruyantes existantes et par l'usage accru des voies de communication. Les VLI sont supérieures aux VP.
- Les valeurs d'alarme (VA) sont des valeurs qui déterminent une priorité d'intervention ex : assainissement, pose de fenêtres antibruit. Les VA sont supérieures aux VLI.

Les différents types de zones à bâtir sont soumis à des degrés de sensibilité au bruit différents selon les activités qui s'y déroulent et le niveau de bruit admissible : une zone d'habitation a des valeurs limites de bruit inférieures à une zone d'activités économiques, car la tolérance au bruit est moindre. De ce point de vue, la généralisation des zones mixtes contribue à ce que les habitations soient potentiellement plus exposées au bruit.

Les exigences d'un développement urbain vers l'intérieur pour éviter le mitage du territoire génèrent des défis supplémentaires en matière de gestion des nuisances sonores et de préservation d'îlots de tranquillité dans les zones denses. Une coordination entre l'urbanisation et les transports est nécessaire à différents stades de planification, et en accompagnement de projets importants. À travers des projets d'urbanisme et des planifications de détail de qualité, on peut largement contribuer à limiter l'exposition au bruit de la population et des emplois.

Protection du contre le bruit routier

Dans le canton de Neuchâtel, selon le cadastre du bruit routier, en 2021, ce sont 18'000 personnes (soit 10% de la population) qui subissent des immissions sonores supérieures aux valeurs légales provoquées par les routes nationales, cantonales et communales. L'OPB impose aux propriétaires (presqu'exclusivement canton et communes) d'assainir leurs routes lorsque le trafic engendre un bruit qui dépasse les limites d'exposition légales en la matière.

Le cadastre du bruit routier met 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.

Pour limiter le bruit routier à sa source et en respect de l'OPB, chaque année des tronçons de route sont assainis. Le réseau neuchâtelois compte quelque 370 kilomètres de routes cantonales. À fin 2022, ce sont 53 kilomètres (29 km de plus qu'à fin 2018 lors du dernier rapport) de routes cantonales qui ont été assainis avec la pose de revêtement phonoabsorbant⁷². Le Grand Conseil a octroyé, lors de la session du 3 mai 2023, un crédit d'investissement relatif à l'entretien durable des routes cantonales qui permettra au canton de poursuivre l'assainissement de ses routes.

Certaines mesures comme la limitation de la vitesse de circulation en localité, dont notamment la généralisation des zones 30 dans les quartiers résidentiels, améliorent également la situation. De plus, la réalisation des contournements autoroutiers du Locle et de La Chaux-de-Fonds, tout comme le contournement est de La Chaux-de-Fonds par la H18 permettront de régler une partie importante des problèmes de bruit routier dans les Montagnes neuchâteloises.

Le report modal de la voiture individuelle vers les transports en commun ou la mobilité douce participe à la réduction des nuisances sonores. Le remplacement des véhicules à combustion par des véhicules électriques peut contribuer à limiter le bruit de trafic, surtout quand la vitesse est inférieure à 20 km/h (bruit du moteur prédominant). Lorsque la vitesse est supérieure à 20 km/h (bruit des roues

⁷² Source : SPCH.

prédominant) les voitures électriques permettent surtout d'éviter les pics de bruits inutiles qui sont dérangeants.

Enfin, la police neuchâteloise a intensifié ces dernières années les contrôles ciblant la conduite bruyante. La Ville de Neuchâtel a acquis en 2023 un « radar bruit » pour sensibiliser les conducteurs au bruit, mais aussi disposer de données chiffrées qui permettront, au besoin, de prendre des mesures.

Protection contre le bruit ferroviaire

Depuis le début des années 2000, la Confédération a investi des moyens importants pour l'assainissement acoustique des installations ferroviaires (amélioration du matériel roulant, pose de fenêtres antibruit ou construction de parois antibruit). 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. 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.

d) Gestion des dangers naturels

Les phénomènes naturels susceptibles de mettre en danger la vie des personnes, de provoquer des dommages matériels ou de perturber le fonctionnement de la société sont en augmentation, en nombre et en intensité. Désormais, ces événements touchent également les zones urbanisées, ce qui était plutôt rare auparavant. En juillet 2021, le lac de Neuchâtel a atteint son niveau le plus élevé jamais enregistré (430.57 m) depuis la mise en œuvre de la 2^{ème} correction des eaux du Jura. En juin 2019, le nord-est du Val-de-Ruz a subi de violentes inondations et, en juin 2021, le village de Cressier a été à son tour touché par des inondations catastrophiques.

Le 24 juillet 2023, une puissante tempête a endommagé plus de 4'500 bâtiments en ville de La Chaux-de-Fonds et au Crêt-du-Loche et détruit de nombreux arbres dans les parcs et les espaces boisés. 60'000 m³ de bois doivent être évacués des forêts et pâturages boisés des Montagnes neuchâteloises.

Des débordements ponctuels, des chutes de pierres, des averses de grêle ou des glissements de terrain et des vents violents, moins dévastateurs, se sont également produits. Par exemple, d'importants éboulements ont coupé la route entre Fleurier et Les Verrières en février 2022 et la route de Biaufond en avril 2022. Les glissements de terrain n'ont, par chance, pas touché de zones urbanisées, même si plusieurs secteurs pouvaient localement être concernés.

Au cours des dernières décennies, les risques inhérents aux dangers naturels se sont accrus. Selon l'office fédéral de l'environnement, outre l'augmentation des phénomènes météorologiques extrêmes, cette hausse tient principalement à l'augmentation du potentiel de dommages du fait de la croissance démographique, de l'extension des zones bâties dans des régions menacées et de la progression de la valeur des infrastructures publiques et des biens matériels privés.⁷³

Les changements climatiques accentueront les risques existants et en créeront de nouveaux : recrudescence des épisodes de fortes pluies et périodes de sécheresse plus longues. Les dangers naturels frapperont plus souvent des régions qui étaient encore épargnées et se produiront durant des saisons calmes jusque-là.⁷⁴

⁷³ Source : OFEV, 20.12.22, « Dangers naturels : en bref », (<https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/dangers-naturels/en-bref.html>).

⁷⁴ Source : OFEV, 20.12.22, « Dangers naturels : en bref », (<https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/dangers-naturels/en-bref.html>) ; OFEV, 16.10.2020, « Gestion intégrée des risques », (<https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/dangers-naturels/info-specialistes/gestion-integree-des-risques.html>).

Gestion des risques

Plutôt qu'une limitation des dangers, c'est aujourd'hui une gestion des risques qui est mise en place. En effet, les crues, éboulements, laves torrentielles, glissements de terrain, tempêtes, incendies de forêt surviendront toujours, mais la société peut s'adapter à ces phénomènes par des mesures ciblées pour prévenir ou, du moins, limiter les dommages.

Pour ce faire, il convient d'abord d'identifier et analyser les risques, avec les cartes des dangers naturels (cartographie achevée en 2010, mises à jour régulières). Puis, une analyse des risques intégrant les dommages (dangers + conséquences) a été établie à l'échelle du canton en 2021. L'étude montre que le risque global est réparti de manière très hétérogène sur le territoire cantonal. En termes financiers, ce risque se monte à plus de 11 millions de francs par an.⁷⁵ Cette étude comptabilise uniquement des risques liés aux dangers naturels gravitaires (inondations et mouvements de terrain) et non les dangers météorologiques (grêle, tempête, etc.).

Le risque est principalement dû au danger d'inondation. Trois communes – Val-de-Travers, Milvignes et Val-de-Ruz – se distinguent par des risques matériels collectifs très élevés (liés aux inondations), supérieurs à un million de francs par an et par commune. Cinq autres communes – Le Landeron, Saint-Blaise, Cressier, Boudry et Le Locle – ont des risques supérieurs à un demi-million de francs par an.

Les processus de chute et de glissement de terrain, quant à eux, sont moins déterminants, avec un risque matériel collectif cumulé d'environ CHF 100'000 par an. Toutefois, ils ne doivent pas être négligés, en particulier dans les communes de La Chaux-de-Fonds et du Locle, où le risque de glissement de terrain est estimé à CHF 30'000 par an. Au-delà des aspects purement financiers, ces événements peuvent avoir des conséquences importantes sur nos infrastructures, par exemple en provoquant des fermetures de routes ou des pollutions de l'eau potable.

L'aménagement du territoire permet de mettre en évidence les conflits potentiels entre les dangers identifiés et l'utilisation du sol ; c'est une tâche prioritairement communale. Il s'agit de prendre en compte les cartes des dangers naturels afin de prendre des *mesures de prévention* pour éviter ou réduire les dommages potentiels. Concrètement les secteurs de danger doivent être reportés sur les plans communaux d'affectation des zones (PCAZ) et sont soumis à des règles qui dépendent du degré de danger :

- Danger de degré élevé (rouge) : les nouvelles constructions sont interdites, pas de mise en zone possible (art. 15 LAT : les nouveaux terrains mis en zone à bâtir doivent être propres à la construction) ;
- Danger de degré moyen (bleu) : les constructions peuvent être autorisées si une étude complémentaire est établie par le requérant, la construction d'objets sensibles comme les hôpitaux ou les écoles n'est pas possible ;
- Danger de degré faible (jaune) : lors de l'autorisation de construire, des mesures peuvent être demandées au requérant (secteur de sensibilisation)

Lorsque ces mesures de prévention des dommages ne suffisent pas, des *mesures de protection* sont prises (mesures techniques ou d'entretien). Ces mesures visent à réduire les risques liés aux catastrophes naturelles, toutefois sans permettre de les supprimer complètement. En zone bâtie, la collectivité doit réaliser des mesures de protection dans la mesure du possible. En dehors de la zone bâtie, les mesures de protection sont de la responsabilité individuelle. Enfin, pour gérer le risque résiduel aux mesures de prévention et aux mesures de protection, des *mesures d'urgence* peuvent être mises en place (système d'alarme, plans d'évacuation, etc.). Des mesures de sécurisation ont été réalisées ces dernières années, parmi lesquelles nous pouvons citer : la construction de digues et la pose de filets de protection contre les chutes de pierres à Noiraigue (2022-2024) – ici, une synergie efficace entre le chantier d'assainissement du tunnel de La Clusette et l'ouvrage de protection du village doit être relevée ; les travaux alliant revitalisation de cours d'eau et ouvrages de protection contre les crues à Môtiers (2022-2023) ; la stabilisation de la route d'accès à l'usine de Combe Garot (2021) ; la réhabilitation des enrochements du lac de Neuchâtel suite à la montée des eaux de l'été 2021 (2022) ; l'amélioration du lit du Ruz-Chasseran à l'amont de Villiers (2019-2020).⁷⁶

⁷⁵ Source : Holinger, 2021, « Analyse des risques liés aux dangers naturels dans le canton de NE ».

⁷⁶ Source : SPCH – *Les dangers naturels liés à l'eau*.

e) Accidents 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.

f) Changements climatiques

Comme dans le reste de la Suisse et du monde, le climat du canton de Neuchâtel a changé au cours des dernières décennies. Entre le début de l'industrialisation en 1864 et 2018, un réchauffement de + 2.1°C (température moyenne annuelle) est constaté. Ce réchauffement est deux fois supérieur au réchauffement mondial de + 1°C.⁷⁷ 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.

Les changements climatiques imposent deux volets d'actions : d'une part, l'adaptation aux changements (sécheresse, vagues de chaleur, dangers naturels, etc.) et, d'autre part, l'action sur les causes des changements pour tenter de les limiter. La problématique est traitée à différents échelons géographiques et politiques.

Depuis le dernier rapport quadriennal de 2019, on a assisté, dans le canton de Neuchâtel comme ailleurs en Suisse, à un important changement de paradigme : le changement climatique est à présent en tête des préoccupations de la population (39% des Suisses⁷⁸). Ces dernières années, le canton a subi de nombreux épisodes de températures élevées, de vagues de chaleur, de manque de précipitations et de sécheresses ainsi que, à l'opposé, des précipitations intenses causant parfois des catastrophes (cf. chapitre 3.3.5.d). De tels extrêmes météorologiques, de moins en moins exceptionnels, sont les témoins des conséquences directes du changement climatique à long terme sur notre territoire.

Au niveau international, le GIEC⁷⁹ a notamment établi son 6^e Rapport d'évaluation⁸⁰ annonçant le dépassement probable de la limite de +1.5°C de réchauffement au cours du 21^e siècle. Malgré les progrès réalisés en matière de politiques et de lois relatives à la réduction des gaz à effet de serre ainsi qu'en matière de planification et de mise en œuvre de l'adaptation, les émissions mondiales continuent d'augmenter et les lacunes d'exister. Ces dernières continueront de se creuser si le rythme actuel des investissements n'est pas rapidement augmenté dans ces deux domaines.

Au niveau suisse, le Conseil fédéral a adopté, début 2021, sa Stratégie climatique à long terme pour la Suisse, visant notamment la neutralité carbone (zéro net) d'ici 2050. La loi sur le CO2 révisée doit constituer l'instrument clé pour l'atteinte de cet objectif. Sa première mouture a néanmoins été refusée en juin 2021. Aussi, et en réponse à l'initiative sur les glaciers, une nouvelle loi fédérale a été mise en votation populaire et acceptée en juin 2023. Cette dernière – la loi sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique – fixe les objectifs à réaliser pour que la Suisse soit climatiquement neutre (zéro émission nette) d'ici 2050. Elle comprend en particulier des valeurs indicatives pour réduire les émissions de gaz à effet de serre dans les principaux secteurs (bâtiment, transports et industrie). Parmi les obligations faites aux cantons se trouve celle de l'atteinte du zéro émission nette d'ici 2040 pour les administrations cantonales (mesure d'exemplarité) et celle de prendre les mesures d'adaptation aux changements climatiques (p.ex. plus

⁷⁷ Source : Office fédéral de météorologie et de climatologie MétéoSuisse, 2021, « Changements climatiques dans le canton de Neuchâtel », p.4.

⁷⁸ Source : Crédit Suisse SA, 2022, « Baromètre des préoccupations 2022 (Suisse) ».

⁷⁹ Source : Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC).

⁸⁰ Source : Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC), février 2023, « 6^e rapport de synthèse ».

de protection contre les crues, plus d'espaces verts en zones urbanisées ou meilleure gestion des ressources en eau).

Au niveau cantonal, le Conseil d'État et le Grand Conseil ont adopté le premier Plan climat du canton de Neuchâtel en janvier 2023, visant lui aussi la neutralité carbone (zéro émission nette), mais d'ici 2040. Il comprend autant des actions sur les sources du changement climatique que sur l'adaptation au changement climatique. Si plusieurs politiques concourent déjà à l'atteinte des objectifs fixés dans le Plan climat (plus de 80 mesures déjà en déploiement recensées), ce dernier doit donner les impulsions complémentaires au soutien d'une politique climatique cantonale ambitieuse et efficace. Parmi les 57 nouvelles mesures du Plan climat, touchant en particulier l'aménagement du territoire, une étude pour cartographier les îlots de chaleur urbains a été lancée au printemps 2023, et les résultats seront disponibles d'ici la fin de l'année. Sur cette base, le canton et les communes pourront plancher sur les recommandations dans les secteurs concernés.

Les nouvelles mesures proposées par le Conseil d'État pour la 1^{ère} étape de mise en œuvre (2023-2027) ont été renforcées par des moyens financiers supplémentaires en faveur notamment du Programme bâtiments et de mesures dans le domaine sociétal (accompagnement du changement). Les effets de l'ensemble de ces mesures, déjà en déploiement ou nouvelles, sont et seront progressivement visibles au travers des différents domaines de l'action de l'État : production d'énergies renouvelables, assainissement des bâtiments, mobilité, agriculture, sylviculture, gestion de la biodiversité, gestion des eaux, gestion des dangers naturels, santé humaine et animale, action sociale, etc.

En matière de développement territorial, ces effets apparaissent en particulier dans les chapitres suivants du rapport quadriennal : chapitre 3.2.2.a) Approvisionnement énergétique ; chapitre 3.3.5.b Protection de l'air ; chapitre 3.3.5.d Gestion des dangers naturels ; chapitre 3.4.3 Report modal ; chapitre 3.5.2.a Agriculture ; chapitre 3.5.2.b Surfaces d'assolement. Cependant, un monitoring spécifique sur la question climatique va être établi parallèlement à la mise en œuvre du Plan climat.

3.4. Accessibilité : reliaison

A.1 - Améliorer les liaisons extérieures

A.2 - Viser un report modal fort vers les TP et les MD

A.3 - Réorganiser le réseau routier

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

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

- Urbain : priorité aux TP et MD, avec un accent sur les secteurs de gare et les pôles.
- Périurbain : rabattement MD vers les TP, TIM complémentaires.
- Rural : garantir l'accès aux services de base. Les TIM restent importants.

Le canton s'est doté en 2016 de la Stratégie Mobilité 2030, qui comporte 4 piliers complémentaires. Elle se décline au travers de plans directeurs sectoriels. Le report modal implique également une gestion maîtrisée du stationnement.

Source : Projet de territoire p. 12 à 15 et fiches A_21 à A_32 du PDC.

La vision territoriale générale du canton s'appuie sur une armature urbaine composée de deux pôles urbains qui forment une même agglomération et structurent un territoire unique, complétée par des régions connectées entre elles et avec l'agglomération. La mise en œuvre de cette vision passe notamment par la mise en place d'un réseau de mobilité performant. En lien avec l'évolution de l'urbanisation sur le plan cantonal et national et les synergies entre régions, la demande en mobilité interne et externe continuera d'augmenter. Pour répondre à ces enjeux de manière durable, le canton opte pour une limitation de la croissance du transport individuel motorisé (TIM) et une prise en charge de la croissance des déplacements par les transports publics (TP) et les mobilités douces (MD). Il s'agit d'un report modal. La Stratégie Mobilité 2030, établie en 2015 et acceptée par la population en 2016, répond à cette vision et ces enjeux.

Contribuant à la concrétisation de cette stratégie, un quatrième Projet d'agglomération a été déposé en 2021 et validé par la Confédération en 2022. De nombreuses mesures réparties sur l'ensemble du territoire sont proposées afin de favoriser l'usage des transports publics et les déplacements en mobilité douce. Les mesures visent également la réappropriation, par les habitant-e-s, des rues et des places à travers la réalisation d'aménagements urbains conviviaux. Le projet confirme la volonté des autorités politiques de concrétiser une agglomération multipolaire à l'horizon 2035 grâce notamment à la réalisation du projet de Ligne directe et du RER neuchâtelois.

Combinée à l'offre en transports publics et en mobilité douce, la gestion du nombre, de l'emplacement et de la disponibilité des places de stationnement sur fonds privés est un levier pour favoriser le report modal, puisque tous les trajets TIM commencent et se terminent sur des places de stationnement. Ainsi, s'inscrivant dans la mise en œuvre de la stratégie Neuchâtel Mobilité 2030, la réglementation des places de stationnement sur fonds privés a été révisée selon le mandat de la fiche du PDC « A_24 Gérer le stationnement ». La modification a été approuvée par le Conseil d'État le 31 mai 2023 et est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2023. Outre l'adaptation des besoins en stationnement selon le type d'espace (cf. chapitre 3.4.3.b), les nouvelles dispositions réglementaires tiennent compte des besoins des voitures électriques, vélos électriques et vélos spéciaux (vélo cargo, tandems, vélos attelés, etc.) : 80% des places de stationnement pour les voitures électriques doivent être pré-équipées, 30% des places vélos doivent être destinées aux vélos électriques et 5 à 10% aux vélos spéciaux.

3.4.1. Bilan par mode de transport

- | | |
|---------|---|
| En bref | <ul style="list-style-type: none">– En automne 2023, l'avant-projet de Ligne directe a été lancé par les CFF, l'OFT et le canton.– La ligne Berne – La Chaux-de-Fonds a été intégrée dans le réseau ferroviaire grandes lignes en 2021.– L'ancienne H20 a été remise à la Confédération le 1^{er} janvier 2020, devenant la N20. La Confédération a repris les projets de contournement du Locle et de La Chaux-de-Fonds.– Début 2023, plus de 15 mesures du plan directeur de la mobilité cyclable (PDCMC) ont déjà été mises en œuvre, représentant 24 km de pistes et bandes cyclables. |
|---------|---|

a) Transports publics

Le projet d'offre ferroviaire 2035, qui intègre la future Ligne directe entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, a été approuvé en 2019 par les chambres fédérales dans le cadre du programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire PRODES 2030/35. La « Perspective générale Neuchâtel » des CFF, dont la feuille de route a été signée le 21 octobre 2022 par le Conseil d'État, vise à accompagner la mise en œuvre de la ligne directe jusqu'à sa réalisation, ainsi que tous les aménagements et projets ferroviaires liés. L'avant-projet de Ligne directe a été lancé à l'automne 2023 par les CFF, l'OFT et le canton.

Sur la ligne actuelle Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds, l'offre ferroviaire cadencée à la demi-heure, mise en œuvre dans l'horaire de 2016, est pérennisée jusqu'à la mise en exploitation de la ligne directe. Cet horaire a augmenté la fréquentation de la ligne, jusqu'au Locle, d'environ 20% de 2015 à 2016 et continue de progresser⁸¹. La cadence à la demi-heure entre Neuchâtel et Corcelles-Peseux et entre Neuchâtel et Buttet est également une réelle amélioration.

La ligne Berne – La Chaux-de-Fonds a été intégrée dans le réseau ferroviaire grandes lignes en 2021, au même titre que la ligne du Pied du Jura qui l'était déjà. Bien que l'offre ne change pas, c'est une avancée en termes de visibilité et de stratégie.

Sur la ligne des horlogers de Morteau au Locle et à La Chaux-de-Fonds, la desserte est pérennisée suite aux importants travaux de part et d'autre de la frontière (cf. chapitre 3.1.1). La ligne n'est toutefois toujours pas équipée électriquement sur France. En revanche, l'installation en 2019 du système de sécurité français permet au matériel roulant français de circuler jusqu'à La Chaux-de-Fonds ; la capacité et le nombre de courses ont été augmentés. De plus, entre La Chaux-de-Fonds et Le Locle, la nouvelle

⁸¹ Source : SCTR.

gare des Forges (anciennement La Fiaz) a été construite et inaugurée. Pour l'instant, tous les trains ne peuvent pas encore s'y arrêter, mais cela sera le cas dès 2025.

Quant à la liaison avec Paris, l'offre de rabattement sur le TGV Lausanne-Paris est stabilisée, avec trois correspondances par jour. Néanmoins des difficultés sont annoncées pour 2026/27 en lien avec les besoins d'entretien de l'infrastructure du côté français.

Les réseaux urbains (bus) n'ont pas subi de grandes modifications au cours de la période sous observation. Un renouvellement des bus est prévu en ville de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds en vue d'une électrification des véhicules. Pour la Chaux-de-Fonds, l'acquisition de trolleys à batterie permettra la réintroduction du trolley en ville. Nous pouvons noter également le prolongement de la cadence aux dix minutes jusqu'à 20 heures pour répondre à l'intensification des activités dans la soirée.

De manière générale, il faut relever que le maintien de l'offre en transports publics à un prix abordable dans toutes les parties du canton est un défi. Les moyens cantonaux sont limités et la Confédération, qui finance la moitié des coûts occasionnés par les transports régionaux, commence à opérer des coupes dans les co-financements.

Enfin, les travaux de mise aux normes des arrêts de transports publics afin que les personnes vivant avec un handicap puissent utiliser les infrastructures de manière autonome, en application de la loi sur l'égalité pour les personnes handicapées (LHand) ont poursuivis, sous la responsabilité des communes. Sur environ 1'000 arrêts que compte le canton, 78% doivent être mis aux normes dans les meilleurs délais. Il a été renoncé à la mise en conformité du solde des arrêts dans la mesure où les investissements nécessaires sont disproportionnés au regard des bénéfices attendus. Afin de soutenir les communes dans la planification des travaux et d'assurer la cohérence de l'offre en transports publics, une priorisation des arrêts à mettre aux normes ainsi que des standards cantonaux d'aménagement ont été définis. Sur cette base, le canton cofinance, depuis 2020 et à hauteur de 20% des coûts, la réalisation des aménagements. À mi-2023, 21.5% des 1000 arrêts ont déjà été mis en conformité, 100 projets ont vu leur demande de subvention acceptée et sont en cours de réalisation et 150 projets ont fait l'objet d'un premier échange avec les services cantonaux et/ou sont en cours de discussion.

b) Transports individuels motorisés

Au niveau de l'infrastructure routière, l'ancienne H20 a été remise à la Confédération le 1^{er} janvier 2020, devenant la N20. La Confédération a repris les projets de contournement du Locle et de La Chaux-de-Fonds. La réalisation du contournement du Locle a démarré et suit le planning prévu. Le projet de contournement « est » de La Chaux-de-Fonds par la H18 a été mis à l'enquête en 2019 ; le traitement des oppositions fait l'objet de recours, ce qui repousse réalisation du chantier. La population a soutenu à 77 % la réalisation du contournement Est de La Chaux-de-Fonds en votation populaire.

Concernant les charges de trafic automobile, entre 2019 et 2022 et de manière générale, le trafic automobile journalier moyen est stable. La baisse générale mesurée durant la période de COVID-19 de 2020 n'a été que provisoire. L'évolution du trafic journalier moyen sur la N5 à Neuchâtel, représentée par la figure 38, est représentative de l'évolution des charges de trafic durant la période considérée.

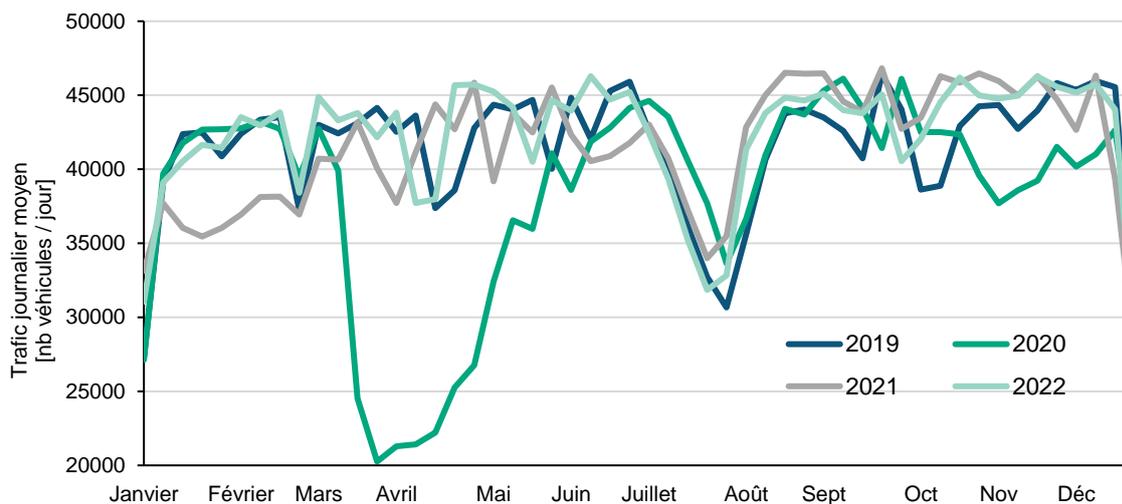


Figure 38 : Évolution sur l'année du trafic journalier moyen (TJM), dans les deux directions, au poste de comptage 059 traversée de Neuchâtel E (AR) en 2019, 2020, 2021 et 2022. Source : SPCH, état au 21.05.2023.

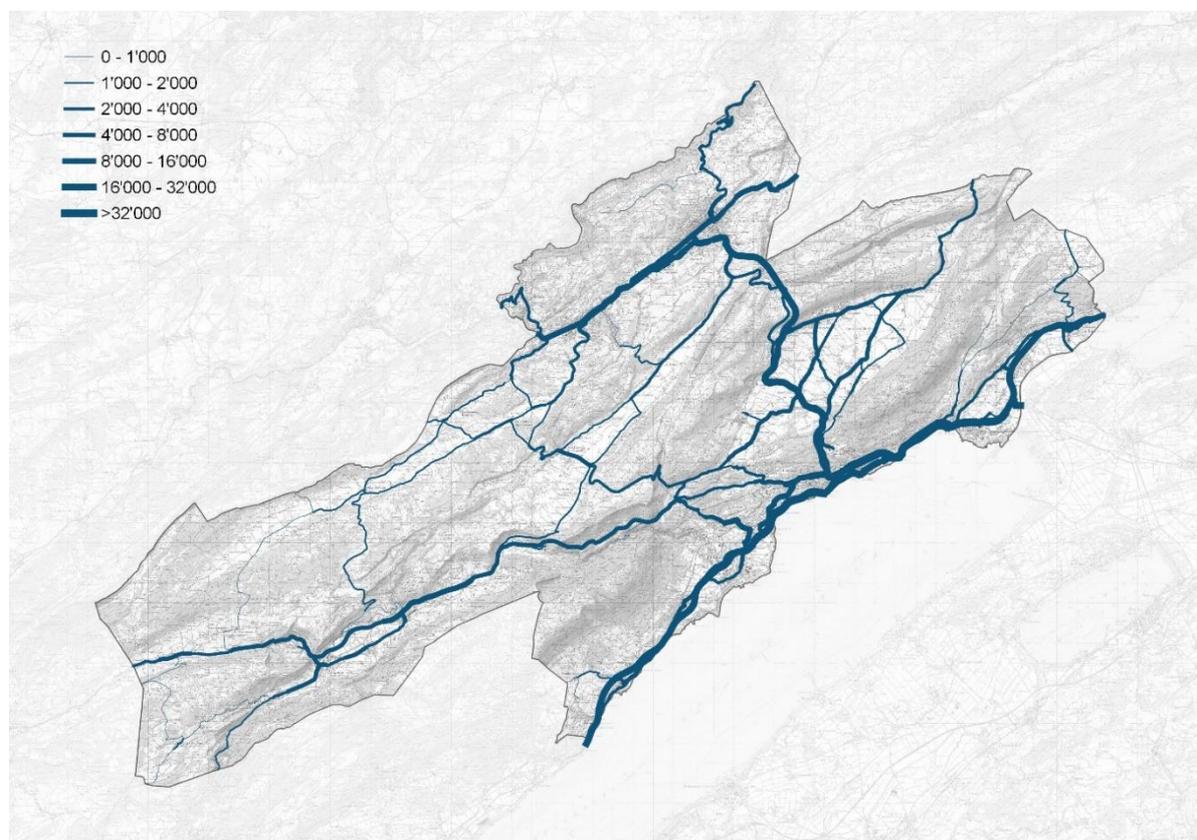


Figure 39 : Trafic journalier moyen (TJM)⁸² 2020-2022. Source : SPCH - Plan de charge TJM.

Le franchissement de La Vue-des-Alpes par le col et le tunnel enregistre une baisse annuelle entre 2019 et 2022, respectivement de 5.5 % et de 2.4 %. Ces valeurs mettent en évidence que la crise du COVID-19 en 2020 a mené à une stabilisation des charges de trafic entre 2019 et 2022. Sur certains tronçons, des baisses ont été relevées, mais les premières valeurs mesurées en 2023 mettent en évidence une tendance légèrement à la hausse.

⁸² TJM trafic journalier moyen = nombre de véhicules par 24h.

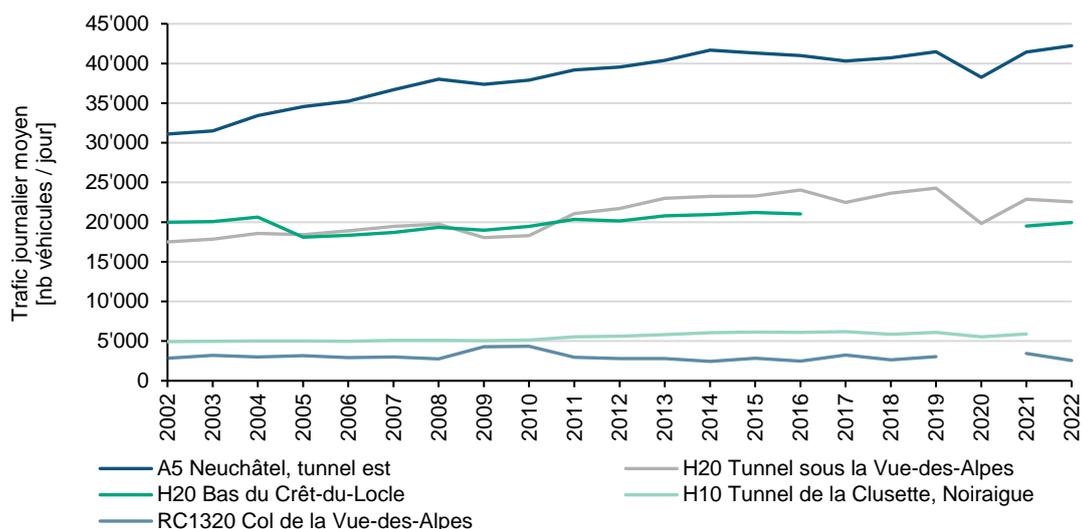


Figure 40 : Trafic journalier moyen (TJM) sur le réseau 2002-2023 aux points de comptages fédéraux.
Source : OFROU.

Ainsi, le niveau de trafic élevé sur les principaux axes routiers se maintient sur la durée. Le niveau d'utilisation reste donc constant, notamment sur l'axe Vauseyon – Peseux, dans le tunnel de La Vue-des-Alpes ou en traversée du Locle, où il est mauvais et compte des phénomènes de saturation chronique qui apparaissent aux heures de pointe impliquant, comme corolaire, l'utilisation d'axes alternatifs parfois inappropriés tant du point de vue de la fluidité que celui de la sécurité. Ces difficultés de circulation peuvent également avoir un impact négatif sur la progression des transports publics, lorsque ceux-ci ne sont pas priorités.

Dans les villes du canton, la mise en œuvre systématique d'aménagements favorables aux transports publics et/ou à la mobilité cyclable permet de favoriser ces modes de déplacement sans péjorer les conditions de circulation pour le trafic automobile. Ainsi, de manière générale, la mobilité multimodale y est améliorée.

Une autre donnée qui permet de suivre l'évolution des TIM est le taux de motorisation, c'est-à-dire le nombre de voitures de tourisme pour 1000 habitant-e-s. En 2022, les Neuchâtelois-e-s comptaient 551 voitures de tourisme pour 1'000 habitant-e-s, soit un peu plus d'une voiture pour deux personnes. Ce chiffre est en augmentation quasi constante (467 en 1990, 509 en 2000, 522 en 2010, 543 en 2015, 549 en 2020).⁸³

551 voitures de tourisme pour 1'000 habitant-e-s, c'est plus que la moyenne suisse qui est de 540 voitures de tourisme pour 1000 habitant-e-s, mais proche de la moyenne au regard d'autres cantons qui en comptent plus de 600 ou, à l'autre extrême, moins de 480. Une corrélation est observable entre le caractère plutôt urbain ou rural du canton et le taux de motorisation. Le même phénomène est également visible au niveau des communes.⁸⁴

⁸³ Source : OFS – STATPOP ; OFROU – Parc des véhicules routiers.

⁸⁴ Source : OFS – STATPOP ; OFROU – Parc des véhicules routiers.

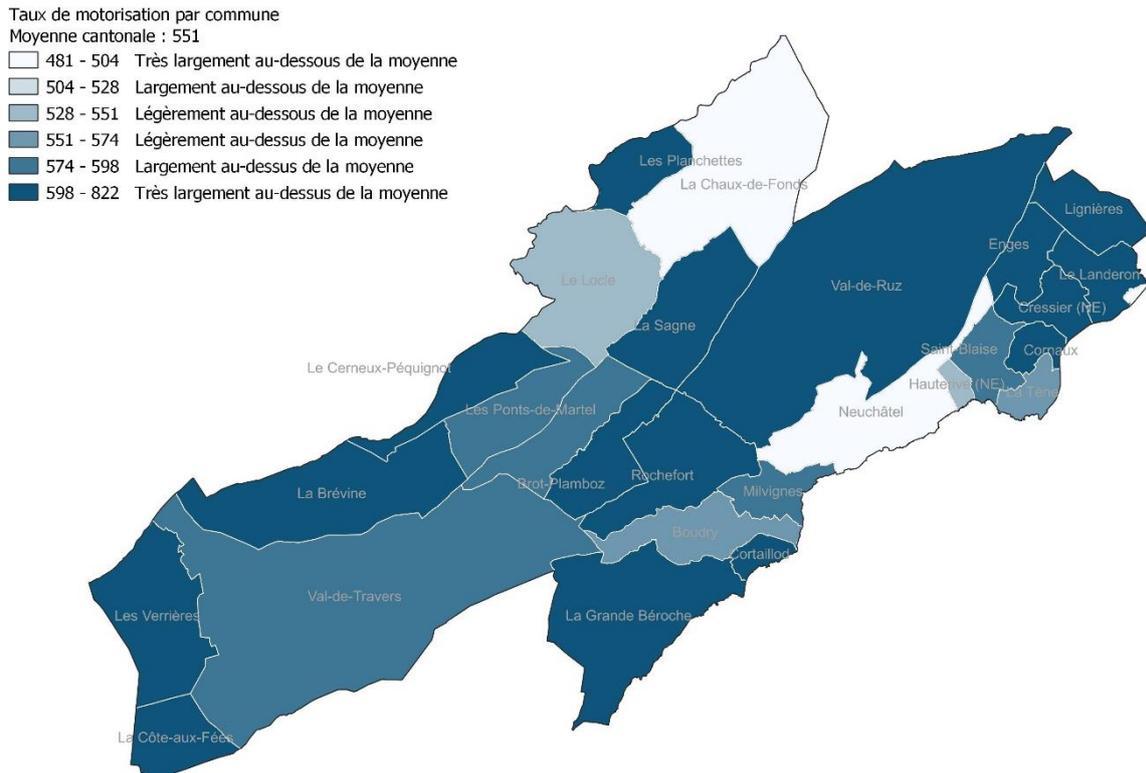


Figure 41 : Taux de motorisation par commune en 2022. Sources : OFS – STATPOP ; OFROU – Parc des véhicules routiers.

Enfin, au niveau individuel, la proportion d'habitant-e-s majeur-e-s possédant un permis de conduire est de 4 sur 5, comme il y a quatre ans, et 76 % des Neuchâtelois-e-s au bénéfice d'un permis de conduire ont accès à une voiture (79% en 2015).⁸⁵ Dans le canton, un léger fléchissement du nombre de nouvelles conductrices et nouveaux conducteurs rapporté à la population semble s'amorcer, mais reste à confirmer (cf. figure 41). Au niveau suisse, les statistiques montrent que la part des 18 à 24 ans possédant un permis de conduire a progressivement baissé entre 1994 et 2010 (de 71% à 59%) avant d'augmenter à nouveau et atteindre 66% en 2021⁸⁶.

⁸⁵ Source : OFS-ARE – Microrecensement mobilité et transports 2021.

⁸⁶ Source : OFS-ARE, « Comportement de la population en matière de mobilité. Résultats du microrecensement mobilité et transports 2021 ».

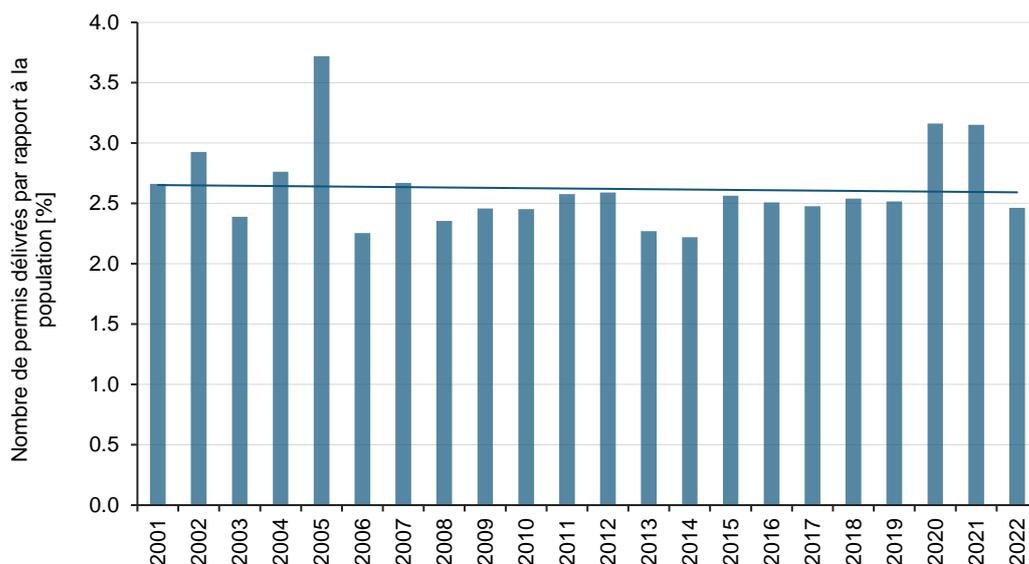


Figure 42: Permis d'élève conducteur-trice délivrés par rapport à la population en %.
 Source : SCAN – rapports de gestion ; RCP.

c) Mobilité douce

Du côté de la mobilité douce, le Plan directeur cantonal de la mobilité cyclable (PDCMC), adopté en 2018, est en phase de mise en œuvre. Il vise, par l'amélioration et le développement des infrastructures de la mobilité cyclable, à intensifier l'usage du vélo comme mode de déplacement alternatif aux TIM, contribuant ainsi au report modal.

Début 2023, plus de 15 mesures ont déjà été mises en œuvre, représentant 24 km de pistes et bandes cyclables ; la figure 43 résume l'état d'avancement. Parmi les aménagements, nous pouvons citer la piste mixte entre Travers et le viaduc du Crêt de l'Anneau, les bandes cyclables à l'ouest de Rochefort et les aménagements de chaussée à voie centrale banalisée⁸⁷ aux Verrières et à Bevaix. L'aménagement sur la RC1356 à Fontainemelon est également un exemple de multimodalité, car il a permis à la fois la création d'une piste cyclable à la montée sur l'ensemble de la traversée de localité, la restitution d'espace pour les piétons, ainsi qu'une amélioration de la qualité et de la sécurité du parcours. De la même manière, le réaménagement complet de la RC1320 à La Chaux-de-Fonds a libéré de grands espaces pour les piétons et les cyclistes, tout en respectant les qualités urbanistiques de l'axe et les contraintes d'accessibilité.

Depuis 2023 et suite à une recommandation du Grand Conseil⁸⁸, le Conseil d'État a décidé d'accélérer la mise en œuvre du PDCMC par

- La réalisation systématique de chaussées à voie centrale banalisée en localité, lorsque les conditions locales le permettent, soit sur environ 27 kilomètres au total.
- La mise en œuvre de 4 tronçons tests pour des mesures simples, économiques et novatrices en faveur de la sécurité des cyclistes hors localité, soit sur environ 6.5 kilomètres au total.

De plus, des aménagements en faveur de la mobilité cyclable ont été réalisés hors du PDCMC, telle que la montée du col de La Vue-des-Alpes, via notamment la réduction du nombre de voies de dépassement automobile. Entre 2019 et 2022, le canton a également soutenu directement des projets communaux à hauteur de 47% en moyenne, soit 470'000 francs de subvention. En particulier, l'aménagement cyclable de La Ficelle, à Corcelles-Cormondrèche, a été financé à 50% par le canton.

⁸⁷ Voie centrale banalisée : Mesure, réalisée sur des routes étroites, consistant à supprimer la ligne centrale et à marquer une ou deux bandes cyclables latérales selon la largeur disponible.

⁸⁸ Rapport 23.017 du CE au GC du 26 juin 2023 suite à la recommandation 22.182.

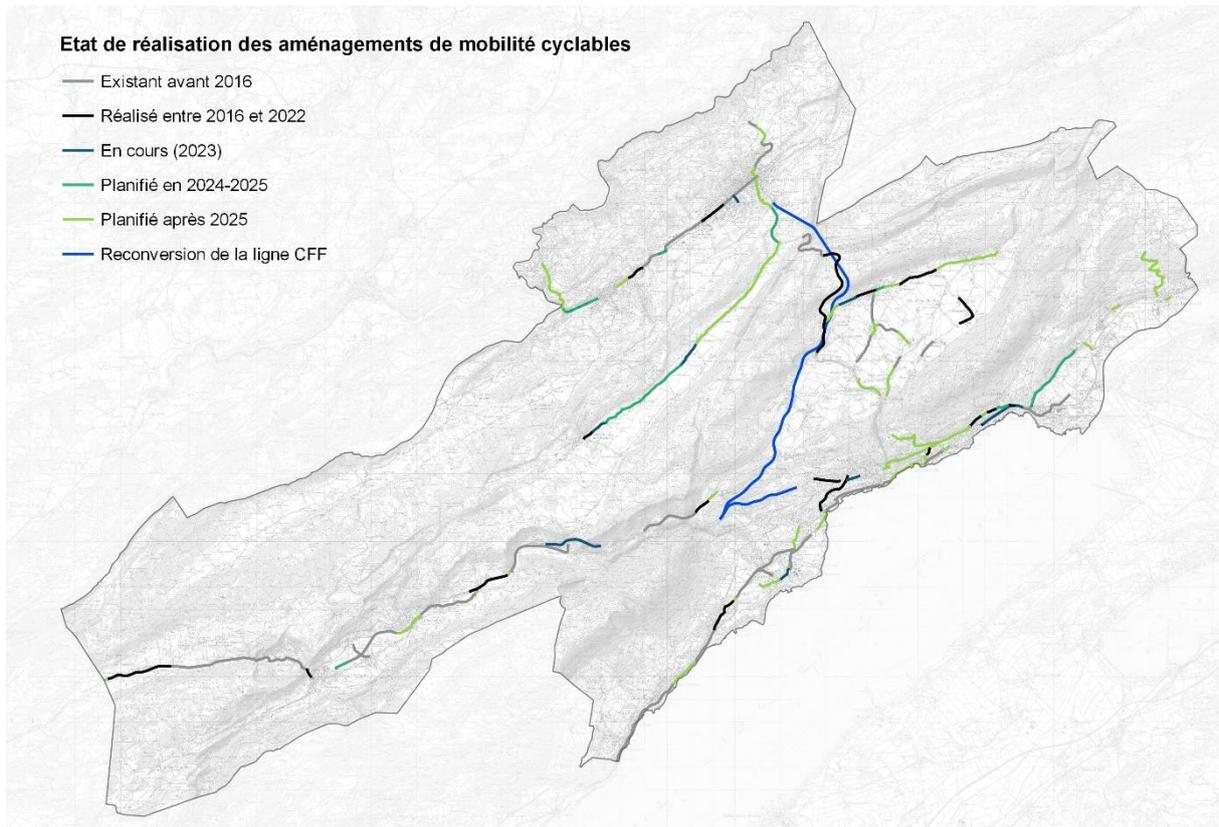


Figure 43 : État de réalisation des aménagements de mobilité cyclable en 2022. Source : SPCH.

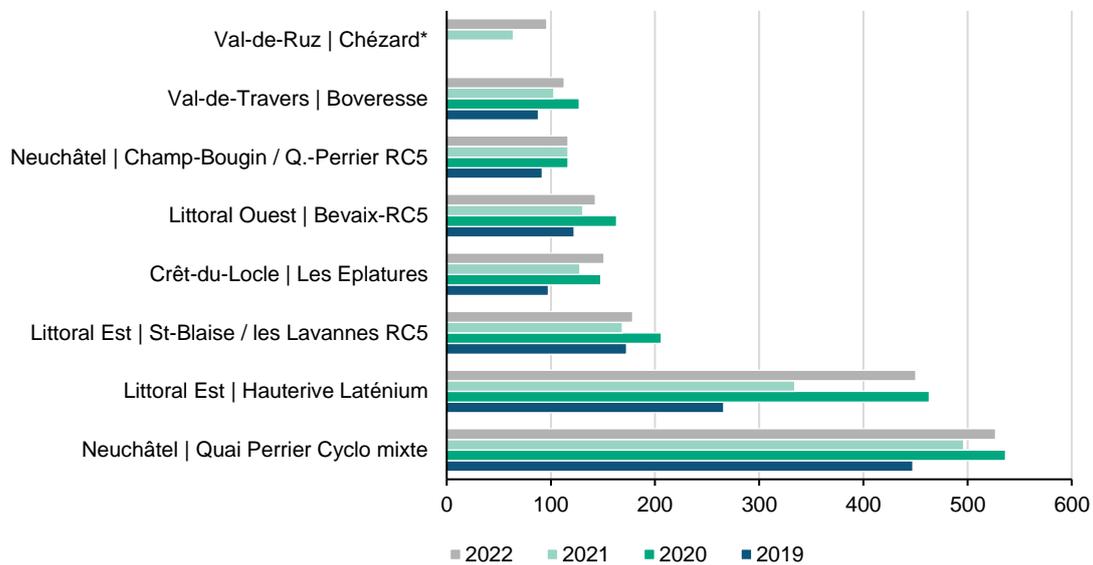


Figure 44 : Charges de trafic de vélo à 8 points de comptages cantonaux. Source : SPCH. * Installation le 03.09.21.

Permettant de suivre l'évolution de la pratique du vélo, des comptages sont réalisés régulièrement. Sur sept postes de comptage permanents installés en 2019 (cf. figure 44), la mobilité cyclable est en légère progression. Un pic de passages de cyclistes a été enregistré en 2020, année des semi-confinements dus à la pandémie, sur tous les points de comptage. Après une baisse en 2021, la tendance est à nouveau à la hausse en 2022.

Du côté des déplacements à pied, le Plan directeur des chemins pour piétons et des chemins de randonnée pédestre (PDChemins) a été complètement révisé et est entré en vigueur en 2023. Il définit le réseau cantonal de chemins de randonnée pédestre, selon la LI-LCPR. À vocation première de loisirs, ce réseau est aussi utilisé en partie pour des déplacements fonctionnels attractifs et sûrs entre les localités. Concernant les déplacements à l'intérieur des localités, les communes sont en train de réviser ou, pour certaines, d'établir leur plan directeur des chemins pour piétons. La réalisation des mesures contenues dans ces plans est de nature à améliorer la qualité de cheminements à pied et favoriser la ville des courtes distances. Enfin, l'optimisation du Sentier du lac est en cours de planification. Les réalisations ont débuté et se poursuivront par étapes. Elles visent à permettre d'emprunter à pied de manière continue les rives du lac, en se basant sur le droit de passage, au sens de la LPGE.

3.4.2. Qualité de la desserte en transports publics

En bref

- En 2022, la qualité de desserte est moyenne à très bonne pour 64% de la population, contre 63% en 2017 lors du dernier rapport.
- Elle est bonne à très bonne dans 92% de l'espace urbain de Neuchâtel, comme en 2017 et dans 69% de l'espace urbain de La Chaux-de-Fonds – Le Locle, contre 53% en 2017.
- En 2021, la qualité de desserte est moyenne à très bonne pour 73% des emplois, contre 72% en 2017.

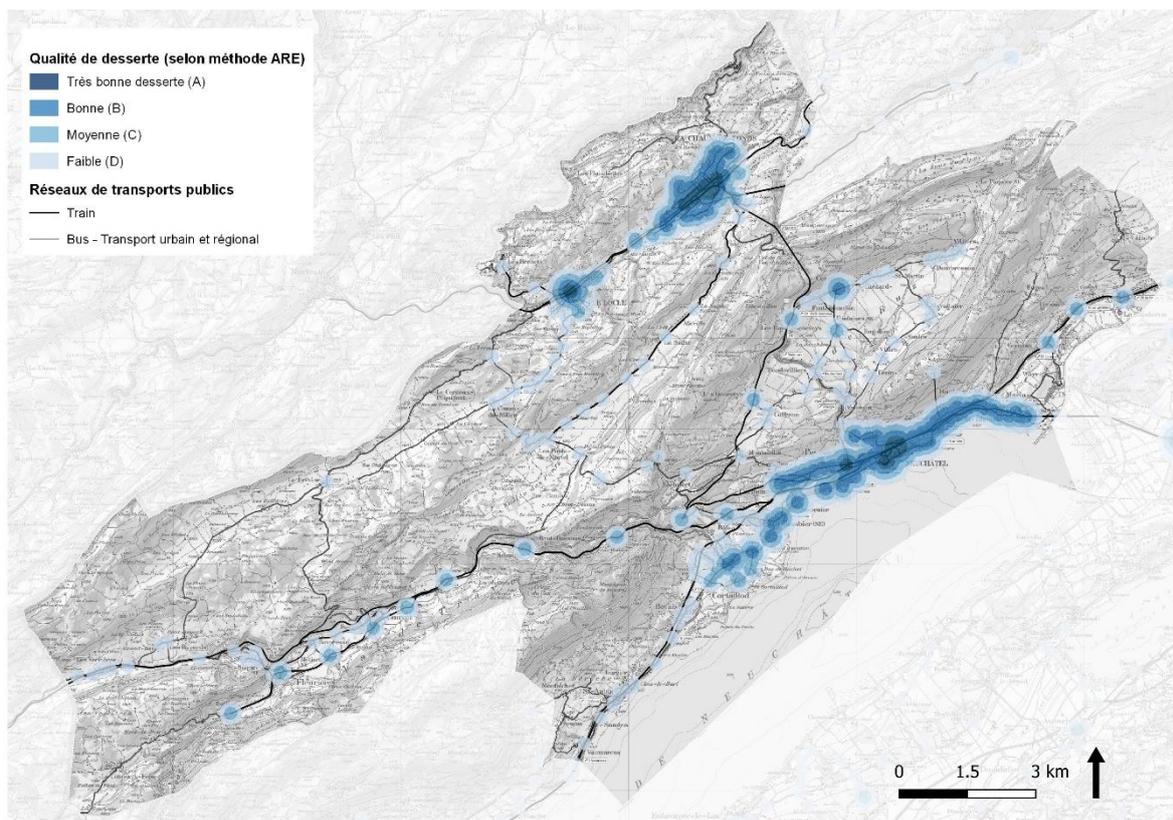


Figure 45 : Qualité de desserte en transports publics en 2023. Source : ARE.

Dans la figure 45 ci-dessus, des surfaces colorées entourent chaque arrêt de 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 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.

La qualité de desserte permet de mesurer la corrélation entre l'urbanisation et l'offre en transports publics. Pour l'ensemble de la population du canton, la proportion de desserte moyenne à très bonne a légèrement progressé par rapport à la dernière période (64% en 2022, 63% en 2017 ; 58% en 2013). Avec l'entrée en vigueur des nouveaux PAL, une amélioration progressive est attendue, car le développement devra se faire prioritairement là où la desserte en transports publics est bonne. Des zones à bâtir mal localisées vont être réduites.

La qualité de desserte de la population des villes-centres de l'agglomération avait augmenté entre 2013 et 2017. Entre 2017 et 2022, elle a été maintenue à Neuchâtel, qui était déjà sensiblement mieux desservie que les autres régions avec 92% de la population bien à très bien desservie en 2022, comme en 2017. À La Chaux-de-Fonds et au Locle, elle a été nettement améliorée, passant de 53% en 2017 à 69% en 2022. Cette amélioration s'explique par la mise en service de la ligne des Saignoles au Locle et de l'horaire 2019 avec le prolongement de la cadence à 10 minutes jusqu'à 20 heures dans les villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds.

Quant à la desserte de la population vivant dans l'espace périurbain, qui représente un peu moins d'un quart de la population du canton, elle avait nettement augmenté entre 2013 et 2017. Entre 2017 et 2022, elle a légèrement diminué : 23% des habitant-e-s bénéficient d'une desserte moyenne à bonne, contre 25% en 2017. La différence s'explique par la fin de la scolarisation des élèves du Val-de-Ruz à Neuchâtel (Collège du Mail). Ainsi, l'offre a été adaptée et quelques courses ont été supprimées.

La population résidant dans l'espace rural ou agroforestier, soit moins d'un dixième de la population, bénéficie essentiellement d'une desserte faible, marginale ou inexistante. En 2022, seuls 4% des habitant-e-s de l'espace rural et 1% de l'espace agroforestier bénéficie d'une desserte faible ou moyenne.

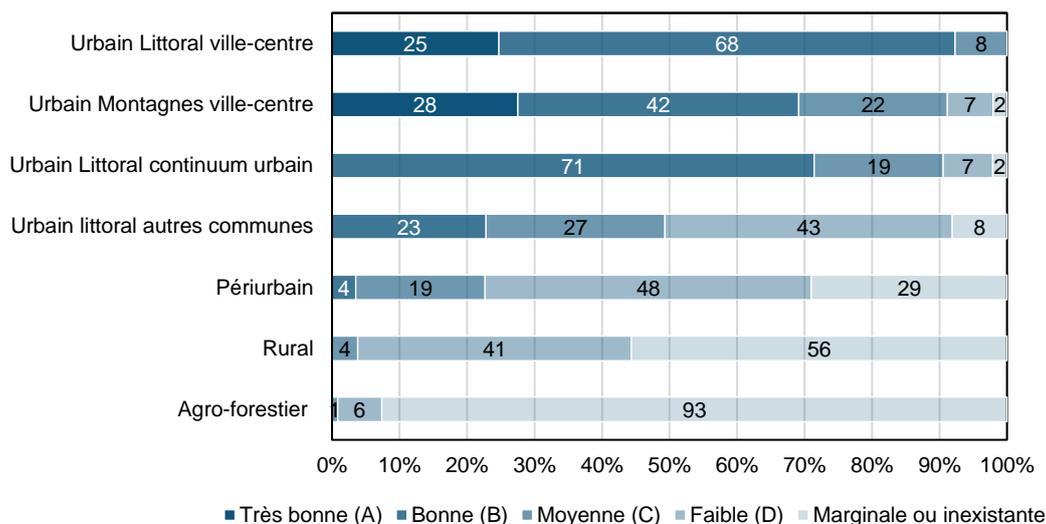


Figure 46 : Qualité de desserte en transports publics de la population résidente pour chaque type d'espace en 2022. Source : ARE - Qualité de desserte en transports publics début 2023 ; STAT – RCP 2022.

Emplois

La qualité de desserte en transports publics a aussi été calculée pour les emplois (EPT) dans chaque type d'espace. Une bonne qualité de desserte est une incitation pour les travailleuses et travailleurs à utiliser les transports publics pour se rendre sur le lieu de leur activité, car il est important que non seulement les lieux d'origine des flux, mais aussi de destination soient correctement desservis, et que les interconnexions entre divers systèmes soient efficaces.

En 2021, la desserte est moyenne à très bonne pour 73% des emplois, soit 1 point de pourcentage de plus qu'en 2017. Comme pour la population, la qualité de desserte varie beaucoup en fonction du type d'espace considéré. Dans l'ensemble de l'agglomération (Littoral et Montagne), la desserte est moyenne à très bonne pour 86% des emplois, contre 85% en 2017, et dans les villes centres pour 92% contre 90% en 2017. Dans l'espace périurbain, 26% des emplois présentent une desserte moyenne à bonne, comme en 2017.

La qualité de la desserte est prise en compte lors de la planification de nouvelles zones d'activités économiques d'importance, cas échéant renforcée pour permettre le développement souhaité. Par exemple, une navette cofinancée par les entreprises a été mise en place pour desservir la zone d'activités des Saignoles, au Crêt-du-Loche.

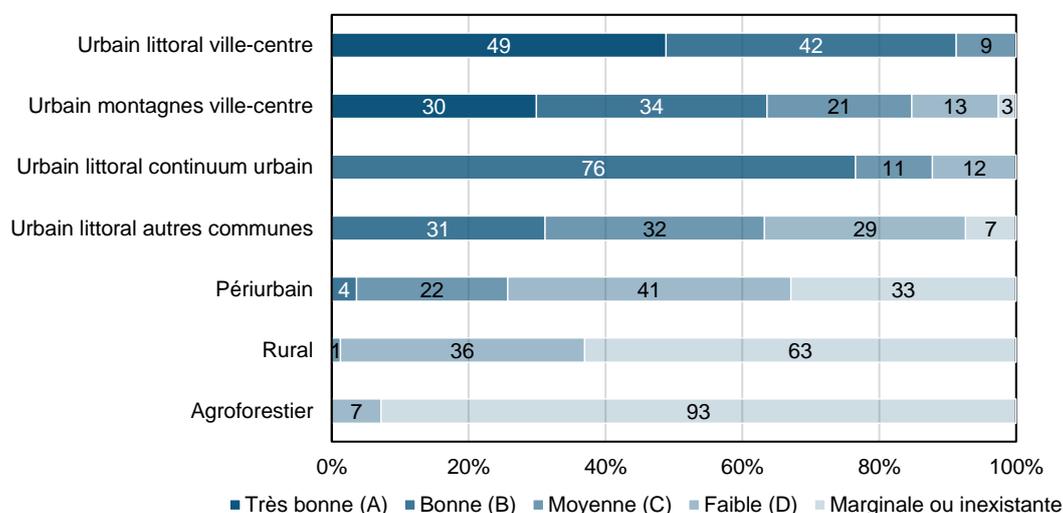


Figure 47 : Qualité de desserte en transports publics des emplois EPT pour chaque type d'espace en 2021.
 Source : ARE - Qualité de desserte en transports publics début 2023 ; OFS – STATENT 2021.

Général

La qualité de desserte est globalement meilleure pour les emplois que pour la population. Dans les deux cas, on observe, logiquement, une distinction nette entre la desserte de l'espace urbain et les autres types d'espaces. Il est de ce fait important de privilégier la croissance dans les espaces urbains, tel que prévu dans le plan directeur cantonal.

Pour augmenter la proportion des habitant-e-s 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 de 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.

À noter qu'en comparaison avec les territoires qui l'entourent (Fribourg, Yverdon et Sainte-Croix, Jura, Bienne/Jura bernois), le canton de Neuchâtel présente une bonne offre de réseau de transport en commun pour couvrir les besoins de sa population et des sites d'emplois⁸⁹.

3.4.3. Report modal

- En bref
- En 2021, la part de temps de déplacement en transport individuel motorisé est de 46%, en mobilité douce de 43% et en transports publics de 10%.
 - La répartition modale, tant en termes de durée de déplacement que de distance parcourue n'a pas beaucoup varié par rapport à 2015.
 - Lancement de la ligne directe, laquelle contribuera au doublement de la part modale des TP par rapport au TIM dans l'agglomération RUN.

⁸⁹ Source : Plan directeur cantonal des transports en commun, partie bus.

a) Répartition modale

Les données sur la répartition modale sont issues du microrecensement sur le comportement de la population en matière de mobilité (MRMT), qui est en général mené tous les 5 ans. L'édition de 2020 a été reportée en 2021 en raison de la pandémie de COVID-19. En 2021, la pandémie a cependant continué d'influer sur le comportement en matière de mobilité. L'offre de transport et les possibilités de déplacement étaient en grande partie rétablies, mais les mesures politiques en vigueur ont limité la vie publique plus ou moins fortement tout au long de l'année. Aussi, l'utilisation des transports en commun a été découragée par le risque de transmission du virus.

Il est donc difficile à dire si les résultats de 2021 s'inscrivent dans une tendance ou s'il s'agit d'une année particulière. Il est toutefois remarqué que certaines habitudes provoquées par la pandémie semblent s'installer, à commencer par le télétravail, qui était marginal avant la pandémie.

Tous types de mode de déplacement confondus, chaque habitant-e du canton a parcouru en moyenne 33.1 km par jour en 2021. C'est moins qu'en 2015, où la distance de déplacement quotidienne était de 38.6 km. La population neuchâteloise se déplace sur une plus longue distance que la moyenne de la population suisse, qui est de 30.0 km (36.8 km en 2015). En termes de temps de trajet, la durée moyenne des déplacements quotidiens en 2021 est de 1 heure et 15 minutes. C'est moins qu'en 2015, où ce temps de déplacement moyen était de 1 heure et 22 minutes.

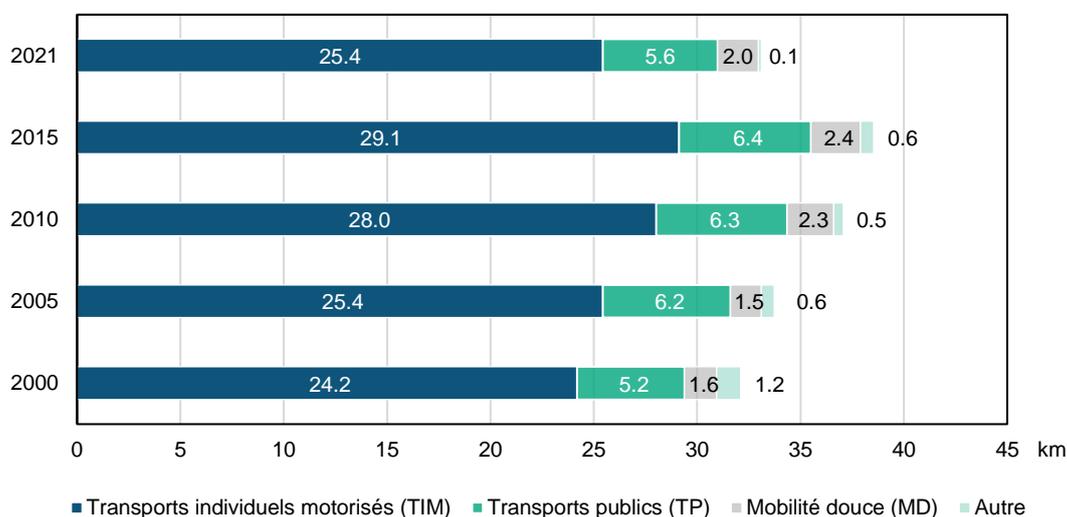


Figure 48 : Évolution de la distances moyennes parcourues quotidiennement par personne (en km) par mode de transport dans le canton de Neuchâtel. Source : OFS-ARE – Microrecensement mobilité et transports, STAT

Si l'on observe maintenant la répartition des différents modes, les transports individuels motorisés (TIM) sont utilisés pour plus des trois quarts (77%) des kilomètres parcourus. Pour la Suisse, cette proportion est plus faible. Les transports publics (TP) arrivent ensuite (environ 17% des kilomètres), suivis de la mobilité douce (MD) (environ 6% des kilomètres). Les autres modes de transports (taxi, bateau, avion, trottinettes, etc.) totalisent une faible part des distances parcourues. La répartition entre les différents modes de transport est relativement stable par rapport à 2015, en dépit des efforts pour un transfert modal des TIM vers les TP et la MD. En Suisse en général, le constat est similaire.

En termes de durée, 46% des 1 heure et 15 minutes de temps de trajet journalier moyen est passé en voiture, 43% à pied ou à vélo et 10% en transports en commun. Par rapport à 2015, la part de TIM et celle de TP ont légèrement augmenté, tandis que celle de MD a légèrement diminué.

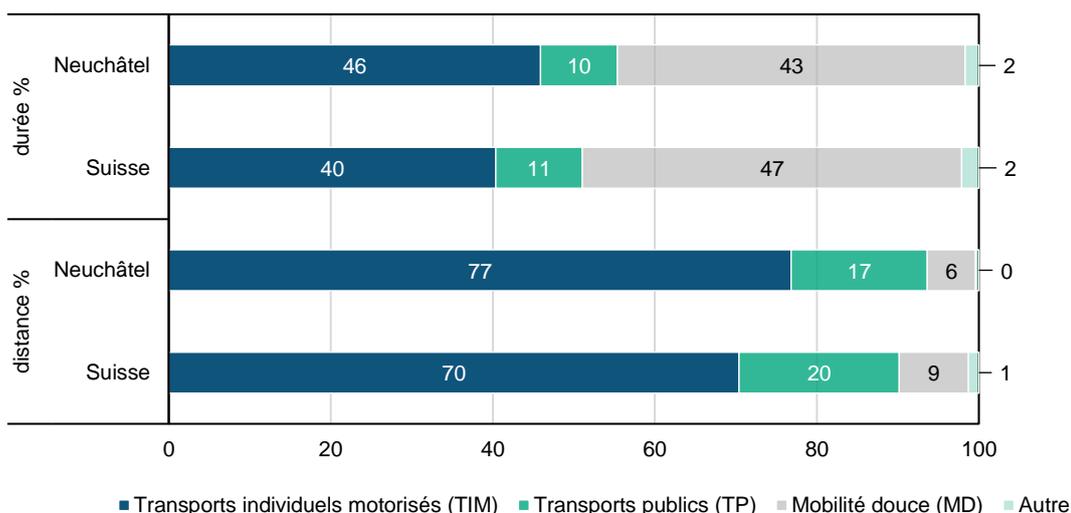


Figure 49 : Part des différents modes de transports en distance et en temps de trajet⁹⁰ dans le canton de Neuchâtel et en Suisse en 2021. Source : OFS-ARE – Microrecensement mobilité et transports 2021.

Il est intéressant de noter que les loisirs sont le principal motif de déplacement : ils sont à l'origine de plus de 40% de la distance journalière moyenne parcourue – et la tendance est à la hausse. Les trajets pour se rendre au travail et pour faire des achats suivent. Ainsi, s'il est important de bien desservir en TP et MD les places de travail, il est aussi important de permettre à la population de se rendre sur les lieux de détente et de loisirs par des modes de transport respectueux de l'environnement. Or, ces espaces sont souvent coûteux à desservir (grandes distances, volume de personne insuffisant) et la répartition de la tarification entre les différents acteurs (cantons, communes, Confédération) n'est pas prévue pour les loisirs. De plus, les loisirs nécessitent souvent un équipement qui rend attractive l'utilisation de la voiture.

b) Report modal

Les politiques publiques en matière de mobilité et d'aménagement du territoire visent à concentrer les moyens à disposition du canton pour favoriser le report modal et la coordination entre urbanisation, densité humaine et transports publics. La maîtrise du trafic individuel motorisé permet de réduire les nuisances liées au bruit et à la pollution atmosphérique et ainsi à améliorer la qualité de vie dans l'espace urbain. Le nombre d'accidents et le problème de congestion du trafic sont également améliorés.

Le canton définit dans son Projet de territoire une utilisation différenciée des types de transport par type d'espace :

- dans l'espace urbain : rôle subsidiaire du TIM, rabattement sur des axes à orientation trafic, contrôle du trafic ;
- dans l'espace périurbain : partage plus équilibré des modes ;
- dans l'espace rural : TIM prépondérants avec volonté de maintien d'une offre élémentaire TP adaptée aux besoins de la population.

Comme nous l'avons vu, la qualité de desserte du canton est globalement bonne, mais d'après le MRMT de 2021, elle ne se traduit pas dans les faits par un report modal en faveur des TP et de la MD. Tel qu'évoqué plus haut, la pandémie encore active en 2021 pourrait avoir influencé les habitudes de déplacement aux dépens des transports publics. Toujours est-il que si la qualité de desserte en TP est une chose, l'usage de ceux-ci, en remplacement notamment des transports individuels motorisés, en est une autre. D'une part, la qualité de desserte mesure la qualité de desserte à l'arrêt et ne tient pas compte ni du nombre de transbordements ni du temps de parcours et ainsi de l'attractivité réelle de l'usage des TP. D'autre part, et surtout, l'usage des TIM reste confortable et est très ancré dans les habitudes.

⁹⁰ sans temps d'attente et de correspondance.

La possibilité de disposer d'une place de stationnement sur les lieux de départ et de destination joue un rôle déterminant dans le choix du mode de transport, car comme nous l'avons dit plus haut, tout trajet en voiture débute et se termine sur une place de stationnement. Plusieurs actions sont en cours pour mobiliser ce levier d'actions.

Comme mentionné en début de chapitre, la révision de la réglementation des places de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments d'habitation ou d'activité est entrée en vigueur en 2023. Les caractéristiques du territoire sont désormais prises en compte : dans les centres urbains, là où l'offre en transports publics est bonne et où les nuisances du trafic sont potentiellement importantes, le nombre de places de stationnement voiture sera restreint. En revanche, dans les espaces périurbains ou ruraux, là où les alternatives aux déplacements en voiture sont plus rares et moins attractives et là où les nuisances sont moindres, le nombre de places de stationnement est moins limité.

Sur le domaine public, de nombreuses communes du canton ont mis en place une politique de stationnement (zone bleue avec macaron et/ou tarification). La Ville de Neuchâtel possède un plan de stationnement depuis de nombreuses années et l'a modifié en 2022, notamment pour inclure tout le territoire de la commune fusionnée. La Ville de la Chaux-de-Fonds a mis en place une politique de stationnement en 2020 et la Ville du Locle en 2022. De plus, beaucoup de communes ont mandaté une étude de mobilité dans le cadre de la révision de leur plan d'aménagement local ; le stationnement et le report modal font partie des thématiques abordées.

Signalons aussi que pour les nouveaux développements de zone d'activités économiques, des plans de mobilité seront mis en place progressivement par les entreprises afin de limiter les TIM. La mise en œuvre de la révision de la réglementation sur le stationnement devrait accélérer fortement la tendance.

Signalons la stratégie cantonale des P+R qui a été développée en 2021. Elle définit les lignes directrices de la politique de stationnement de longue durée destinée à optimiser, améliorer et protéger les axes principaux d'entrée de ville. L'une des mesures de mise en œuvre de cette stratégie, un projet de gestion harmonisée (tarification et règles d'accès) à l'échelle cantonale, est en cours d'élaboration.

D'autres mesures en faveur du report modal se concentrent à rendre plus attractifs les autres modes de déplacement. Ainsi les trois principales interfaces multimodales du canton que sont les gares CFF de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et du Locle sont en constante évolution. Les réaménagements récents des pôles de gare de Neuchâtel (2023) et du Locle (2018) ont permis d'y optimiser le fonctionnement du réseau de bus et l'accessibilité piétonne et cyclable. À Fleurier, le réaménagement complet de la place de la gare (2021) a permis l'amélioration des interfaces.

L'espace dévolu à la circulation des véhicules motorisés dans les agglomérations diminue au profit de l'espace pour les piétons et les vélos et le trafic est de plus en plus modéré. Des espaces plus conviviaux sont créés ; une mutation s'opère des routes vers des rues. Participant de cette démarche, entre 2019 et 2022, 32 zones 30 ont été créées ou prolongées et 2 zones de rencontre ont été aménagées (à Montalchez et à La Chaux-de-Fonds).⁹¹ Favorisant encore leur développement, depuis le 1^{er} janvier 2023, la procédure pour la création de zones 30 et de rencontres sur les routes non affectées à la circulation générale a été beaucoup simplifiée. Outre l'effet sur la qualité de parcours, ce type de mesures est également développé pour réduire les nuisances sonores, en respect de l'Ordonnance pour la protection du bruit (OPB).

⁹¹ Source : SPCH – Liste liée aux arrêtés de circulation communaux.

3.5. Solidarité territoriale : renforcer

3.5.1. Accessibilité et services de base

S.1 – Garantir l’accessibilité et les services de base

Dans les espaces ruraux et périurbains, les zones à bâtir existantes doivent disposer d'une accessibilité et de services de base publics et privés d'un niveau suffisant. Le Canton et les communes veillent à la solidarité intergénérationnelle, la mixité sociale et l'accès équitable à un cadre de vie de qualité, notamment à travers la création d'écoquartiers et le développement de structures favorisant l'autonomie et le maintien à domicile d'une population concernée par l'allongement de la durée de la vie.

Source : Projet de territoire p. 18-19 et fiches S_11 à S_13 du PDC

En bref

- La part de logements d'utilité publique a progressé de 2.5% en 2018 à 3.2% début 2023. L'objectif cantonal est d'atteindre les 5% ; les efforts doivent donc être poursuivis.
- À ce jour, seuls 400 appartements avec encadrement sont labélisés ou en cours de labélisation par le service de la santé publique. La planification médico-sociale estimait le besoin en appartements avec encadrement à environ 1'800 d'ici 2030.

a) Logements d'utilité publique (LUP), logements à loyer abordable (LLA) et appartements avec encadrement (AE)

Comme évoqué dans le chapitre 3.3.3, il n'y a sur le marché pas suffisamment de logements adaptés à loyer accessible pour répondre aux besoins de la population. Afin d'augmenter et de maintenir la proportion de logements à loyer abordable (LLA) par rapport au reste du marché, il est nécessaire de soutenir la construction/rénovation de nouveaux logements d'utilité publique (LUP). L'objectif du canton de Neuchâtel est d'élever, puis de maintenir à 5% du parc de logements la part des logements d'utilité publique. Le taux correspondrait ainsi à la moyenne suisse romande. Début 2023, le taux est estimé à 3.2% du parc cantonal, alors qu'il était de 2.6% en 2018. La figure 50 ci-dessous décline ces chiffres par région.

	Logements d'utilité publique (LUP)	LUP par rapport à logements totaux [%]
Littoral	1624	3.14
Montagnes	1288	4.18
Val-de-Ruz	165	1.94
Val-de-Travers	61	0.86
TOTAL CANTON	3138	3.20

Figure 50 : Logements d'utilité publique et pourcentage par rapport au total des logements, par région, en 2021. Sources : OCL, OFS – Statistique des bâtiments et des logements (StatBL) 2021.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, les logements d'utilité publique peuvent être non seulement des logements à prix coûtant, réalisés par les maîtres d'ouvrage d'utilité publique (sans but lucratif), mais également des logements à loyer abordable (LLA), réalisés par des privés (rendement possible, prix plafonnés et contrôlés).

Pour tenir compte des besoins spécifiques liés au vieillissement de la population, la planification médico-sociale (PMS), approuvée en 2012 par le Grand Conseil, estimait le besoin en appartements avec encadrement à environ 1'800 d'ici 2030 (2000 d'ici 2040), pour atteindre l'objectif de 42,6 appartements avec encadrement pour 1'000 habitant-e-s en âge AVS, dont 40% au moins à loyer modéré. À ce jour, seuls 400 AE sont labélisés ou en cours de labélisation par le service de la santé publique. L'effort à fournir reste donc particulièrement conséquent. Grâce à la fiche S_12 du PDC, les communes ont la possibilité d'atteindre leurs objectifs chiffrés en imposant une part d'AE sur terrains privés lors de leur révision de PAL.

Les dernières réalisations d'AE d'utilité publique (soutenu par la politique du logement et labélisés par le service de la santé publique) sont les suivantes :

- Le Cœur des Forges à La Chaux-de-Fonds (51 AE).
- Les Fleurs du Van à Couvet (25 AE).
- La Musinière à St-Blaise (18 AE).
- Bel-Air aux Brenets (18 AE).
- La Capitane à St-Aubin (36 AE).

b) Établissements médico-sociaux (EMS)

La planification médico-sociale pour les personnes âgées fait face à un double défi. D'une part, le parc immobilier des EMS doit être modernisé, ce qui oblige à réduire la capacité d'accueil de certains établissements pour les mettre aux normes, voire à fermer ceux qui ne peuvent pas être transformés. D'autre part, l'évolution démographique du vieillissement des baby-boomers accroîtra le besoin de prise en charge à partir de 2028.

Ainsi, et selon les scénarios établis par l'observatoire suisse de la santé dans le domaine des EMS, le Conseil d'État estime que 10 à 15 nouveaux EMS devront être construits dans le canton d'ici à 2040 à raison de 40 à 60 lits chacun. Dès lors, les communes ont été invitées début 2023 à rechercher des emplacements pour de nouveaux établissements dans le cadre de la révision de leur plan d'aménagement local (PAL), ainsi que dans l'établissement des plans de quartiers ou plans spéciaux. Les EMS en place sont également invités à envisager une augmentation de leur capacité d'accueil, notamment s'ils disposent d'une réserve de terrain.

3.5.2. Territoire rural

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 (hameaux agricoles, habitat traditionnellement dispersé, anciennes fermes isolées) 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 vinivicole ont traditionnellement un rôle structurant et qualifiant.

Source : Projet de territoire p. 19-21 et fiches S_21 à S_28 du PDC

En bref

- Après une baisse entre 2000 et 2019, la surface agricole utile (SAU) a légèrement augmenté de 0.85% entre 2019 et 2022.
- La part de SAU en agriculture biologique a augmenté de 26.9% entre 2019 et 2022.
- Le contingent cantonal de SDA a été garanti.
- Le nombre de bâtiments en dehors de la zone à bâtir a augmenté de 1.8% entre fin 2018 et fin 2022.

a) Agriculture

L'agriculture répond non seulement aux besoins vitaux de la population par une production locale de denrées alimentaires de qualité, mais elle contribue également à la préservation de la diversité paysagère, au maintien de l'occupation décentralisée du territoire, aux prestations écologiques et à la

production d'énergie. Pour l'aménagement du territoire, elle représente l'utilisation du sol la plus importante en termes de surface (39% du territoire cantonal⁹²).

La politique publique liée à l'agriculture reste fortement encadrée au niveau fédéral. La multiplicité des fonctions de l'agriculture est encouragée par le système des paiements directs. Chacune des prestations d'intérêt général devant être fournies par l'agriculture est désormais encouragée par un type de paiement direct spécifique.

Pour mesurer les évolutions dans le domaine agricole, la surface agricole utile (SAU) est un bon indicateur. Au cours de la période 2019-2022, elle a légèrement augmenté (+0.81%) et se monte, en 2022, à 31'662 ha. Une stabilisation s'installe après la tendance à la baisse observée entre 2000 et 2019, où une perte de près de 1'000 ha⁹³ avait été enregistrée. La répartition entre les différentes utilisations (surfaces herbagères, pommes de terre et oléagineux, céréales, cultures pérennes et autres SAU) est stable.⁹⁴

Le nombre d'exploitations agricoles est quant à lui toujours en baisse, tout comme dans le reste de la Suisse. Elles sont passées de 1'165 en 2000 à 756 en 2022. Entre 2019 et 2022, la perte est de 20 exploitations (-2.5%). Les parts des différentes tailles d'exploitation fluctuent d'année en année (cf. figure 51). Les grandes exploitations (plus de 50 ha) sont en augmentation, tandis que les petites et moyennes exploitations sont en diminution. Fait intéressant, il y a eu en 2022 beaucoup de nouvelles petites exploitations de moins de 3 ha, qui sont souvent des exploitations viticoles, ou des exploitations à titre accessoire.

Sur la période d'observation 2019-2022, le nombre d'emplois agricoles est stable, avec une diminution en 2019 et 2020 compensée par une augmentation en 2021 et 2022. Après une diminution entre 2000 et 2013, la tendance à la baisse semble se tasser.⁹⁵

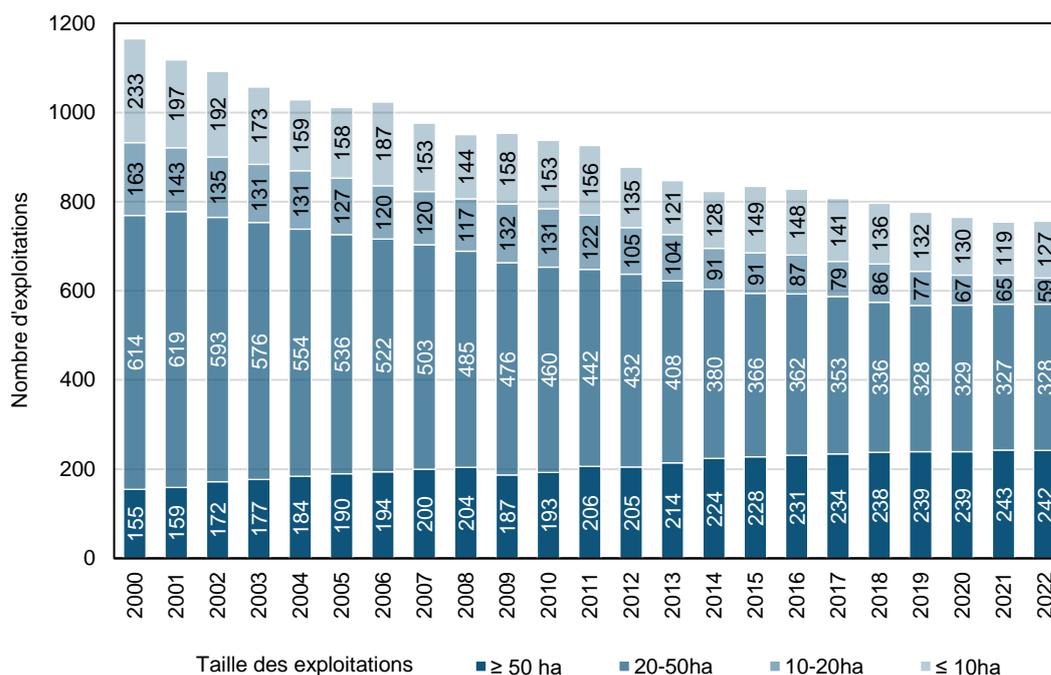


Figure 51 : Évolution du nombre d'exploitations agricoles par classe de grandeur 2000-2022. Source : OFS – relevé des structures agricoles.

Ces dernières années, l'agriculture devient plus écologique ; ce mouvement débuté avec la politique agricole 2014-1017 se poursuit. La part de SAU en agriculture biologique dans le canton augmente progressivement. Alors qu'elle n'était que de 3.0% en 2000, elle est de 12.2% en 2022 (+26.9% entre 2019 et 2022), ce qui est réjouissant (cf. figure 52). En Suisse la proportion de surfaces agricoles en bio

⁹² SAU = 39% territoire cantonal.

⁹³ Sans compter la déduction de la surface boisée en 2009 (épuraton de la SAU des pâturages boisés).

⁹⁴ Source : OFAG, 2023 – Relevé des structures agricoles.

⁹⁵ Source : OFAG, 2023 – Relevé des structures agricoles.

est plus élevée, autour des 17.8%. Le nombre d'exploitations biologiques augmente plus rapidement, passant de 3.2% en 2000 à 16.5% en 2022 (+23.8% entre 2019 et 2022), rejoignant ainsi la moyenne nationale (16.2%).

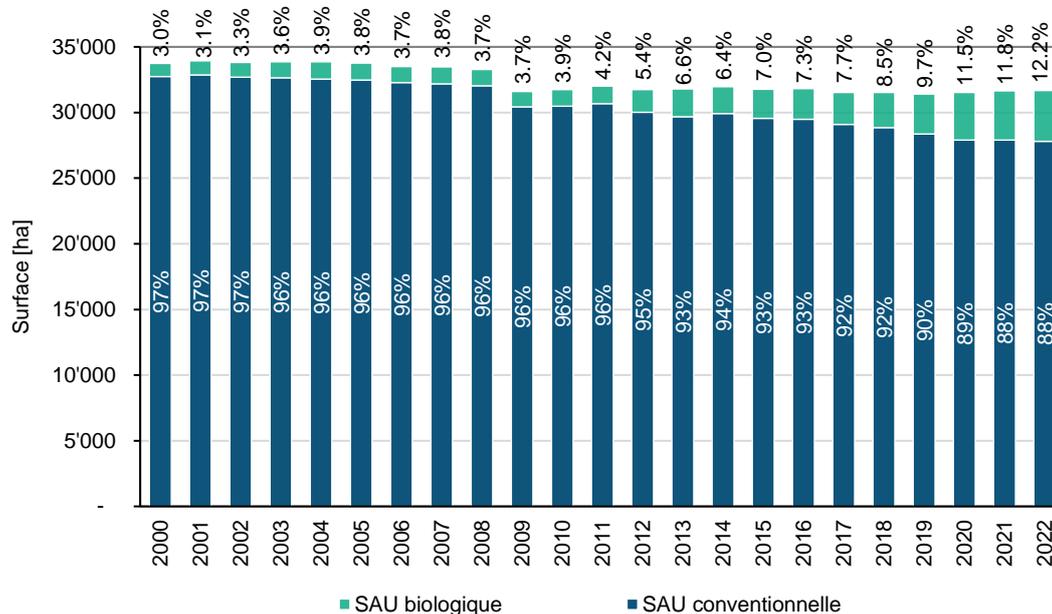


Figure 52 : Évolution de la surface agricole utile en production biologique, en ha, 2000-2022. Source : OFS – relevé des structures agricoles.

Concernant la fonction d'équilibre écologique de l'agriculture, les Ecoréseaux ont été maintenus. Aussi, pour avoir droit aux paiements directs, les surfaces de promotion de la biodiversité doivent représenter au moins 3.5% de la surface agricole affectée aux cultures spéciales et 7% de la surface agricole utile exploitée sous d'autres formes. Dans le canton de Neuchâtel, avec 5'909 ha⁹⁶ de surfaces de promotion de la biodiversité (SPB1) et 31'662 ha de SAU en 2022, on atteint presque 19%.

L'agriculture doit aussi s'adapter aux changements climatiques. Si, pour l'instant, des changements de cultures pour des raisons de sécheresse ne sont pas intervenus, des réflexions comme la récupération des eaux de toitures agricoles pour l'irrigation sont en cours. Du côté de la transition énergétique, de plus en plus de toitures de bâtiments agricoles sont équipées de panneaux solaires. Quelques projets de biogaz, qui valorisent des engrais de ferme, ont également vu le jour. Par le biais du Plan climat, les projets de biogaz agricole et la pose de panneaux photovoltaïques sur des toits de plus de 500 m² pourront être soutenus forfaitairement.

Enfin, des activités économiques complémentaires ont été développées au cours de la période d'observation. Certaines démarches s'inscrivent dans le cadre plus général de projet de développement régional (PDR) de base agricole, soutenu par l'Office fédéral de l'agriculture et le canton. C'est le cas du projet du Val-de-Ruz, comprenant plusieurs sous-projets : plateforme de distribution, vente directe à la Borcarderie, moulin avec des farines de la région, culture de quinoa, etc. Un autre projet à la vallée des Ponts-de-Martel et de La Sagne est au stade d'étude préliminaire.

Du côté de la viticulture, afin de pérenniser l'activité vitivinicole neuchâteloise et maintenir sa place au sein des principaux cantons producteurs de Suisse, le canton s'est fixé l'objectif de préserver quelque 600 hectares de vigne. Cet objectif, inscrit dans le PDC, a pu être maintenu depuis 10 ans ; en 2022, la surface viticole plantée est de 605 ha en 2022⁹⁷. 6.5 ha de vigne ont été plantés entre 2012 et 2022 puis protégés par le PAC viticole révisé en 2022. La proportion du vignoble en exploitation biologique dans le canton est, en regard de la moyenne suisse (18%), très élevée (52% en 2022) ; c'est le taux le plus élevé du pays.

⁹⁶ Source : SAGR - SPB1 selon la base de données Acorda, y.c. les arbres enregistrés en SPB1.

⁹⁷ Source : SAGR – recensement de la surface viticole cantonale.

b) Surfaces d'assolement

Les sols agricoles sont un bien précieux en tant que base de production pour l'agriculture et qu'élément structurant du paysage. Plusieurs milliers d'années sont nécessaires pour leur constitution. Dès lors on peut considérer que leur dégradation est irréversible. Les terres agricoles sont soumises à la pression de l'urbanisation et du développement des infrastructures, et ce de manière accrue ces dernières décennies. Afin de freiner leur disparition et d'assurer l'approvisionnement alimentaire en cas de pénurie grave, la Confédération a adopté en 1992 un plan sectoriel visant à préserver les meilleures d'entre elles, nommées surfaces d'assolement (SDA). Ce plan a été remanié en 2020, renforçant l'importance de cette thématique.

Le plan sectoriel fixe une surface minimale de SDA pour l'ensemble de la Suisse (438'460 ha), répartie dans chaque canton en fonction de sa taille et ses conditions géographiques et climatiques. Le canton de Neuchâtel est ainsi tenu de garantir un contingent de 6'700 ha, ce qui représente 1.5% du total national. Ces 6'700 ha correspondent à un peu plus d'un cinquième des surfaces agricoles utiles du canton.

La stratégie cantonale de préservation des SDA repose sur une gestion intégrée à toutes les procédures de planification et de permis de construire. Le Guide SDA, publié en 2017 et mis à jour en 2020 puis en 2022, clarifie les obligations en la matière. En cas de nouvelles emprises sur les SDA induites par des constructions et infrastructures non agricoles, sauf exception, une compensation par des surfaces de même qualité est exigée.

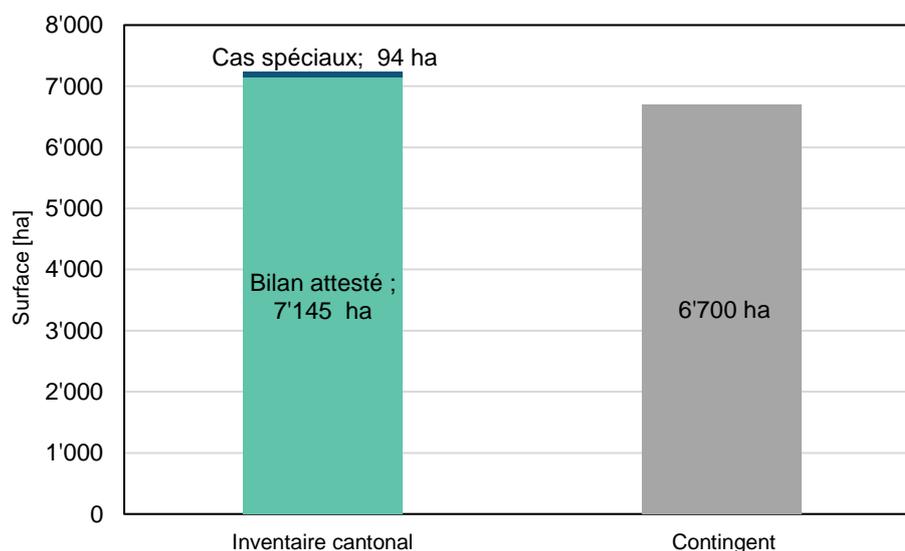


Figure 53 : État de l'inventaire cantonal des surfaces d'assolement au 31.12.2022, par rapport au contingent de la Confédération, en ha. Source : SCAT – Statistique des surfaces d'assolement.⁹⁸

À la fin de l'année 2022, l'inventaire cantonal compte 7'239 ha de SDA, soit une marge de manœuvre de 539 ha par rapport au contingent fixé par la Confédération (cf. figure 53 ci-dessus). En 2019, l'inventaire cantonal s'établissait à 7'269 ha. Cependant, la comparaison statistique depuis 2019 n'est pas possible, car les données ne sont pas comparables. D'une part, les géodonnées ont été restructurées afin de respecter le modèle minimal des géodonnées de la Confédération, d'autre part, certaines surfaces ont changé de catégorie pour répondre au plan sectoriel remanié et sont dorénavant comptabilisées dans l'inventaire alors qu'elles ne l'étaient pas auparavant. De plus, des ajustements de géodonnées par rapport aux orthophotos ont été apportés. Une comparaison d'une année par rapport à l'autre n'est significative qu'à partir de fin 2021.

En revanche, nous pouvons connaître la quantité des emprises sur des SDA (pertes de SDA) qui ont eu lieu. Elles sont répertoriées de manière comparable depuis le nouveau plan sectoriel SDA en 2020.

⁹⁸ L'inventaire cantonal comprend les SDA de deux types : les SDA du « bilan attesté », qui sont utilisées par l'agriculture, et les « cas spéciaux », qui désignent des surfaces vouées à une utilisation spéciale dont les sols sont de qualité SDA. Il s'agit principalement de vergers hautes tiges, de culture fruitière, de vignes avec qualité SDA, de pépinières ou de tunnels temporaires.

Entre fin 2020 et fin 2022, des emprises à hauteur de 10.2 ha ont été enregistrées⁹⁹. Des compensations d'une partie de ces emprises, à hauteur de 2.1 ha ont eu lieu, c'est-à-dire que des terrains qui n'avaient pas le statut de SDA ont été reconnus comme en ayant la qualité et intégrés dans l'inventaire cantonal. Après déduction de ces compensations, une perte nette de 8.1 ha est constatée. Cette perte représente 1.5% de la marge de manœuvre par rapport au contingent, ce qui peut être considéré comme acceptable et montre que le mode de gestion actuel fonctionne. Cependant, la vigilance reste de mise pour limiter les emprises et compenser toutes celles qui peuvent l'être afin de garantir non seulement le contingent obligatoire, mais également préserver une marge de manœuvre.

Parmi les 10.2 ha d'emprises qui ont eu lieu entre fin 2020 et fin 2022, 5.6 ha sont liés à des constructions et aménagements agricoles (bâtiments, cours, chemins d'accès, etc.). Les autres emprises, pour 4.7 ha, sont liées à des constructions non agricoles hors de la zone à bâtir imposées par leur destination (bâtiments et routes) et à des changements d'affectation. Dans ces derniers cas, les emprises ont été compensées pour une surface au moins équivalente à l'emprise.

Les emprises notables (1 ha et plus) sur les SDA entre 2019 et 2022 sont les suivantes :

- Construction d'une stabulation pour le bétail à La Grande Béroche (10'212 m²).
- Plan d'affectation cantonal viticole (9'976 m²).
- Emprise liée à la modification partielle du PCAZ de Boudevilliers Secteur Le Sécheron II du 16.03.2022 (18'147 m²) – entièrement compensée par une autre surface présentant la même qualité de sol.

c) Constructions hors de la zone à bâtir

Hors de la zone à bâtir, les constructions sont soumises aux règles strictes du droit fédéral qui visent à empêcher le mitage du territoire, à maintenir une séparation claire entre zone à bâtir et zone agricole et à protéger les terres cultivables et le paysage. De manière générale, seules sont autorisées les constructions liées à l'agriculture, ainsi que celles qui ne peuvent trouver leur place en zone à bâtir, car leur localisation est imposée par leur destination en dehors de la zone à bâtir : usine électrique, réservoirs, restaurants de montagne, hébergements touristiques, installations sportives, etc.

Les bâtiments existants traditionnels ou ayant une valeur architecturale sont conservés dans la mesure du possible. En dehors de la zone à bâtir, quelque 670 bâtiments ont une note de 0 à 3 au recensement architectural cantonal ; ils sont reconnus comme étant dignes de protection et doivent ainsi être préservés et valorisés. 641 autres bâtiments ont une note 4 au recensement, certains d'entre eux sont également reconnus comme dignes de protection.

Entre fin 2018 et fin 2022, le nombre de bâtiments en dehors de la zone à bâtir, toutes catégories confondues, est en légère augmentation (+1.8%). Les bâtiments en dehors de la zone à bâtir représentent environ un cinquième de l'ensemble des bâtiments du canton. Parmi eux, un peu plus d'un tiers (3'466) ont un usage d'habitation. Le nombre de bâtiments hors zone à bâtir peut varier non seulement en fonction des nouvelles constructions ou des démolitions, mais également en fonction des changements de limites de la zone à bâtir. Ces chiffres ne rendent pas compte des potentiels agrandissements de bâtiments existants.

Le nombre de logements en dehors de la zone à bâtir a en revanche augmenté plus fortement entre fin 2018 et fin 2022, passant de 4'568 à 4929 (+7.9%). Dans le même temps, le nombre d'habitant-e-s en dehors de la zone à bâtir a légèrement diminué (-1.2%). La tendance à transformer les bâtiments existants en raison des changements structurels dans le monde agricole, notamment la protection des animaux et la pression sur les prix à la production, ainsi que l'enjeu de valoriser le patrimoine bâti qui n'a plus d'usage agricole sont des facteurs explicatifs.

⁹⁹ Les emprises sont enregistrées à la fin de chaque année lorsque l'emprise du projet est constatée sur le terrain. Parfois il peut y avoir une année de décalage.

	2018	2022	Évolution 2018-2022
Bâtiments en dehors de la zone à bâtir	10'068 ⁽¹⁾	10'256 ⁽²⁾	+ 1.8%
dont bâtiments avec usage d'habitation	3'339 ⁽¹⁾	3'466 ⁽²⁾	+ 3.8%
Nombre de logements (% des logements)	4'568 (4.76%) ⁽³⁾	4'929 (4.72%) ⁽⁴⁾	+ 7.9%
Nombre d'habitant-e-s (% de la population)	7'521 (4.25%) ⁽⁵⁾	7'433 (4.22%)	- 1.2%

Figure 54 : Constructions, logements et habitant-e-s en dehors de la zone à bâtir en 2018 et 2022. Sources : ARE – Monitoring des constructions hors zone à bâtir, OFS – RegBL, SCAT – Zones à bâtir, STAT – RCP.

La transformation de bâtiments existants hors zone à bâtir peut être documentée par les chiffres des bâtiments désassujettis de la loi sur le droit foncier rural (LDFR). En effet, afin de lutter contre la spéculation foncière et maintenir des prix accessibles pour les entreprises familiales agricoles, les biens fonciers et immobiliers ruraux en zone agricole sont soumis à la LDFR. Pour être transformé à des fins non agricoles, un bâtiment en zone agricole doit être reconnu comme n'étant plus nécessaire à l'exploitation agricole et ne plus être soumis à la LDFR. Entre 2019 et 2022, 233 bâtiments ont été désassujettis à la LDFR. Le précédent RAT faisait état de 189 bâtiments désassujettis entre 2015 et 2018 ; le nombre est donc en hausse (+23%).

En même temps que certains bâtiments agricoles, en particulier les anciennes fermes, sont reconvertis pour d'autres usages, notamment de l'habitation, de nouvelles constructions agricoles sont bâties pour répondre aux normes de protection des animaux et nouveaux besoins de l'agriculture, selon les dispositions du droit fédéral.

De manière générale, on note une augmentation régulière du nombre de permis hors de la zone à bâtir, la part des transformations, rénovations et agrandissements étant prépondérante, en particulier à des fins de rénovation énergétique et de préservation du patrimoine (cf. figure 55 ci-dessous).

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre permis hors zone	122	139	138	121	153	178	188
dont nouvelles constructions	32	46	57	47	51	60	58
dont transformations/rénovations/agrandissement	90	93	81	74	102	118	130

Figure 55 : Demandes de permis de construire préavisés favorablement en dehors de la zone à bâtir¹⁰⁰. Source : SCAT.

¹⁰⁰ Pour des nouvelles constructions sans démolition et des transformations/rénovation/agrandissement, selon l'année du préavis de synthèse.

3.5.3. Patrimoine naturel et biodiversité

S.3 - Préserver le patrimoine naturel et culturel et la biodiversité

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 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
- Fin 2022, l'ensemble des surfaces naturelles protégées représentait au minimum 17'608 ha, soit 24,5% du territoire cantonal, en progression de 2.6% depuis le dernier rapport.
 - Le plan d'affectation PAC Haut-Plateau du Creux-du-Van est entré en vigueur début 2023.

Dans son rapport de 2023 intitulé « Biodiversité en Suisse, état et évolution », l'office fédéral de l'environnement (OFEV) relève que près de la moitié des 167 types de milieux sont menacés. Même si le déclin a pu être freiné, des mesures sectorielles telles qu'elles ont été prises à ce jour ne suffisent pas ; il faut une approche plus globale.

La situation dans le canton n'est pas fondamentalement différente. Mais depuis 2020, les ressources dévolues à la protection de la nature ont augmenté. La Confédération met plus de moyens financiers à disposition des cantons. Plusieurs crédits-cadres en lien avec la préservation de la biodiversité ont été adoptés par le Grand Conseil en 2020 (protection de la nature, biodiversité en forêts, revitalisation des cours d'eau). Ces moyens financiers sont mis à disposition de l'État de Neuchâtel, des communes, des associations de protection de la nature ainsi que de la société civile.

Cette augmentation de ressources, ainsi que le renforcement de la coordination entre les activités ayant un effet sur le territoire au travers de l'infrastructure écologique et du concept paysage cantonal devrait permettre à la biodiversité de se redéployer. Un exemple inspirant est la revitalisation des marais menée depuis plus de 20 ans dans le canton ; elle contribue également à la lutte contre le dérèglement climatique (cf. développement ci-dessous).

L'enjeu pour la collectivité reste de protéger les espaces présentant une valeur particulière pour la biodiversité, de faire en sorte qu'ils soient suffisamment connectés entre eux, de promouvoir leur gestion durable et, si nécessaire, de revitaliser des réservoirs de biodiversité ou d'aménager 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 dans les chapitres suivants.

a) Surfaces sous protection

Il existe deux types de protection des milieux susceptibles de favoriser la biodiversité : par voie contractuelle et par voie d'autorité. Fin 2022, l'ensemble des surfaces naturelles protégées par ces deux modes, après retranchement des superpositions, représentait au minimum 17'608 ha, soit 24.5% du territoire cantonal, surface des lacs de Biemme et Neuchâtel comprise¹⁰¹, en progression de 2.6% par rapport aux chiffres de 2017 du dernier rapport (17'169 ha). 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.

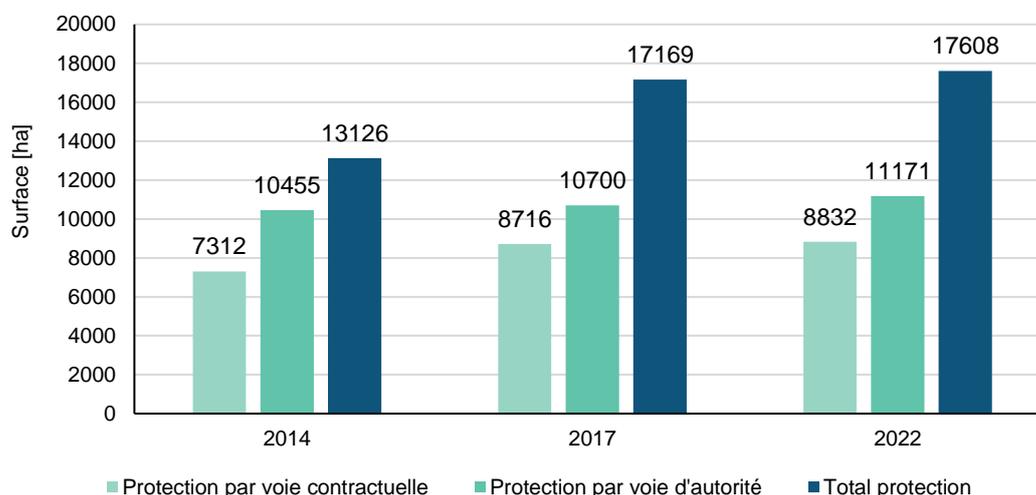


Figure 56 : Surfaces naturelles sous protection en 2014, 2017 et 2022. Source : RAT 2015, RAT 2019, SFFN.

Les protections par voie contractuelle, inscrites dans des contrats, sont des démarches volontaires des propriétaires agricoles ou forestiers. Cette catégorie regroupe plusieurs dispositifs :

- Les surfaces de promotion de la biodiversité (SPB), qui représentent 16% de la surface agricole utile du canton en 2022. Ces surfaces agricoles sont exploitées de manière extensive pour permettre à la faune et à la flore de se développer en contrepartie de contributions financières.
- Les estivages faisant l'objet d'un engagement contractuel en raison de la qualité particulière de la flore, qui représentent 31% des estivages en 2022.
- Les réserves forestières, qui représentent 9% de la surface cantonale forestière en 2022, en nette progression depuis le dernier rapport et se rapprochant de l'objectif fédéral de 10 %. Ce sont des forêts sans intervention ou avec des interventions seulement en faveur de la biodiversité.
- Les pâturages boisés faisant l'objet d'un plan de gestion intégrée (PGI), à hauteur de 254,5 ha en 2022, en régression par rapport au dernier rapport (710 ha). Ce recul s'explique par des plans de gestion intégrée qui sont arrivés à échéance sans être reconduits.
- Les surfaces sous contrat d'exploitation, qui représentent 667,8 ha en 2022, contre 133 ha en 2017. Cette progression résulte d'un important travail de mise sous protection des prairies et pâturages secs d'importance nationale.

L'ensemble des surfaces sous protection contractuelle se monte à 8'832 ha en 2022. Elle varie au gré des surfaces retirées par certain-e-s exploitant-e-s et des surfaces ajoutées ou agrandies. Par rapport à 2017 (8'716 ha), elle est en légère progression, ce qui montre que l'intérêt manifesté par les exploitant-e-s est en progression.

	2017	2022

¹⁰¹ Le contre-projet indirect du CF à l'initiative biodiversité entend inscrire les 17% de territoire national réservés à des fins de protection de la biodiversité, objectif qui figure dans la Stratégie biodiversité Suisse de 2012. Le chiffre de 24.5% présenté ici n'est pas comparable, car le référentiel n'est pas le même. Dans le cadre de l'initiative, la surface pertinente qui sera retenue est celle de la surface terrestre de la beine lacustre et des zones de protection lorsqu'elles vont plus loin que la beine lacustre.

SBP ¹⁰²	SPB ¹⁰³	5'229 ha	5'840.4 ha
	Part de la SAU cantonale (y.c. boisements)	15.6%	16.1%
Estivage	Estivage	1'445 ha	1'457 ha
	Part des estivages en SBP	30%	30.8%
Réserves forestières	Réserve forestière	2'134 ha	2'607 ha
	Part de la surface boisée cantonale	7.5%	9.1%
Pâturage boisé sous PGI		710 ha	254.5 ha
Contrats d'exploitation LPN		133 ha	667.8 ha
Total (sans superposition)		8'716 ha	8'832 ha

Figure 57 : Surfaces sous protection contractuelle, en 2017 et 2022. Source : SFFN.

Les surfaces sous protection par voie d'autorité sont quant à elles les zones à protéger d'importance nationale, régionale ou locale. Elles sont protégées par un arrêté (réserves naturelles de la faune et de la flore), un décret (décret sur les biotopes cantonaux), un plan d'affectation cantonal ou une zone de protection communale. Mises ensemble, ces surfaces représentent 11'171 ha (10'700 en 2017), soit 16% du territoire cantonal. Elles incluront à terme près de 2'031 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). Notons que le plan d'affectation cantonal du Haut Plateau du Creux du Van, sanctionné par le Conseil d'État le 8 mars 2023, n'a pas été pris en compte dans le calcul de la surface sous protection par voie d'autorité mentionnée ci-dessus.

L'effet de certaines mesures de revitalisation prises dans notre canton confirme qu'il est possible d'inverser la tendance d'érosion de la biodiversité, au moins pour certaines espèces et types de milieu. Un suivi a permis en particulier d'évaluer l'évolution des populations de libellules de la tourbière du Bois-des-Lattes suite à sa mise sous protection et la réalisation de mesures de revitalisation. On a en effet pu mettre en évidence une forte augmentation du nombre d'espèces depuis 1996. Alors que 14 espèces de libellules fréquentaient cette tourbière entre 1996 et 2004, les derniers suivis ont permis de recenser 53 espèces. Cette augmentation est directement liée à l'augmentation de l'offre en habitats. Avant 1996, seul 0.45 ha de la tourbière étaient favorables aux libellules alors que 7.4 ha le sont en 2021. Actuellement, ce marais abrite 85% des espèces du canton et 70% des espèces de Suisse, ce qui le promeut au rang de site le plus riche en libellules de Suisse.

b) Infrastructure écologique

La Stratégie biodiversité suisse donne pour objectif de mettre en place une infrastructure écologique (IE). Afin d'obtenir des données comparables sur l'ensemble de la Suisse et pouvoir les agréger pour délimiter l'infrastructure écologique au niveau national, la Confédération a mis à disposition des cantons un guide de travail¹⁰⁴.

Dans le canton, un premier bilan provisoire (état initial) a pu être établi. Il montre que nous disposons déjà de 12.7% du territoire cantonal sous forme d'aires centrales (AC, réservoir de biodiversité, tels que les marais d'importance nationale, les réserves naturelles et réserves forestières, prairies et pâturages secs d'importance nationale, zones de protection communales), et 13.4% d'aires de mise en réseau (AMR, telles que les surfaces de promotion de la biodiversité dans la zone agricole, les sites marécageux et les objets de l'inventaire cantonal des objets que l'État entend mettre sous protection), soit 26.1% en tout.

¹⁰² Les chiffres de la SAU et des SPB présentés ici diffèrent légèrement de ceux annoncés dans le chapitre 3.5.2.a relatif à l'agriculture. Cette écart s'explique par le fait que les premières sont directement issues de la statistique OFS, tandis que les secondes résultent d'un travail sur des couches de géodonnées au cours duquel les données de SAU ont été épurées.

¹⁰³ Niveau de qualité 2 et/ou mises en réseau au sens de l'ordonnance sur les paiements directs.

¹⁰⁴ Source : OFEV (Ed.), 2021, « Infrastructure écologique. Guide de travail pour la planification cantonale dans le cadre de la période de convention-programme 2020-2024 ».

c) Forêt

Une limite légale des forêts en bordure de zone à bâtir a été actualisée et sera légalisée dans le cadre de la révision des plans d'aménagement communaux en cours. En dehors de la zone à bâtir, aucune limite fixe des lisières forestières n'a été déterminée, car pour ce faire il faudrait, selon la législation fédérale, se trouver dans une région où la forêt est en expansion ce qui n'est pas le cas dans le canton.

La couverture de forêt dans le canton reste en effet stable. Cependant, les résultats intermédiaires du cinquième inventaire forestier national (IFN5), montrent que la mortalité de la forêt est en augmentation de 24% sur la période 2018-2022 par rapport à la période 2009-2017, en particulier en basse altitude (jusqu'à 600 m) où la hausse de la mortalité est de 71%¹⁰⁵. La cause de cette évolution réside dans la persistance de conditions sèches et chaudes durant la période de végétation.

La sylviculture proche de la nature pratiquée dans le canton depuis des décennies accompagne les forêts dans leur adaptation et leur résistance aux changements climatiques en favorisant des peuplements adaptés à la station, rajeunis naturellement, mélangés et structurés. Néanmoins, les impacts répétés des sécheresses et canicules ainsi que la vitesse des changements sont source de dépérissements ponctuels régulièrement constatés dans nos boisés.

Les pâturages boisés, pour la plupart principalement composés d'épicéas, sont particulièrement sensibles à ce phénomène. Il faut donc s'attendre ces prochaines années à une forte évolution de notre paysage dont la composante forestière est de première importance.

d) Trame bleue

La trame bleue (réseau des milieux aquatiques, cours d'eau et étendues d'eau) revêtant une importance particulière dans une région karstique, le canton a initié en 2020 un ambitieux programme de création et d'entretien de plans d'eau qui vise à enrayer le déclin des espèces liées aux milieux humides, en particulier les amphibiens. Depuis 2020, 39 plans d'eau de tailles diverses – allant de la vasque de quelques mètres carrés à un étang de 2700 m² – ont été aménagés ou revitalisés dans notre canton. Ce programme trouve écho dans le plan climat qui vise à renforcer les moyens financiers mis à disposition.

De plus, dans le cadre de la planification stratégique de revitalisation des cours d'eau (2014), plusieurs projets de revitalisation ont été menés sur 4.76 km de cours d'eau¹⁰⁶. Nous pouvons citer les réaménagements de cours d'eau à Môtiers, réalisés entre 2022 et 2023, alliant la revitalisation de la confluence entre l'Areuse et la Vieille-Areuse et la protection contre les crues de la zone industrielle de Môtiers. Pour les rives, la planification stratégique de revitalisation a été établie et adoptée par le Conseil d'Etat en 2022.

En appui de cette planification, évoquons encore le plan directeur sectoriel de l'espace réservé aux eaux (PDS ERE), adopté en 2019, qui a permis d'identifier des secteurs dans lesquels la biodiversité pourrait être renforcée. Les communes ont maintenant la tâche de définir plus précisément l'espace réservé aux eaux dans le cadre de leur PAL.

e) Relation nature/population

Avec la période de la pandémie, l'attrait de la population pour les activités de loisirs et de détente dans les espaces naturels s'est renforcé. Combinée avec le développement de nouvelles formes de mobilité douce, tel que les VTT électriques, la pression sur les milieux naturels et les conflits potentiels entre les activités humaines et la préservation de la biodiversité, en particulier la question des dérangements de la faune sauvage, se sont accentués. Cette préoccupation doit être prise en compte dans le cadre des planifications et des projets d'aménagement du territoire. Cela a notamment été le cas dans le cadre de la révision des chemins de randonnée pédestre, les tracés équestres ou encore l'établissement du plan directeur des rives et la mise en œuvre de la mesure sentier du lac.

¹⁰⁵ Source : Institut fédéral de la recherche sur la forêt, la neige et le paysage (WSL) – Inventaire forestier national.

¹⁰⁶ Source : SPCH – Suivi des revitalisations des eaux.

4. ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA PLANIFICATION

4.1. Planification cantonale

La Confédération a approuvé l'adaptation du plan directeur cantonal neuchâtelois (PDC 2018), dans sa séance du 8 mars 2019. Cependant, sa mise en œuvre avait déjà débuté dès l'approbation par le Conseil d'État le 2 mai 2018, comme le prévoit la LCAT. Établi pour les 15 prochaines années et proposant une vision pour le développement à l'horizon de 25 ans, le PDC contient des objectifs et des principes d'aménagement et de coordination valables pour toutes les autorités. Ceux-ci visent à mettre en œuvre la conception directrice cantonale et la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, adoptée par le Grand Conseil en 2005.

L'adaptation du PDC 2018 a concerné principalement la partie urbanisation et transport, afin de répondre aux exigences de la LAT révisée (LAT1). L'enjeu principal était le dimensionnement des zones à bâtir. Cette adaptation a permis 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. C'est sur cette base que le canton accompagne activement les communes dans la mise en œuvre de la LAT.

4.1.1. Adaptations du plan directeur cantonal au cours de la période

Adaptation partielle du PDC 2021

Le canton a été invité à mettre à jour les fiches de coordination selon le contenu du rapport d'examen de l'ARE, de février 2019, établi dans le cadre de la procédure d'approbation. Des mandats ont été confiés au canton pour la prochaine adaptation du PDC ou lors de son développement. Les fiches à adapter en 1^{ère} priorité – 2^{ème} priorité sont listées ci-dessous.

Le plan directeur cantonal neuchâtelois étant récent, il n'y avait pas lieu de modifier la substance principale des fiches (but, objectifs, principes d'aménagement). Par contre, il lui appartient en tout temps de mettre à jour l'état de coordination des projets au sens de l'art. 8 LAT inscrits dans le PDC (texte et carte) afin d'accompagner valablement la mise en œuvre des politiques concernées (pôles, infrastructures majeures de mobilité, parcs naturels régionaux, etc.).

Le dossier a été mis en consultation auprès des communes, des groupes d'intérêts et services fédéraux en février 2022. Le canton a reçu un rapport préalable d'examen en septembre 2022, suivi d'une discussion avec l'ARE en octobre 2022. Le rapport définitif d'examen sur les modifications a été réceptionné en février 2023. La procédure d'adaptation partielle du PDC sera finalisée début 2024.

L'adaptation de la fiche R_38 sur les parcs naturels régionaux a été traitée séparément, afin d'accompagner le processus de renouvellement des chartes et des labels par l'OFEV. Elle a été adoptée le 16 février 2022 par le Conseil d'État et a été approuvée par le DETEC le 5 septembre 2022.

Conditions d'approbation du Conseil fédéral

Les fiches E_11, U_13, U_15, S_21 et A_22 sont concernées par des conditions d'approbation du CF, sous la forme d'une demande de mise à jour à court ou moyen terme, en particulier lorsque la décision des chambres fédérales concernant la Ligne directe sera connue, et/ou lors de la remise en question d'un état de coordination.

Il est également attendu que la fiche U_11 soit complétée lors d'une prochaine adaptation du PDC avec des informations transmises dans le rapport technique à l'attention de l'ARE :

- Principes relatifs à la répartition de la population et des emplois selon l'interprétation de la Confédération (la proportion d'HE dans les espaces urbains doit être maintenue)
- Inscription de la valeur totale du TU dans la partie contraignante du PDC, et la répartition régionale de l'ensemble des surfaces affectées à l'urbanisation (y compris zones à des fins publiques).
- Principes de qualité de desserte par les différents modes de transport dans les friches bien desservies.

La plupart des modifications demandées par le CF ont été prises en compte dans l'adaptation partielle 2021, mise en consultation en 2022, mais pas encore celles sur les fiches U_11 et U_15. Ces travaux seront effectués à l'aval de la révision des PAL. La Confédération a validé cette manière de faire.

L'exigence de mise à jour du Guide SDA (fiche S_21) selon le plan sectoriel de la Confédération et la mise en place d'un système de gestion des zones d'activités conformément à la LAT pour créer de nouvelles ZAE (E_11) ont été satisfaites.

Fiches du PDC concernées

Les 6 fiches suivantes ont été adaptées dans le cadre de cette procédure, au titre de modifications importantes :

- E_11 « Localiser judicieusement les activités économiques et valoriser les pôles ».
- E_21 « Développer les énergies renouvelables et viser l'autonomie énergétique ».
- A_22 « Réaliser le RER neuchâtelois avec une ligne directe Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds ».
- A_25 « Créer et améliorer les points et pôles d'intermodalité (interfaces de transport) ».
- U_13 « Privilégier la concentration du développement dans les pôles bien desservis en TP ».
- S_31 « Préserver et valoriser le paysage ».

Les 11 fiches suivantes ont été adaptées, au titre de modifications mineures :

- R_11 « Construire le réseau urbain neuchâtelois ».
- R_36 « Valoriser le tissu horloger de La Chaux-de-Fonds et du Locle (UNESCO) ».
- E_25 « Valoriser le potentiel de l'énergie hydraulique ».
- E_31 « Extraire et valoriser les matériaux minéraux ».
- A_24 « Gérer le stationnement ».
- A_31 « Réorganiser le réseau routier ».
- A_32 « Réaliser les contournements du Locle et de La Chaux-de-Fonds ».
- U_11 « Poursuivre une politique d'urbanisation durable ».
- U_22 « Développer les espaces urbains de l'Agglomération RUN ».
- S_21 « Préserver les meilleures terres cultivables du canton (SDA) et assurer la vitalité du territoire rural ».
- S_28 « Préserver et valoriser les constructions et installations dignes de protection hors de la zone à bâtir ».

La Confédération a demandé au canton de clarifier l'état de coordination des projets qui sont inscrits dans le plan directeur cantonal, tout en veillant à préserver la marge de manœuvre de la Confédération pour les projets fédéraux et cantonaux liés. Elle a demandé des informations supplémentaires sur les périmètres des PDE et des PG (superficie, densités, utilisation actuelle et future, gestion du stationnement ; mise à disposition des études de base), en lien avec l'art. 30, al. 1 bis OAT.

L'état de la mise en œuvre de la réduction des zones à bâtir dans le Val-de-Ruz sera fourni, à l'aval des travaux de révision du PAL de cette commune. Le dispositif de préservation des SDA sera rappelé dans certaines fiches, au-delà d'un simple renvoi à la fiche S_21. Certains sujets seront approfondis lors d'une adaptation ultérieure (approfondissement des typologies d'interfaces, conformément au nouveau plan sectoriel des transports). L'ARE a demandé de se référer à son nouveau « Guide d'aide à l'élaboration des conceptions et plans sectoriels de la Confédération » (encore non disponible au moment du dépôt du dossier, mais désormais en ligne), ce qui sera fait d'ici le dépôt du dossier définitif.

Ces travaux ne posent pas de problèmes particuliers. Pour répondre à certaines questions (état de coordination des projets, notamment), le canton a souhaité attendre la décision finale concernant le tracé de la Ligne directe, et le lancement de l'avant-projet. Cet élément étant désormais connu, le dossier final du PDC 2021 est en cours de finalisation (fiches, rapport et carte de synthèse).

Adaptation partielle du PDC 2023 – 2024

Courant 2022, le canton a mis en route l'élaboration d'une nouvelle fiche de coordination : R_32 « Développer et gérer les sites touristiques prioritaires ». L'étude de base volet économique a été réalisée au 1^{er} semestre 2023. Le volet planification a été entamé sur le 2^{ème} semestre et se poursuivra

jusqu'à mi 2024. Ces travaux permettront de mettre en œuvre les principes directeurs du développement touristique du Conseil d'État, ainsi que les accords de positionnements stratégiques signés au cours de la période, reconnaissant à chaque région des atouts spécifiques contribuant à l'attractivité du canton. L'objectif visé est un développement touristique durable, qui permette d'augmenter les contributions économiques de ce secteur d'activité, et la qualité des offres pour les hôtes, tout en prenant en compte les enjeux environnementaux et climatiques.

En lien avec l'avancement des réflexions dans le domaine de l'adaptation au changement climatique, et à la gestion des matériaux, les fiches E_43, E_30 et E_31 seront également adaptées lors de la prochaine étape d'adaptation partielle du PDC, de même que quelques autres fiches (mise à jour). Enfin, il est également prévu de réviser la fiche sur l'aire pour les gens du voyage, à l'aval de l'actualisation de l'étude de base (recherche d'un nouveau site).

4.1.2. Plans directeurs cantonaux sectoriels et études de base

Le plan directeur cantonal comprenant des mandats confiés au canton pour mettre en œuvre les objectifs visés dans chacune des priorités politiques, signalons les instruments établis, respectivement adoptés pendant la période, ou courant 2023 :

- PAC Creux-du-Van (entrée en force en 2023).
- Plan d'affectation cantonal viticole 2^{ème} étape (PAC Viti) (2023).
- Plan directeur des chemins pour piétons et chemins de randonnée pédestre (juin 2023).
- Plan directeur sectoriel de la gestion des matériaux minéraux (PDSGIMM), mis en consultation en septembre 2023.

4.2. Révision de la législation cantonale sur l'aménagement du territoire

Lors de la révision de la LCAT, le Grand Conseil a pris la mesure de l'importance du levier que représente la planification de quartiers pour proposer plus de durabilité dans les processus de constructions. Dans le cadre de l'adaptation de loi cantonale d'application à la LAT1, il a introduit un article traitant des quartiers durables. Ce faisant, il a mis en œuvre le contenu de la fiche U_14 du PDC : « Développer des quartiers durables et mettre en œuvre la politique du logement » introduite dans sa version actuelle en 2018 par le Conseil d'État, approuvée par la Confédération en 2019.

Le dispositif en place propose un lien très fort entre la notion de quartier durable et la politique du logement et la planification médico-sociale. La politique du logement durable est favorisée à travers l'octroi d'un bonus aux indices de densité fixés dans le règlement d'aménagement, conditionné au soutien à la mixité sociale et intergénérationnelle, notamment à travers la réalisation d'un prorata de logements à loyer modéré ou loyer abordable reconnu d'utilité publique ainsi que des appartements avec encadrement dans le quartier. Le bonus proposé, non cumulable à celui octroyé par la loi cantonale sur l'énergie est de 20 %. Il a été admis que la réalisation de tels quartiers rendait acceptable une légère densification complémentaire en raison de la qualité du bâti et des espaces extérieurs qui seront proposés ; par ailleurs que l'effort complémentaire qui est exigé de la part des privés pour créer des logements d'utilité publique et des appartements avec encadrements (et leurs services et espaces communs) justifiait d'en tenir compte dans le calcul de la surface de plancher.

En application des principes inscrits dans le PDC, les quartiers durables sont à réaliser dans des secteurs d'au minimum 5'000 m² encore libres de construction bénéficiant d'une desserte TP de niveau C dans l'espace urbain et de niveau D en dehors (notion de centre de localité).

Indépendamment des mesures incitatives en faveur de la réalisation de quartiers durables, les communes ont également la possibilité de prescrire en application de l'art. 59 let p et g LCAT dans leur PAL la part d'appartements avec encadrement pour personnes âgées et la part de logements à loyer modéré ou abordable reconnu d'utilité publique est prévue, ainsi que les secteurs visés (lettres q et r).

Une modification du RELCAT concernant les quartiers durables sera proposée au Conseil d'État en 2024 en vue de définir les critères d'application et les exigences des quartiers durables et offrir un système simple pour les requérants, les communes et l'administration cantonale. Dans la jungle des labels « quartiers durables », le recours à un système d'évaluation qui a le soutien de la Confédération, des cantons et des hautes écoles apparaît comme un avantage.

4.3. Plans d'aménagement locaux (PAL)

À la suite de l'approbation du plan directeur cantonal par le Conseil fédéral le 27 février 2019, les Conseils généraux ont 5 ans pour adopter un nouveau plan d'aménagement local de leur commune conformément à l'article 41, alinéa 2, lettre a de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) et pour bénéficier à 100% du fonds sur l'aménagement du territoire en cas d'indemnisation pour expropriation matérielle.

Aujourd'hui, 16 communes ont déposé un plan d'aménagement local. Ceux-ci sont en cours d'examen auprès des services cantonaux. Parmi les 27 communes du canton, 12 communes doivent réduire le dimensionnement des zones d'habitations, mixtes et centrales ; ces dernières sont directement concernées par l'article 41, alinéa 2, lettre a LCAT cité plus avant.

Les communes ayant fait la demande ont eu droit à une subvention cantonale pour la révision de leur plan d'aménagement local selon l'article 77a du règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (RELCAT). À ce jour, 24 promesses de subventions ont été octroyées pour un montant d'environ 655'000 francs.

Pour rappel, les enjeux majeurs de ces révisions sont les suivants :

- Réduire le dimensionnement des zones d'habitations, mixtes et centrales, conformément aux attentes du plan directeur cantonal, formalisées par voie d'arrêté du Conseil d'État.
- Redimensionner et/ou réévaluer l'ensemble des autres zones à bâtir, notamment à l'aune du besoin.
- Développer les pôles stratégiques et de logements.
- Respecter les densités minimales pour les nouvelles zones à bâtir.
- Garantir la disponibilité des terrains à bâtir.
- Retrouver et éviter les emprises sur les surfaces d'assolement.
- Adapter les règlements selon le décret du 2 novembre 2010 portant sur l'adhésion à l'accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC).
- Établir des géodonnées relatives aux plans.

Les enjeux susmentionnés visent notamment à réduire l'étalement urbain, à développer vers l'intérieur, à densifier et à éviter la thésaurisation du sol.

Afin d'accompagner les communes dans leur révision, le service de l'aménagement du territoire a élaboré une série de documents et guides d'application :

- Méthodologie de détermination de l'espace réservé aux eaux, novembre 2019.
- Guide du plan d'aménagement local, mai 2020.
- Aides thématiques, mai 2020.
- Transcription des plans de quartier et des plans spéciaux en lien avec l'AIHC. Commentaires et diagramme, mai 2020.
- Guide d'application Management des zones d'activités économiques, décembre 2020.
- Règlement type. Commentaires et règlement, mai 2021.
- Guide d'application La pesée des intérêts & le rapport justificatif selon l'art. 47 OAT, mai 2021
- Directives pour les géodonnées et la représentation des plans communaux d'affectation des zones, avril 2022
- Guide d'application relatif à la gestion des surfaces d'assolement, février 2023 (2^e adaptation).

Cette documentation permet de fixer le cadre et d'explicitier les exigences cantonales.

4.4. Projet d'agglomération

En septembre 2021, l'État de Neuchâtel et le Réseau urbain neuchâtelois (RUN) ont déposé le projet d'agglomération RUN de 4^{ème} génération auprès de la Confédération, pour un investissement global de 136 millions de francs pour la période 2024-2028.

Complémentaire à la réalisation des grands projets d'infrastructure de la stratégie Mobilité 2030 et étroitement coordonné avec le plan directeur cantonal, le PA RUN 4 représente une nouvelle étape de construction de l'agglomération multipolaire. De nombreuses mesures réparties sur l'ensemble du

territoire des villes de La Chaux-de-Fonds, du Locle, de Neuchâtel et des autres communes d'agglomération ont été proposées afin de favoriser l'usage des transports publics et les déplacements en mobilité douce, ainsi que la réappropriation, par les habitant-e-s, des rues et des places à travers l'aménagement d'espaces urbains conviviaux. Les mesures proposées viennent soutenir le processus de densification du milieu bâti à proximité des gares et des lignes de bus et de limitation de l'étalement urbain, en préservant d'autant les terres et les paysages neuchâtelois. Le projet d'agglomération RUN a également une dimension transfrontalière.

Le Projet d'agglomération RUN, toutes générations confondues (PA 1 à PA4), a permis de conventionner au 31.12.2023 18.6 millions de francs pour l'ensemble des maîtres d'ouvrage.

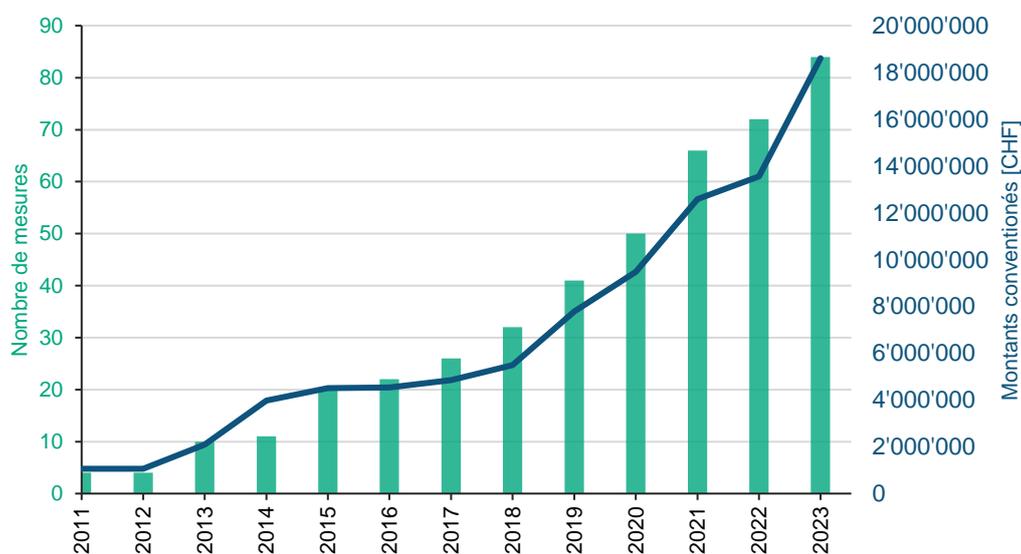


Figure 58 : Nombre total de mesures et montants totaux conventionnés (dont réaffectations), état au 31.12.23. Source : objectif :ne.

L'évaluation du PA4 par l'ARE a permis d'obtenir le taux de financement final de 30%. Les délais de mise en œuvre ont été resserrés par la Confédération, un déficit de mise en œuvre ayant été observé dans l'ensemble du pays (fin 2025 pour les mesures du PA3, fin 2028 pour les mesures du PA4 et 1^{er} trimestre 2033 pour le PA5). Afin de ne pas perdre les subventions en cas de dépassement de délais, un effort d'optimisation a été entamé par les communes concernées, avec l'appui d'objectif :ne pour ne retenir que des mesures qui ont de bonnes chances d'être réalisées. Ces mesures doivent être coordonnées avec la planification financière communale et, cas échéant, des procédures de planification et de permis de construire. La possibilité de réaffecter des subventions (paquets forfaitaires) introduites par la Confédération a permis d'assurer une plus grande flexibilité au système. Plus de trois millions de CHF pour des mesures abandonnées ont ainsi pu être réaffectés.

Une trentaine de dossiers sont encore ouverts à fin 2023. Le rythme de la mise en œuvre augmente entre les mesures du PA1 au PA4, et par conséquent également celui des cofinancements fédéraux sur la durée. Plusieurs outils pour permettre aux maîtres d'ouvrage d'avoir la maîtrise des délais ont été développés (planning par commune, géolocalisation des mesures sur le SITN) en 2021-2022. Parmi les 39 mesures terminées entre 2019 et 2023, citons par exemple l'aménagement de la Place du 1^{er} Août au Locle, des réaménagements de carrefours et voiries (modération du trafic et sécurisation des piétons) au Locle (Rue de la Côte, rue Daniel Jeanrichard), à La Chaux-de-Fonds et à Neuchâtel, des mesures de stationnement vélos à Corcelles (réalisation d'une passerelle et d'un chemin pour cyclistes et piétons), à Neuchâtel (centre-ville), St-Blaise (gare BLS, collège de Vignier), à Marin et au Locle, des mesures en faveur de mobilité douce à Milvignes, Neuchâtel (gare principale) et à La Chaux-de-Fonds (liaison verticale Pont de l'Hôtel-de-ville), ainsi que des requalifications de rues dans diverses parties de l'agglomération.

Parmi les mesures phares du Projet d'agglomération de 4^{ème} génération, citons le réaménagement de la route des Envers en ville du Locle, ainsi que la piétonnisation de la place du Marché à La Chaux-de-Fonds ; sur le Littoral, la requalification de la traversée routière de Peseux et de la route des Draizes à Neuchâtel, ainsi que des mesures de mobilité douce complétant la construction d'une nouvelle passerelle des Fahys en gare de Neuchâtel.

Afin de poursuivre la bonne coordination et la dynamique générée par ce projet, le canton et les communes concernées ont décidé de déposer un projet de 5^{ème} génération.

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 dans certains domaines encore 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 la localisation de la croissance en majorité dans l'agglomération et les pôles.

Concernant l'attractivité du canton, 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 et de localisation des activités, tout en ménageant les ressources, dans une approche globale de durabilité.

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

- Mise en œuvre de la LAT dans les communes, à travers la finalisation de la révision des plans d'affectation et des règlements d'aménagement et de construction, et l'établissement de planifications de détails.
- Planification et réalisation des pôles et autres secteurs stratégiques de développement, y compris garantie de la disponibilité des terrains.
- Poursuite de l'accompagnement du projet de Ligne directe et la planification de la gare à Cernier, ainsi que les autres travaux liés au RER neuchâtelois.
- Accompagnement des communes dans le volet qualité urbaine (MEP, concours), développement de quartiers durables et mobilisation des friches
- Poursuite des travaux concernant la politique de domiciliation et le renforcement de l'attractivité résidentielle.
- Répondre au défi que pose le vieillissement de la population en termes de logements adaptés et d'établissements médico-sociaux.
- Mise en place d'une stratégie cantonale de protection des sols dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie Sol Suisse, du projet de cartographie des sols au plan national et du plan sectoriel SDA (volet qualité pédologique).
- Maintien et renforcement de la qualité environnementale, notamment à travers un nouveau plan Opair.
- Accompagnement de l'évolution du parc immobilier vers la durabilité au plan énergétique.
- Établissement d'une conception paysage cantonal et finalisation de la stratégie cantonale biodiversité, en valorisant les travaux sur l'infrastructure écologique.
- Recommandations à l'attention des communes et des tiers concernant les îlots de chaleur identifiés dans le plan climat (mesure A1).
- Gestion des matériaux minéraux de construction.
- Adaptation ponctuelle du PDC selon besoin (sites touristiques prioritaires, thèmes liés à l'espace rural en lien avec la LAT2).
- Planification et aménagement d'une aire de passage pour les gens du voyage suisse.

- Mise en œuvre de la deuxième étape de la révision de la LAT (LAT2), qui posera de nouvelles règles à la construction hors de la zone à bâtir dans le but de stabiliser le nombre de constructions et l'imperméabilisation des sols. La loi a été votée en septembre 2023. La loi et son ordonnance d'application entreront en vigueur en 2025.
- Mise en œuvre de la modification de la loi fédérale sur les voies cyclables qui introduit l'obligation de planifier le réseau cyclable pour la vie quotidienne et les loisirs.

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, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 19 février 2024

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
A. RIBAUX

La chancelière,
S. DESPLAND

6. DOCUMENTATION

Sigles et abréviations

APS	Accords de Positionnement Stratégiques
AE	Appartements avec encadrement
AMR	Aires de mise en réseau
ARE	Office fédéral du développement territorial
AREN	Association de randonnée équestre neuchâteloise
AUD	Agglomération urbaine du Doubs
CAD	Chauffage à distance
CCE	Conférence des chefs des services de la protection de l'environnement
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CE	Conseil d'État
CEATE-N	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national
CEN	Communauté des Eaux Neuchâteloises
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
CGC	Conférence des services cantonaux de la Géoinformation et du Cadastre
CIC	Conférence des ingénieurs cantonaux
CMP	Conférence des marchés publics
CO2	Dioxyde de carbone
COMUL	Communauté urbaine du Littoral
COSAC	Conférence suisse des aménagistes cantonaux
COV	Composé organiques volatiles
COVID-19	Pandémie de coronavirus SARS-CoV-2
CPS	Conception « Paysage Suisse
Créa.	Institut d'économie appliquée de Université de Lausanne
CSEM	Centre Suisse d'Électronique et de Microtechnique
Cst.	Constitution fédérale
CTP	Conférence des directeurs cantonaux des transports publics
DAS	Domaines d'activité stratégiques
DDTE	Département du développement territorial et de l'environnement
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DTAP	Conférence des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement et de l'environnement
EMS	Établissements médico-sociaux
EPT	Équivalent plein-temps
ERE	Espace réservé aux eaux
ESTI	Inspection fédérale des installations à courant fort
GIEC	Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat
ha	Hectare
HE	Habitant-e-s et emplois
ICOMOS	Conseil international des monuments et des sites
ICOP	Objets géologiques et sites naturels d'importance régionale à protéger
IFN	Inventaire forestier national
ISOS	Inventaire des sites construits à protéger en Suisse
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire
LAT1	Première étape de révision de la LAT

LAT2	Deuxième étape de révision de la LAT
LCAT	Loi cantonale sur l'aménagement du territoire
Lconstr.	Loi cantonale sur les constructions
LCR	Loi sur la circulation routière
LDFR	Loi fédérale sur le droit foncier rural
LHand	Loi sur l'égalité pour les personnes handicapées
LI-LCPR	Loi d'introduction de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre
LLA	logements à loyer abordable
LMD	Loi cantonale sur la mobilité douce
LPN	Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage
LRVP	Loi cantonale sur les routes et voies publiques
LSPC	Loi cantonale sur la sauvegarde du patrimoine culturel
LUP	Logements d'utilité publique
MD	Mobilité douce
MICE	Meeting, Incentive, Congress, Events
MRMT	Microrecensement mobilité et transports
NECO	Service cantonal de l'économie
NH3	Ammoniac
NO2	Dioxyde d'azote
NOX	Émissions d'oxydes d'azote
NPR	Nouvelle politique régionale
O3	Ozone
OAP	Ordonnance sur la garantie de l'approvisionnement en eau potable
OAT	Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCL	Office cantonal du logement
OEaux	Ordonnance fédérale sur la protection des eaux
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFC	Office fédéral de la culture
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFEV	Office fédéral de l'environnement
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
PA	Projet d'agglomération
PA RUN4	Projet d'agglomération du réseau urbain neuchâtelois de 4 ^{ème} génération
PA22+	Politique agricole à partir de 2022
PAC	Plan d'affectation cantonal
PAL	Plan d'aménagement local
PB-NE	Programme Bâtiments pour le canton de Neuchâtel
PCAZ	Plan communal d'affectation des zones
PDC	Plan directeur cantonal
PDCChemins	Plan directeur sectoriel des chemins pour piétons et des chemins de randonnée pédestre
PDCMC	Plan directeur de mobilité cyclable
PDE	Pôle de développement économique
PDR	Plan directeur régional

PDS	Plan directeur sectoriel
PDS GIMM	Plan directeur sectoriel de gestion intégrée des matériaux minéraux
PG	Pôle de gare
PGI	Plan de gestion intégrée
PIB	Produit intérieur brut
PL	Pôle de logement
PM	Pôle mixte
PM10	Particules dont le diamètre est inférieur à 10 micromètres
PM2.5	Particules dont le diamètre est inférieur à 2.5 micromètres
PMS	Planification médico-sociale
PNR	Parc naturel régional
PRODES	Programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire
PS	Plan spécial
PT_NE	Projet de territoire cantonal
QD	Quartier durable
RACN	Recensement architectural du canton de Neuchâtel
RAT	Rapport sur l'aménagement du territoire
RCP	Recensement cantonal de la population
RegBL	Registre fédéral des bâtiments et des logements
RELCAT	Règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire
RELConstr	Règlement d'exécution de la loi sur les constructions
RER	Réseau express régional
RUN	Réseau Urbain Neuchâtelois
SAGR	Service cantonal de l'agriculture
SATAC	Système Automatisé de Traitement des Autorisations de Construire
SAU	Surface agricole utile
SCAN	Service cantonal des automobiles et de la navigation
SCAT	Service cantonal de l'aménagement du territoire
SCTR	Service cantonal des transports
SDA	Surfaces d'assolement
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SENE	Service cantonal de l'énergie et de l'environnement
SFFN	Service cantonal de la faune, des forêts et de la nature
SIA	Société suisse des ingénieurs et des architectes
SITN	Système d'information du territoire neuchâtelois
SNBS	Standard Construction durable Suisse
SPB	Surfaces de promotion de la biodiversité
SPCH	Service cantonal des ponts et chaussées
STAT	Service cantonal de statistique
STATEM	Statistique de l'emploi
STATENT	Statistique structurelle des entreprises
STATPOP	Statistique de la population et des ménages
STEP	Station d'épuration des eaux
TCU	Taux cantonal d'utilisation
TF	Tribunal fédéral
TIM	Transports individuels motorisés
TJM	Trafic journalier moyen
TP	Transports publics
TU	Taux d'utilisation

UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
VA	valeurs d'alarme
VLI	Valeurs limites d'immission
VLI	Valeurs limites d'immission
VP	Valeurs de planification
VTT	Vélo tout terrain
ZAB	Zone à bâtir
ZAE	Zone d'activités économiques
ZC	Zone centrale
ZCB	Zone de constructions basses
ZH	Zone d'habitation
ZM	Zone mixte

Table des illustrations

Figure 1	Évolution des nuitées hôtelières et en campings 2015-2022.....	13
Figure 2	Travaux de restauration subventionnés et demandes d'autorisation pour des balcons et aménagement des combles 2018-2022.....	14
Figure 3	PIB nominal cantonal par branche en 2021.....	16
Figure 4	Évolution des emplois (EPT) 2018-2021.....	17
Figure 5	Nombre d'emplois (EPT) total et pourcentage d'emplois (EPT) dans le secteur secondaire par commune en 2021.....	17
Figure 6	Évolution du taux de chômage 2013-2023.....	18
Figure 7	Évolution de la surface des zones d'activités économiques 2014-2021.....	19
Figure 8	Statut de disponibilité des zones d'activités économiques non construites en 2019 et 2021.....	20
Figure 9	Densité d'emplois (EPT/ha) dans les zones d'activités économiques des pôles en 2019 et 2021.....	20
Figure 10	Densité d'emplois des zones d'activités économiques hors des pôles, par région, en 2019 et 2021.....	22
Figure 11	Évolution de la consommation d'énergie finale en kWh/habitant-e, 2000-2022..	23
Figure 12	Évolution de la production totale d'énergies renouvelables par agent énergétique en GWh, 2000-2022.....	24
Figure 13	Évolution de la consommation totale d'énergie finale en GWh et de la production totale d'énergies renouvelables en GWh 2000-2022.....	25
Figure 14	Évolution de la population résidante 2000-2022.....	29
Figure 15	Solde migratoire par canton en 2021..	29
Figure 16	Pyramide des âges en 2000 et 2022.....	30
Figure 17	Évolution de la population observée (1990-2021) et selon scénarios (2022-2050) pour le canton de Neuchâtel.....	31
Figure 18	Taille des ménages dans le canton de Neuchâtel en 2021.....	32
Figure 19	Types d'espaces définis par le plan directeur cantonal.....	32
Figure 20	Population en 2017 et 2022 et emplois (EPT) en 2016 et 2021 par type d'espace. Pourcentage par rapport au total.....	33
Figure 21	Évolution de la population (2022 par rapport à 2017) et des emplois (2021 par rapport à 2016) au sein des types d'espaces.....	34
Figure 22	Surfaces des zones à bâtir par affectation principale, en ha, en 2022.....	35
Figure 23	Surface des zones à bâtir par type d'espace, en ha (sans la zone de transport) en 2022.....	36
Figure 24	Répartition des différentes affectations des zones à bâtir pour chaque type d'espace en 2022.....	36
Figure 25	Surface des zones à bâtir par habitant-e et emploi (EPT) pour chaque type d'espace en m ² (sans la zone de transport).....	37
Figure 26	Zones à bâtir non construites par type de zone à fin 2017 et fin 2021, en ha.....	38
Figure 27	Zones à bâtir non construites par région de planification en 2021.....	39
Figure 28	Croissance habitant-e-s / emploi au plan cantonal et surfaces nécessaires 2030-2040 par région pour les zones d'habitation, mixtes et centrales.....	40
Figure 29	Évolution du taux de logements vacants dans le canton de Neuchâtel et en Suisse 1994-2022.....	41

Figure 30	Évolution du taux de logements vacants dans les quatre régions du canton 1994-2022.....	42
Figure 31	Évolution du nombre de nouveaux logements construits 1995-2020.	43
Figure 32	Évolution du nombre de nouveaux logements, selon leur taille, en valeurs absolues... ..	44
Figure 33	Projets de densification de qualité au cours de la période et leurs points forts.....	47
Figure 34 - 35 - 36	Évolution des moyennes annuelles de pollution aux poussières fines (PM10) en µg/m3, au dioxyde d'azote (NO2) en µg/m3 et à l'ozone (O3) percentiles 98 mensuels max en µg/m3.	49
Figure 37	Répartition des personnes exposées à un bruit nuisible ou incommodant dû au trafic selon les niveaux géographiques de l'OFS, en Suisse.	50
Figure 38	Évolution sur l'année du trafic journalier moyen (TJM), dans les deux directions, au poste de comptage 059 traversée de Neuchâtel E (AR) en 2019, 2020, 2021 et 2022.	58
Figure 39	Trafic journalier moyen (TJM) 2020-2022.	58
Figure 40	Trafic journalier moyen (TJM) sur le réseau 2002-2023 aux points de comptages fédéraux.....	59
Figure 41	Taux de motorisation par commune en 2022.....	60
Figure 42	Permis d'élève conducteur-trice délivrés par rapport à la population en %.	61
Figure 43	État de réalisation des aménagements de mobilité cyclable en 2022.	62
Figure 44	Charges de trafic de vélo à 7 points de comptages cantonaux.	62
Figure 45	Qualité de desserte en transports publics en 2023.....	63
Figure 46	Qualité de desserte en transports publics de la population résidente pour chaque type d'espace en 2022.	64
Figure 47	Qualité de desserte en transports publics des emplois EPT pour chaque type d'espace en 2021.	65
Figure 48	Évolution de la distance moyenne parcourue quotidiennement par personne (en km) par mode de transport dans le canton de Neuchâtel.	66
Figure 49	Part des différents modes de transports en distance et en temps de trajet dans le canton de Neuchâtel et en Suisse en 2021.	67
Figure 50	Logements d'utilité publique et pourcentage par rapport au total de logements, par région, en 2021.....	69
Figure 51	Évolution des exploitations agricoles par classe de grandeur 2000-2022.	71
Figure 52	Évolution de la surface agricole utile en production biologique, en ha, 2000-2022.....	72
Figure 53	État de l'inventaire cantonal des surfaces d'assolement au 31.12.2022, par rapport au contingent de la Confédération, en ha.	73
Figure 54	Constructions, logements et habitant-e-s en dehors de la zone à bâtir en 2018 et 2022.....	75
Figure 55	Demandes de permis de construire préavisés favorablement en dehors de la zone à bâtir.....	75
Figure 56	Surfaces naturelles sous protection en 2014, 2017 et 2022.	77
Figure 57	Surfaces sous protection contractuelle, en 2017 et 2022.	78
Figure 58	Nombre total de mesures du projet d'agglomération RUN et montants totaux conventionnés (dont réaffectations), état au 31.12.23.....	84

Table des matières

RÉSUMÉ GÉNÉRAL	1
MONITORING TERRITORIAL	5
1. SENS ET PORTÉE DU PRÉSENT RAPPORT.....	6
2. NOUVEAUTES AU PLAN FEDERAL ET INCIDENCES CANTONALES	6
3. BILAN DE L'AMÉNAGEMENT	9
3.1. Relations extérieures : rayonner	9
3.1.1. <i>Positionnement du canton, gouvernance</i>	9
3.1.2. <i>Domaine d'excellence industrielle</i>	11
3.1.3. <i>Développement touristique et patrimoine culturel</i>	12
3.2. Économie : inciter	15
3.2.1. <i>Développement économique</i>	15
3.2.2. <i>Approvisionnement</i>	22
3.3. Espace urbain : valoriser	27
3.3.1. <i>Urbanisation</i>	27
3.3.2. <i>Zones à bâtir : évolution et perspectives</i>	35
3.3.3. <i>Parc de logements</i>	41
3.3.4. <i>Friches</i>	44
3.3.5. <i>Environnement</i>	45
3.4. Accessibilité : relier	55
3.4.1. <i>Bilan par mode de transport</i>	56
3.4.2. <i>Qualité de la desserte en transports publics</i>	63
3.4.3. <i>Report modal</i>	65
3.5. Solidarité territoriale : renforcer	69
3.5.1. <i>Accessibilité et services de base</i>	69
3.5.2. <i>Territoire rural</i>	70
3.5.3. <i>Patrimoine naturel et biodiversité</i>	76
4. ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA PLANIFICATION	80
4.1. Planification cantonale	80
4.1.1. <i>Adaptations du plan directeur cantonal au cours de la période</i>	80
4.1.2. <i>Plans directeurs cantonaux sectoriels et études de base</i>	82
4.2. Révision de la législation cantonale sur l'aménagement du territoire.....	82
4.3. Plans d'aménagement locaux (PAL).....	83
5. PERSPECTIVES	85
6. DOCUMENTATION	87
Sigles et abréviations	87
Table des illustrations.....	91
Table des matières.....	93