

**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil**

(Du 19 février 2024)

**PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE****Concernant le rapport d'information du Conseil d'État  
au Grand Conseil sur l'aménagement du territoire dans le canton**

*La commission parlementaire Mobilité,*

composée de M<sup>mes</sup> et MM. Marina Schneeberger, présidente, Laurent Duding, vice-président, Emile Blant, Marc Fatton, Jasmine Herrera, Fabienne Robert-Nicoud, Ahmed Muratovic, Ludovic Kuntzer, Martial Robert-Nicoud, Carine Simone Muster, Corinne Schaffner, Arnaud Durini et Aël Kistler,

*soutenue dans ses travaux par Anne Fava, assistante parlementaire,*

*fait les propositions suivantes au Grand Conseil :*

**Travaux de la commission**

La commission Mobilité a examiné le rapport 24.016, Aménagement du territoire, lors de ses séances des 6 mai, 26 juin et 20 août 2024, en présence du chef du Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE), du chef du service cantonal de l'aménagement du territoire (SCAT) et de son adjointe.

**Présentation générale du rapport**

Les représentant-e-s du département ont présenté le rapport en rappelant le contexte général et les principaux messages qu'il porte. Un bilan encourageant est tiré de l'évolution de la démographie et de l'emploi, mais le vieillissement de la population constitue un important défi.

Sous l'angle du bâti, la densification des zones d'activité économique se poursuit, des quartiers exemplaires en termes de qualité de vie sont mis sur le marché et la valorisation des friches se concrétise progressivement.

S'agissant de la mobilité, les grands projets de la stratégie Mobilité 2030 avancent conformément aux objectifs du canton, la desserte en transports publics des zones à bâtir continue de s'améliorer et de nombreuses mesures de mobilité douce ont été réalisées.

Finalement, du point de vue énergétique et environnemental, les énergies renouvelables gagnent du terrain. Le Programme Bâtiments enregistre une augmentation des sollicitations, les surfaces d'assolement restent stables et au-dessus du contingent cantonal, la surface agricole utilisée (SAU) est en augmentation, de même que les surfaces naturelles protégées, qui occupent désormais un quart du territoire cantonal.

Un point de situation a également été fait quant à la mise en œuvre de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT1) entrée en vigueur en mai 2014, et plus particulièrement sur l'état d'avancement de la révision des plans d'aménagement locaux (PAL) par les communes.

## **Considérations de la commission**

La commission a unanimement relevé la qualité du rapport présenté par le Conseil d'État. Néanmoins, ce rapport a soulevé de très nombreuses questions et remarques.

### ***Transfert modal***

Certain-e-s commissaires ont relevé à plusieurs reprises que les résultats en termes de transfert modal ne doivent pas être considérés comme réjouissants lorsque l'on constate que la croissance de la desserte en transports publics (TP) n'a crû que de 1% en quatre ans et que le transport individuel motorisé est stable. Ils et elles considèrent que le canton est trop lent en matière de report modal, et ce malgré la perspective de la ligne directe. En effet, celle-ci délaissera certaines régions pour lesquelles le transport régional doit être développé de manière plus volontariste. S'agissant du report modal vers la mobilité cyclable, il est constaté que le retard pris par le canton face à la moyenne nationale se creuse.

Le département a répondu à ces remarques en expliquant que le diagnostic de la desserte TP cantonale a été fait par des experts externes issus du domaine des transports. En comparaison intercantonale, Neuchâtel a une qualité de desserte considérée comme bonne. En revanche, la fréquentation n'est pas suffisante et les taux de couverture ne sont pas assez élevés sur plusieurs lignes. Sur le long terme (2035-2040), la ligne directe jouera un rôle prépondérant avec la cadence au quart d'heure entre Neuchâtel et Le Locle. À court terme, l'horaire CFF 2025 a abouti à une solution intéressante grâce à l'obtention de la cadence à la demi-heure pour Lausanne, puis en 2030 sur la ligne du pied du Jura en trafic régional. La ligne des Ponts-de-Martel est en cours de modernisation, mais le taux de couverture entre 17 et 18% fragilise la situation. La Confédération a néanmoins accepté d'investir 100 millions de francs pour l'entretien de cette ligne, et la création d'une gare à l'Orée-du-Bois devrait favoriser une augmentation de la fréquentation. Finalement, les dessertes de bus seront renforcées par étapes. Les concepts de l'offre de bus 2030 et 2040 existent déjà, avec des augmentations de dessertes relativement importantes. Ces projets seront mis en consultation en 2025 à l'issue de l'assainissement et de la recapitalisation de transN. S'agissant de la mobilité douce, 25 kilomètres de bandes et de pistes cyclables ont été réalisés depuis 2016 et 31 kilomètres sont en cours ou projetés jusqu'en 2027, mais certains aménagements subissent malheureusement des oppositions. Le mauvais classement du canton est lié à ce besoin de rattrapage, mais aussi à son bon classement dans l'usage des transports publics en comparaison intercantonale.

En ce qui concerne le transport individuel motorisé (TIM), le département explique qu'une évaluation réalisée sur divers points du canton (frontières cantonales, agglomération de Neuchâtel, agglomération de La Chaux-de-Fonds, La Vue-des-Alpes) a permis de constater une augmentation du TIM de 1% entre 2014 et 2022, mais une diminution moyenne de 3,1% entre 2019 et 2022.

### ***Développement territorial***

Plusieurs interventions ont porté sur le dimensionnement de la zone à bâtir en regard de l'évolution démographique du canton. Il est constaté que la planification cantonale table sur une population de 210'000 habitants et 105'000 emplois à l'horizon 2040. Si l'évolution des emplois est encourageante, celle de la population l'est moins, puisqu'elle croît dix fois moins vite que les prévisions. Ce constat fait naître des craintes quant à la disponibilité de la surface à bâtir. Si celle-ci est trop importante, la construction de nouveaux logements répondant aux normes énergétiques risque de vider les bâtiments moins récents, qui seront laissés à l'abandon.

Un commissaire note également que l'augmentation de la population est essentiellement enregistrée au Val-de-Ruz et non dans les zones déjà fortement bâties, donc au détriment de la densification. Il estime qu'il manque des outils pour réaliser une politique volontariste de densification.

Les représentant-e-s du département ont confirmé que, sous l'angle de la croissance des emplois, le canton est dans la cible et que ces emplois se domicilient sur les zones d'activité économique, mais également dans les zones mixtes. La Confédération a reconnu au canton une dynamique plus importante en matière d'emploi. Cela représente un atout qu'il faut conserver et valoriser. Le dimensionnement du plan directeur cantonal (PDC) de 210'000 habitants et 105'000 emplois d'ici à 2040 correspond actuellement au scénario haut de l'Office fédéral de la statistique (OFS) 2020, qui reste réaliste par rapport à ce qui s'est produit dans le passé. Néanmoins, dans le cadre de l'établissement des plans d'aménagement locaux (PAL), il a été demandé aux communes de dimensionner pour des chiffres inférieurs. Le PDC révisé en 2018 pour la mise en œuvre de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT1) se base sur le scénario moyen OFS 2015. Si la croissance est telle qu'espérée, des zones réservées pourront être libérées.

S'agissant de la répartition des habitant-e-s et du dimensionnement de la zone à bâtir, le canton s'est accordé avec les communes en faisant preuve de compréhension lorsque la situation démographique issue du passé était compliquée (perte structurelle ou conjoncturelle de substance), mais aussi en se montrant plus exigeant en termes de densification lorsque la pression de la demande est forte. Un effort particulier a donc été demandé à la commune de Val-de-Ruz. Il est à noter toutefois que la croissance attendue dans cette région sera localisée autour de la future gare de Cernier, afin de favoriser la densité au sein de la couronne nord de la vallée.

Une part importante de la croissance aura lieu sur le Littoral, où il a été demandé un effort de densification plus soutenu. De nombreux mécanismes de réglage ont donc été actés par le Conseil d'État via les plans directeurs régionaux (PDR) de 2018 suite aux discussions tenues avec les communes entre 2015 et 2018. Le département rappelle qu'actuellement la zone à bâtir est en cours de réduction. Ce travail est toutefois compliqué pour les collectivités et représente de gros enjeux financiers. Il faut donc rester raisonnable dans les ambitions de réduction de la zone à bâtir. Le gel de certaines d'entre elles permettra de contenir les nouvelles constructions et de privilégier un développement ordonné et durable.

Les prestations publiques cantonales (santé, formation, transports, culture) sont dimensionnées pour 200'000 habitants. La politique de domiciliation doit permettre à l'avenir de faire correspondre la demande à cette offre déjà existante. La croissance démographique projetée reste très raisonnable en comparaison intercantonale et vise à préserver la qualité de vie de ses habitant-e-s.

En conclusion, le chef de département confirme que le dispositif d'adaptation de l'affectation des terrains dans les régions a fait l'objet d'un important travail politique dans le cadre des PDR, du PDC sur l'aménagement du territoire 2018 et de la révision de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT). Les règles ont été fixées, consolidées et validées par la Confédération. Il appelle à laisser le PDC se mettre en œuvre via les PAL et se dérouler durant une dizaine d'années pour faire le point à l'horizon 2035.

### ***Autres thèmes abordés***

#### ***Projets d'agglomération (PA)***

Une subvention cantonale a été mise en place pour les mesures du PA3 et une mesure de réallocation de moyens a été définie, dont objectif:ne assure la mise en œuvre. Le financement obtenu de la Confédération pour des mesures qui ont été abandonnées par les communes pourra être réutilisé pour d'autres mesures du PA3 et du PA4. Les PA1 et PA2 sont devenus obsolètes. Les travaux sur le PA5 ont débuté avec les communes de l'agglomération. Une meilleure dynamique est maintenant en place pour la réalisation des mesures des projets d'agglomération de 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> générations grâce à davantage de souplesse du système et à la subvention cantonale complémentaire.

#### ***Préservation de la biodiversité***

La préservation de la biodiversité sur les parcelles à bâtir représente une préoccupation, puisque celle-ci est généralement détruite avant de replanter de jeunes arbres. Le

département confirme que les haies et bosquets sont en principe protégés de manière générique et des possibilités de compensation existent. Il faut prendre en compte le fait que le domaine de la construction planifie sur 50 ou 100 ans. Compte tenu de l'évolution climatique, le fait de replanter des essences mieux adaptées au changement climatique peut représenter une amélioration globale.

#### *Quartiers durables*

Pour l'heure, les communes prévoyant de réaliser des appartements avec encadrement ou à loyers abordables ne se voient pas prescrire les exigences liées aux quartiers durables, dans la mesure où la révision des PAL engendre déjà des densités plus importantes.

Concernant les critères imposés aux quartiers durables, le canton a choisi de ne pas fixer de critères « à la neuchâteloise ». Ce qui a été proposé par le standard construction durable suisse (SNBS) semble intéressant, mais l'objectif est considéré comme très élevé. Ainsi, il s'agit soit de prendre le risque d'avoir un peu moins de projets mais de conserver le dispositif tel quel, soit d'imaginer une solution alternative. Un arbitrage complémentaire doit être réalisé.

#### *Parcs éoliens*

Malgré les oppositions, il n'est pas envisagé de remplacer les éoliennes par des parcs photovoltaïques. Même si le potentiel solaire s'avère plus important que prévu, le Conseil d'État n'a pas pour ambition de créer des champs de panneaux photovoltaïques sur les terres agricoles. Il privilégiera en revanche les installations sur les infrastructures.

La création de projets micro-éoliens a fait débat au début de la planification des éoliennes. Compte tenu de la quantité d'énergie produite par ces machines et celle nécessaire à leur réalisation, force est de constater que les installations de moins de 30 mètres n'ont pas de sens. Les lieux non raccordés au réseau pourraient toutefois bénéficier de telles installations. La fiche E\_24 du PDC prend position sur la question.

#### *Qualité des eaux du Doubs*

La commune du Locle travaille sur un nouveau projet de STEP et la variante retenue devrait en principe se trouver aux Brenets, si le périmètre de protection le permet. Un suivi qualitatif des eaux du Doubs est en place depuis dix ans, tant à Neuchâtel qu'au Jura. Les questions agricoles sont également traitées, en collaboration avec la Confédération. Toutefois, la qualité de l'eau du Doubs est principalement impactée par les eaux urbaines et non par l'agriculture.

### **Conclusion de la commission**

En conclusion, le rapport met en évidence l'importance d'un travail technique et politique rigoureux en matière d'aménagement du territoire, notamment à travers la révision de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) et la mise en œuvre du plan directeur cantonal. Ce dispositif est conçu pour guider la croissance démographique et économique tout en garantissant une utilisation rationnelle et durable des terres. Les règles mises en place ont été consolidées et validées par la Confédération, et il est recommandé de laisser ce plan se déployer jusqu'à 2035 avant d'en évaluer les résultats.

Le rapport aborde également plusieurs autres sujets importants, tels que les projets d'agglomération, les défis liés à la préservation de la biodiversité, la planification de quartiers durables, le développement de l'énergie renouvelable (notamment l'énergie éolienne) et la gestion des eaux. En ce qui concerne la mobilité, des efforts sont faits pour améliorer la desserte en transports publics, bien que des défis persistent, notamment en ce qui concerne le report modal vers des formes de mobilité plus durables comme le vélo.

Le développement territorial du canton se trouve à la croisée des chemins, où la nécessité de concilier croissance économique, croissance démographique et préservation de l'environnement est primordiale.

Relever les défis liés à l'attractivité cantonale, à la diversification économique et à l'innovation est essentiel pour garantir la résilience économique de notre région. Parallèlement, la modernisation des infrastructures de transport et l'amélioration des connexions régionales sont cruciales pour soutenir cette dynamique de développement tout en minimisant l'empreinte écologique.

Le canton de Neuchâtel vise, par son plan directeur, un modèle de développement territorial à la fois équitable, respectueux de l'environnement et propice au développement tant démographique qu'économique, pour assurer un avenir durable à l'ensemble de sa population.

### **Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)**

Par 12 voix contre 1, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

La commission a adopté le présent rapport par voie électronique.

Neuchâtel, le 10 septembre 2024

Au nom de la commission Mobilité :

*La présidente*

M. SCHNEEBERGER

*La rapporteure,*

C. SCHAFFNER