

9 Zones à bâtir non construites

Dans l'optique d'une utilisation optimale de la zone à bâtir et d'un développement de l'urbanisation vers l'intérieur, il est nécessaire d'identifier les zones à bâtir non construites et partiellement construites dans les zones à bâtir légalisées.

Le premier indicateur de ce thème décrit les zones à bâtir non construites pour quatre types de zones (zone d'habitation ZH, zone mixte ZM, zone centrale ZC, zone d'activités ZAE)¹.

Le deuxième indicateur présente leur répartition par type de potentiels (petites / grandes surfaces, secteurs en périphérie du tissu bâti).

Le troisième indicateur présente leur répartition selon le découpage typologique du plan directeur cantonal.

Le quatrième indicateur montre leur répartition en 6 régions de planification (Communauté Urbaine du Littoral COMUL, Béroche, Entre-deux-Lacs, Centre-Jura, Val-de-Ruz, Val-de-Travers).

Le cinquième indicateur met en évidence le besoin estimé en zones à bâtir avec les zones à bâtir non construites selon 4 grandes régions.

Le thème vise à appuyer le canton, les communes et les régions dans leur réflexion sur le besoin et la localisation des surfaces à bâtir dans le cadre de la mise en œuvre de l'art. 15 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT).

Enjeux du développement territorial

Les zones à bâtir doivent être dimensionnées sur le plan cantonal et dans une perspective régionale afin de répondre aux besoins des 15 prochaines années. Définies en 2012, les perspectives démographiques cantonales pour 2040 se situent entre 179'000 habitants pour le scénario le plus pessimiste et 202'000 pour le scénario le plus favorable (source: Statistique Vaud²). Le scénario moyen OFS (2015) s'établit quant à lui à 195'300 habitants pour 2030 et 202'900 en 2040, et le scénario haut OFS à 205'000 habitants pour 2030 et 218'700 en 2040. Ce dernier scénario est jugé trop optimiste par le canton, par contre le scénario moyen OFS est jugé réaliste en ce qui concerne la croissance démographique, mais méritant consolidation en ce qui concerne les emplois. Pour mémoire, dans son PDC, le canton ambitionne d'accueillir entre 185'000 et 200'000 habitants d'ici 2030-2040. Dans le cadre de la mise en œuvre de la Loi sur l'aménagement du territoire révisée, l'objectif

¹ Le thème 7 Zones à bâtir renseigne sur l'ensemble des zones à bâtir.

² Doté de spécialistes, le service cantonal vaudois établit les perspectives démographiques pour le canton de Neuchâtel (sur mandat).

politique est de 200'000 habitants et 100'000 emplois, soit un total de 300'000 habitants et équivalents plein-temps (HE). En 2030, la croissance devrait être de 22'000 HE, et en 2040 elle représentera 8'400 HE supplémentaires.

Les questions centrales sont les suivantes:

- Les zones à bâtir sont-elles suffisantes pour couvrir les besoins ?
- Le cas échéant, le canton est-il surdimensionné en regard du contenu de la LAT ?
- Ces surfaces sont-elles bien réparties et bien situées en regard du projet de territoire du plan directeur cantonal ?
- Sont-elles correctement desservies ? (Pour cette question nous renvoyons au thème 4 sur la qualité de desserte par les transports publics.)

Il est attendu que cette croissance trouve sa place en priorité dans l'agglomération et dans les localités offrant un bon niveau de desserte, en utilisant toutes les possibilités qu'offre le milieu bâti existant, et en densifiant de manière importante les secteurs stratégiques. Le développement des espaces périurbains vise à répondre en priorité aux besoins de la région elle-même, afin de contenir la périurbanisation et limiter l'étalement urbain. Un équilibre entre la fonction résidentielle et les emplois est par ailleurs souhaitable (mixité, coordination urbanisation-transport), afin de limiter l'augmentation des mouvements pendulaires. Dans les espaces ruraux, l'urbanisation est à contenir dans les limites actuelles, en veillant à maintenir le niveau de population existant permettant de préserver la vitalité de l'espace rural.

Une partie significative des nouveaux emplois est attendue dans les pôles de développement économique du canton, ce qui justifie un fort engagement dans la planification, l'aménagement et l'équipement de ces sites par les autorités concernées. Les friches industrielles, ferroviaires et urbaines et les pôles de gare offrent également un potentiel non négligeable, de par leur surface, leur localisation et leur accessibilité.

Le dimensionnement des zones à bâtir représente un enjeu majeur de l'élaboration des plans directeurs régionaux (PDR), pour mettre en œuvre la LAT.

Chiffres et commentaire statistique

Selon la statistique cantonale des zones à bâtir non construites (état décembre 2014), 398 ha sont libres de construction dans les zones d'habitation (18%), 41 ha dans les zones mixtes (13%), 44 ha dans les zones centrales (9%) et 249 ha dans les zones d'activités (34%).

9.1 Zones à bâtir non construites par type de zone

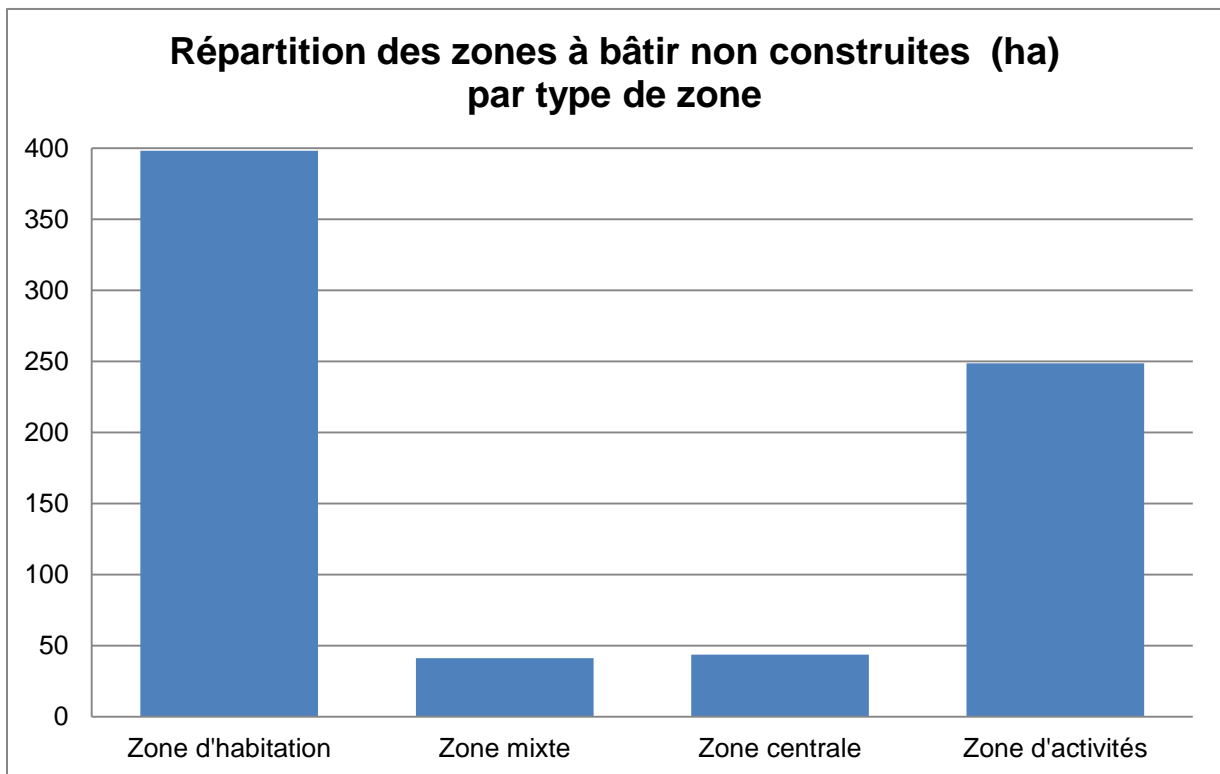


Fig.1: Répartition des zones à bâtir non construites par type de zone, en ha.
Source: SAT (01.12.2014)

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

9.2 Répartition des zones à bâtir non construites par type de potentiels

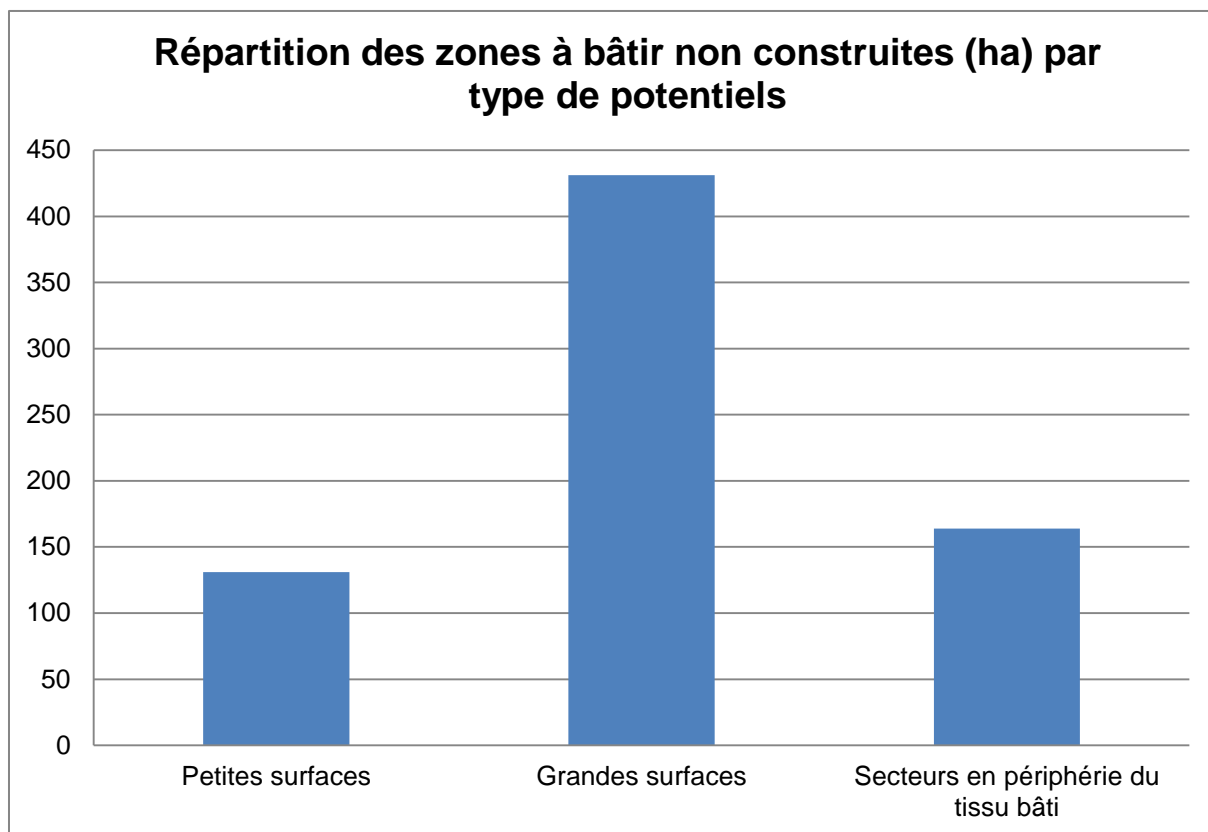


Fig.2: Répartition des zones à bâtir non construites par type de potentiels, en ha.
Source: SAT (01.12.2014)

Les réserves en zone à bâtir sont classées en trois catégories en fonction de leurs surfaces et de leurs caractéristiques :

- les petites surfaces entre 200 m² et 2000 m² à l'intérieur du tissu bâti ;
- les grandes surfaces, de plus de 2000 m² à l'intérieur du tissu bâti ;
- les secteurs en périphérie du tissu bâti, de plus de 2000 m².

Les petites surfaces, qui représentent un potentiel parfois difficile à mobiliser, forment la surface la plus réduite. Les grandes surfaces à l'intérieur du tissu bâti forment la surface de loin la plus importante. Quant aux secteurs en périphérie du tissu bâti, qui forment une surface nettement plus restreinte, ils représentent, lorsqu'ils sont mal situés, un potentiel de redimensionnement de la zone à bâtir.

9.3 Répartition des zones à bâtir non construites par type d'espace

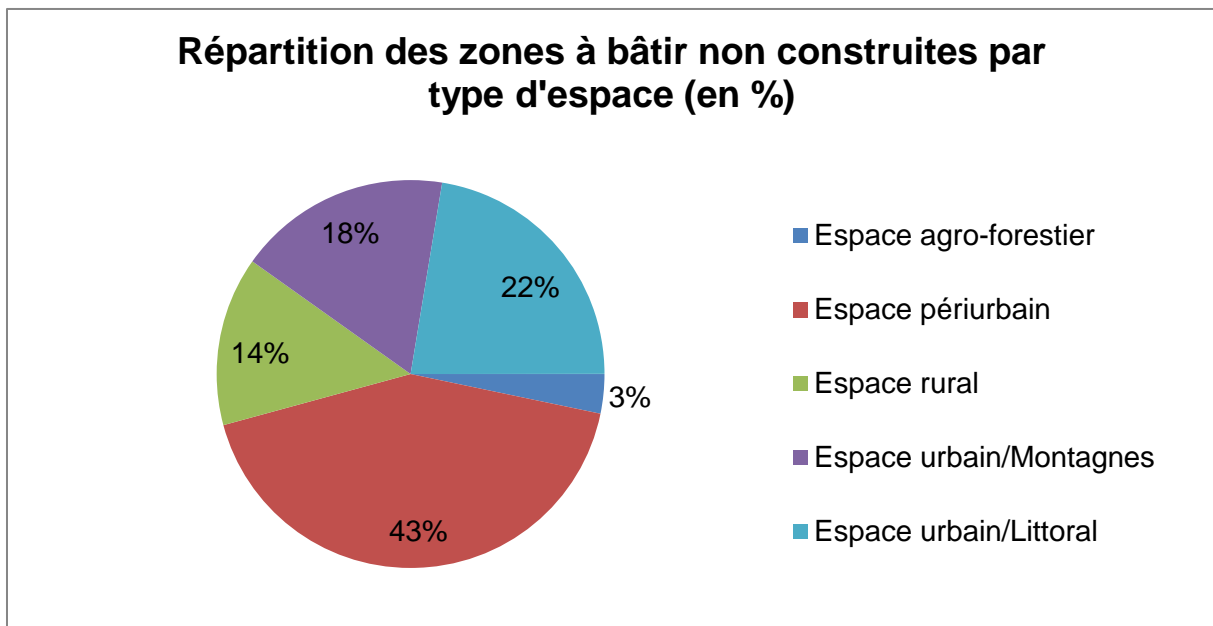


Fig.3: Répartition des zones à bâtir non construites par type d'espace, en %.
Source: SAT (01.12.2014)

La répartition des zones à bâtir non construites par type d'espace (selon la typologie du plan directeur cantonal) montre que les réserves se situent surtout dans l'espace périurbain, qui représente 43 % du total. 40 % des réserves se situent dans l'espace urbain, soit 22 % sur le Littoral et 18 % dans les Montagnes. L'espace rural renferme une part non négligeable de 14 % alors que l'espace agro-forestier ne représente que 3 %.

9.4 Répartition des zones à bâtir non construites par région de planification

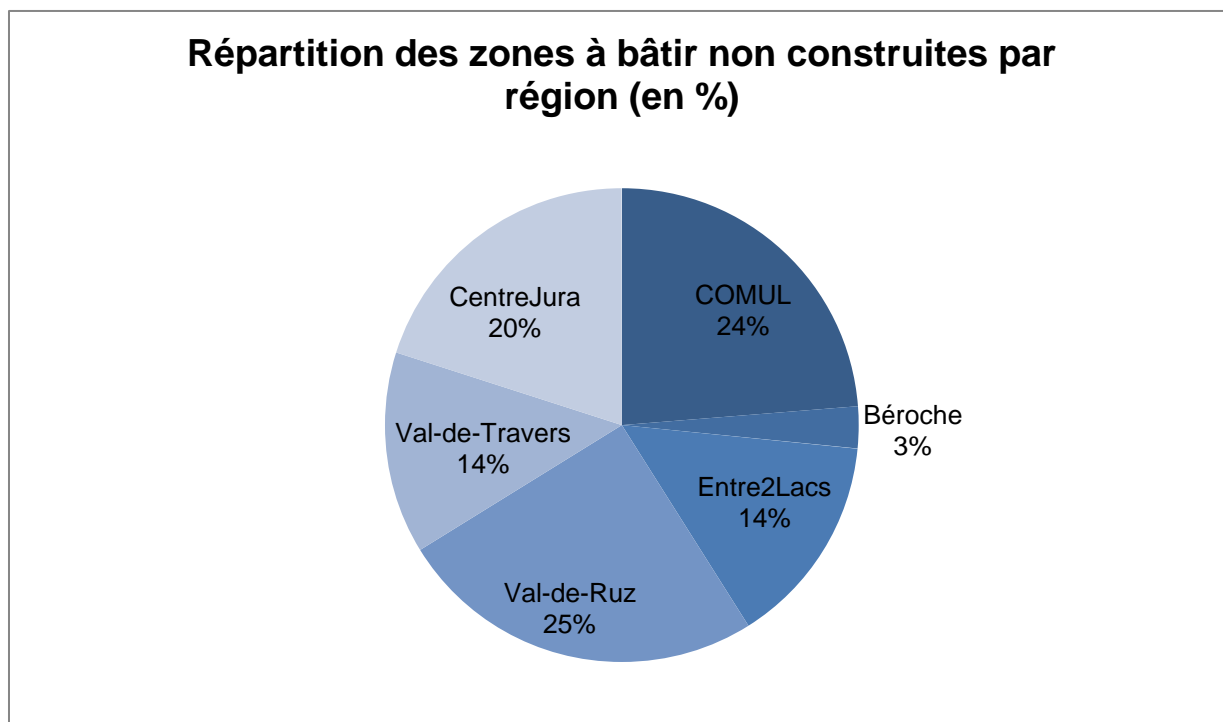


Fig.4: Répartition des zones à bâtir non construites par région de planification, en %
Source: SAT (01.12.2014)

La répartition brute du total des zones à bâtir non construites entre les régions de planification fait apparaître que les parts les plus importantes se situent dans la COMUL (24 %) et le Val-de-Ruz (25 %). La région Centre-Jura suit avec 20 % du total. Les régions de Val-de-Travers et de l'Entre2Lacs représentent chacune 14 % des zones à bâtir non construites, alors que la Béroche ne représente que 3 % du total.

Dans une perspective de densification, l'inventaire des zones à bâtir non construites réalisé par le service de l'aménagement du territoire permet de faire apparaître les zones à bâtir encore disponibles dans les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales, soit celles qu'il y a lieu de dimensionner conformément à l'ordonnance fédérale (OAT) et aux Directives techniques sur les zones à bâtir de la Confédération (DZB).

La carte suivante présente de manière synthétique le bilan des zones à bâtir regroupé en 4 régions, comparé aux besoins en surfaces pour accueillir la croissance à l'horizon 2030-2040. Cette analyse globale des réserves en regard des besoins fait apparaître un surdimensionnement au Val-de-Travers et un sous-dimensionnement sur le Littoral, alors que Montagnes et Val-de-Ruz présentent à terme une situation d'équilibre.

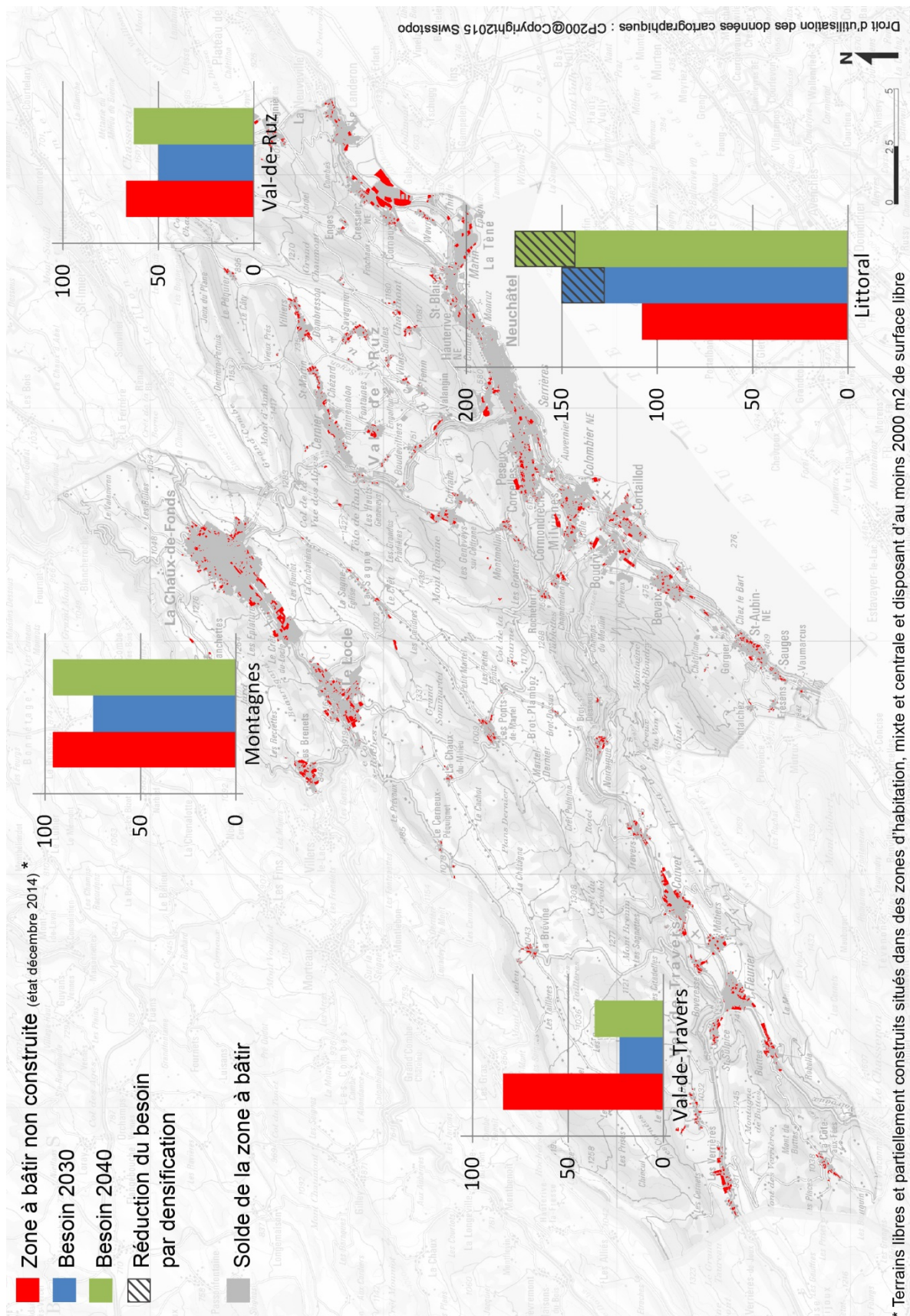


Figure 5: Bilan des zones à bâtir par région (réserves comparées aux besoins)
Source: Service de l'aménagement du territoire

Interprétation des résultats

En mobilisant les zones à bâtir non construites en particulier au sein de l'agglomération, en densifiant le bâti et en aménageant des pôles d'emplois et des pôles de gares dans des secteurs bien desservis, tout en continuant d'améliorer l'offre en TP, le canton peut contribuer à maintenir la majeure partie de la population et des emplois dans les villes et les centres urbains bien desservis, et à limiter l'extension des zones à bâtir.

En 2014, le canton comptait un total d'un peu moins de 732 ha de zones à bâtir non construites et partiellement construites, dont 398 ha en ZH, 249 ha en ZAE, 44 ha en ZC et 41 ha en ZM. Cela représente presque 20 % de la surface cantonale affectée dans ces zones.

Globalement à l'échelle du canton, les réserves sont suffisantes pour tous les types de besoins à l'horizon 2030 mais pas toujours judicieusement situées ni desservies en transports publics. La mobilisation des réserves représente un défi important, de même que dans certaines régions le retour d'un certain nombre d'ha en zone agricole.

Informations complémentaires

Fiches du plan directeur cantonal relatives au thème

R_11 Construire le Réseau Urbain Neuchâtelois (agglomération et régions)

E_12 Privilégier la concentration d'un développement mixte à proximité des gares bien desservies

U_11 Poursuivre une politique d'urbanisation durable

U_13 Réutiliser des friches bien desservies

Relation avec le projet d'agglomération

-

Volet méthodologique

Périmètre d'analyse / niveau d'agrégation

Pour ce thème, les données sont disponibles sous forme de géodonnées. Elles ont été agrégées en 6 régions de planification, selon le découpage typologique du plan directeur cantonal et en 4 grandes régions.

Sources

Directives techniques sur les zones à bâtir (ARE, 2014)³

Perspectives de population 2009-2040 (Service cantonal de recherche et d'information statistiques SCRIS VD)

Scénarios de l'évolution de la population des cantons 2015-2045 (OFS, 2016)

Statistiques des zones à bâtir non construites (SAT, état au 01.12.2014)

Méthodologie / Définitions

Méthode de calcul des zones à bâtir non construites

Les zones à bâtir non construites sont issues de la base de données des zones à bâtir tenue à jour par le SAT (état au 01.12.2014). La méthode s'inspire de l'approche Raum+, appliquée dans plusieurs cantons en Suisse et à l'étranger, au titre de méthode de calcul des zones non construites, et dans un but de mobilisation des réserves d'utilisation à l'intérieur du milieu urbanisé. Elle consiste à identifier les parcelles non construites à partir de 200 m² dans les zones à bâtir légalisées. Elle distingue à l'intérieur du territoire largement bâti les parcelles non construites (200-2000 m²) et les potentiels de développement vers l'intérieur (>2000 m²) ainsi que, à l'extérieur du territoire largement bâti, les réserves externes (>2000 m²).

Cette méthode de calcul, en particulier la typologie et les seuils utilisés, sont compatibles avec les travaux de plusieurs autres cantons et avec les directives techniques de la Confédération.

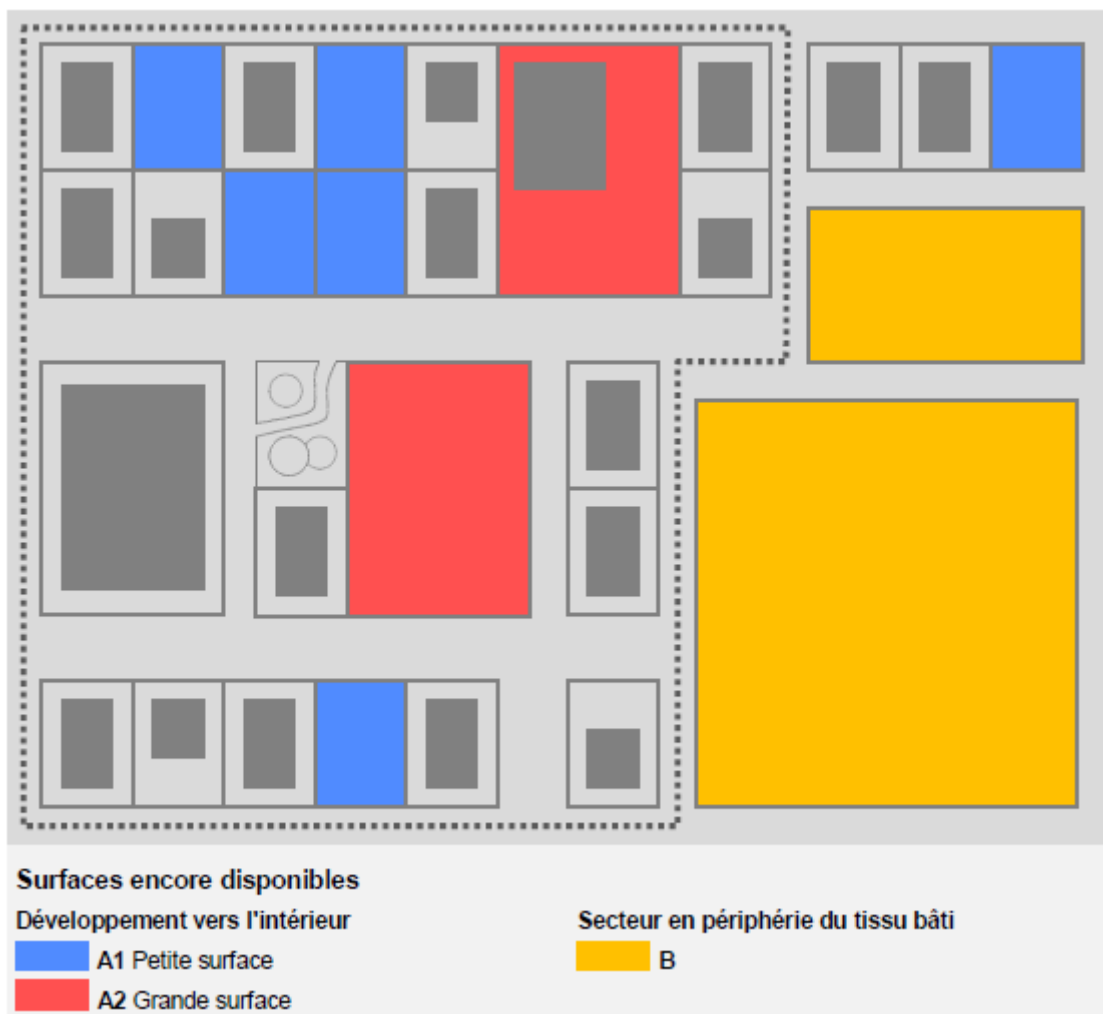
Similairement pour le canton de Neuchâtel, l'identification des surfaces non construites a été faite en distinguant 3 types:

- Petites surfaces (200-2000 m²) à l'intérieur du tissu bâti (développement vers l'intérieur)
- Grandes surfaces à l'intérieur du tissu bâti (développement vers l'intérieur)
- Secteurs en périphérie du tissu bâti.

Par exemple, les surfaces <200 m² (poches constructibles trop petites) ne sont pas considérées comme des potentiels.

| Catégorie | Surface | État | Situation | |
|---------------------------------------|-----------------------|---------------------------|---|--|
| Développement vers l'intérieur | A1 Petite surface | 200 - 2000 m ² | Non construit | En zone à bâtir / Principalement à l'intérieur du tissu largement bâti |
| | A2 Grande surface | > 2000 m ² | Non construit / Partiellement construit ² | En zone à bâtir / À l'intérieur du tissu largement bâti |
| B Secteur en périphérie du tissu bâti | > 2000 m ² | Non construit | En zone à bâtir / À l'extérieur du tissu largement bâti | |

³ <http://www.are.admin.ch/themen/recht/04651/index.html?lang=fr>



Seuls quatre types de zones ont été pris en compte dans ce calcul: la zone d'habitation ZH, la zone mixte ZM, la zone centrale ZC et la zone d'activités ZA⁴. Ensemble, ces quatre types représentent 69 % du total des zones à bâtir. Les autres types de zones, tels que les zones d'utilité publique représentant quelque 31 % des zones à bâtir communales, ne sont pas pris en compte.

L'utilisation de cette méthode a l'avantage de rendre ses résultats comparables avec ceux des autres cantons et de permettre un bilan cantonal en matière de dimensionnement des ZB.

Plan directeur régional

Le plan directeur régional (PDR) définit les grands principes de développement d'une région, notamment sous l'angle de l'urbanisation et des transports. Il spatiale le contenu des contrats de région et permet aux communes de collaborer dans le cadre régional pour régler leurs problèmes communs (art. 8 LCAT). Le PDR a été défini comme un préalable avant la révision des plans d'aménagement locaux (PAL). PDR et Projet d'agglomération RUN sont coordonnés.

⁴ Ces 4 types de zones sont définis selon le modèle de géodonnées minimal no 73 établi par l'Office fédéral du développement territorial (ARE).

Limites et biais connus

Le changement de méthode ne permet pas de comparer les résultats 2014 avec ceux de 2011. Il apparaît cependant que la méthode de 2014 a permis de se rapprocher des valeurs de densité proposées par la Confédération. La méthode de calcul inspirée de *Raum+* a l'avantage de rendre ses résultats comparables avec ceux des autres cantons et respecte les Directives techniques sur les zones à bâtir de la Confédération.

Fiche établie par le service de l'aménagement du territoire