



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie
et de la communication DETEC

Office fédéral du développement territorial ARE

Canton de Neuchâtel

**Modifications 2017 du plan directeur
cantonal**

Rapport d'examen

Ittigen, le 12 février 2019

SOMMAIRE

1	APPRÉCIATION GÉNÉRALE	4
2	OBJET ET DÉROULEMENT DE L'EXAMEN	5
2.1	Demande du canton	5
2.2	Objet et portée du présent rapport	6
2.3	Déroulement de l'examen	6
3	PROCÉDURE	7
3.1	Déroulement des travaux	7
3.2	Collaboration entre autorités - Information et participation de la population	7
3.21	Collaboration avec les autorités fédérales	7
3.22	Collaboration avec les cantons voisins et les régions limitrophes des pays voisins	7
3.23	Collaboration au sein du canton et information et participation de la population	8
4	CONTENU	9
4.1	Bases de l'aménagement cantonal	9
4.2	Projet de territoire (Stratégie cantonale de développement territorial)	9
4.3	Urbanisation	12
4.31	Coordination de l'urbanisation et des transports	12
4.32	Développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et requalification urbaine	14
4.33	Délimitation du territoire d'urbanisation	18
4.34	Garantie du dimensionnement des zones à bâtir	22
4.35	Système de gestion des zones d'activités	26
4.36	Autre thème lié au domaine de l'urbanisation	27
4.4	Espace rural, nature et paysage	27
4.41	Surfaces d'assolement (SDA)	28
4.42	Tourisme et résidences secondaires	28
4.43	Paysage, espaces naturels, forêts	29
4.5	Mobilité / transports	30
4.51	Transports publics et mobilité douce	31

4.52 Réseau routier	32
4.53 Aviation civile	33
4.6 Approvisionnement, autres infrastructures	33
4.61 Energie	34
4.62 Approvisionnement en matériaux	35
4.63 Gestion des déchets	35
4.64 Gestion de l'eau	36
4.65 Changement climatique	36
5 FORME	37
5.1 Conception générale du plan directeur	37
5.2 Cartographie	38
5.3 Adaptation des documents	38
5.4 Contrôle de la mise en œuvre	38
6 PROPOSITION À L'ATTENTION DE L'AUTORITÉ D'APPROBATION	39

1 Appréciation générale

Les modifications du plan directeur neuchâtelois transmises par le canton pour approbation en constituent une adaptation partielle visant principalement à répondre aux exigences de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) révisée entrée en vigueur en 2014. Elles portent donc essentiellement sur les fiches traitant de l'urbanisation et dans une moindre mesure des transports. Si le canton a fait parvenir à la Confédération l'ensemble de son plan directeur, de nombreuses fiches n'ont pas été modifiées ou n'ont été que mises à jour dans ce cadre. L'examen effectué ne porte que sur les fiches nouvelles ou modifiées selon la liste dressée par le canton.

La Confédération tient à relever le travail effectué par le canton de Neuchâtel pour intégrer les demandes et les remarques formulées lors de l'examen préalable et constate avec satisfaction que le plan directeur cantonal répond pour l'essentiel au cadre révisé de la LAT. Même si des précisions et des compléments devront être apportés lors de la prochaine adaptation du document, l'ARE salue les améliorations notamment en lien avec le territoire d'urbanisation, à présent chiffré pour toutes les zones à bâtir, et la problématique des surfaces d'assolement, dont la compatibilité avec la législation fédérale s'est fortement accrue. Le thème de la coordination entre urbanisation et transport est traité à satisfaction, notamment en matière de transports publics, en s'appuyant sur la méthodologie développée par l'ARE. Quant à celui du développement vers l'intérieur, les propositions de modification de la LCAT entre les mains du Grand Conseil apportent des instruments judicieux pour en assurer la concrétisation. Enfin, le canton de Neuchâtel prévoit un ensemble de mesures crédibles qui devraient lui permettre de résorber le léger surdimensionnement qu'il connaît aujourd'hui.

Le plan directeur cantonal traite de certains projets concrets. Pour ceux qu'il considère comme relevant de l'article 8, alinéa 2, LAT et dont il estime que la coordination est réglée au niveau du plan directeur cantonal, le canton a transmis pour la première fois avec le dossier d'approbation des rapports explicatifs.

Concernant les transports, les aspects relatifs au RER neuchâtelois (liaison entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds et nouvelles haltes) sont approuvés sous réserve étant donné la décision relative au financement encore à prendre par les Chambres fédérales.

Sous réserve des conclusions du présent rapport d'examen, l'ARE peut proposer au Conseil fédéral d'approuver l'adaptation du plan directeur cantonal neuchâtelois, au sens de l'article 38a, alinéa 2, LAT, libérant ainsi le canton de Neuchâtel de l'application des dispositions transitoires correspondantes.

2 Objet et déroulement de l'examen

2.1 Demande du canton

Par envoi du 24 mai 2018, le Département du développement territorial et de l'environnement du canton de Neuchâtel a fait parvenir au DETEC les modifications de son plan directeur cantonal (ci-après PDc) adoptées par le Conseil d'Etat le 2 mai 2018 en vue de leur approbation par le Conseil fédéral. Le dossier transmis se compose des éléments suivants:

- un document intitulé *Plan directeur cantonal. Version pour approbation* comprenant, après une introduction, le Projet de territoire et les fiches de coordination du plan directeur avec leurs cartes annexes (édition mai 2018);
- une carte de mai 2018 intitulée *Plan directeur cantonal. Carte de synthèse* à l'échelle 1:50'000;
- un rapport explicatif intitulé *Plan directeur cantonal. Rapport 7 OAT* (édition mai 2018). Ce rapport fournit des renseignements notamment sur l'évolution et les besoins en zones à bâtir et sur les projets au sens de l'article 8, alinéa 2, LAT; il offre en outre un aperçu fiche par fiche des modifications apportées au PDc.

Ces documents ainsi que quelques autres décisions et rapports complémentaires ont en outre été mis à disposition sur le site Internet du canton. Y figure également le *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT)* du 2 mai 2018 qui, outre la description des modifications législatives et des nouveaux instruments juridiques proposés, fournit un état des lieux des zones à bâtir dans le canton.

Le *Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'aménagement du territoire dans le canton*, transmis en 2015 à la Confédération au sens de l'article 9 OAT, fournit lui aussi des informations pertinentes pour établir le présent rapport d'examen.

Le Service de l'aménagement du territoire du canton de Neuchâtel (SAT) a également transmis à l'appui de sa demande un rapport technique du 24 mai 2018 à l'attention de la Confédération; celui-ci montre comment le canton a tenu compte des remarques et mandats des services fédéraux formulés lors de l'examen préalable de janvier 2018.

Par envoi du 23 août 2018, le SAT a également transmis à l'ARE différents arrêtés et plans, notamment ceux liés à l'adoption des plans directeurs régionaux (PDR) par le Conseil d'Etat.

Enfin, le SAT a fourni en décembre 2018 divers compléments à l'attention de la Confédération dans le cadre de la procédure d'approbation, sous la forme d'un rapport et de courriels.

Les modifications 2017 du PDc doivent permettre au canton de remplir les exigences de la LAT révisée et d'obtenir de la part du Conseil fédéral une approbation de son plan directeur au sens de l'article 38a, alinéa 2, LAT.

2.2 Objet et portée du présent rapport

Le présent rapport vise à déterminer si les modifications du plan directeur sont compatibles avec le droit fédéral. Pour ce faire, il s'appuie sur les dispositions de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) et de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) ainsi que sur leurs instruments de mise en œuvre, notamment le Complément au guide de la planification directrice (ARE, mars 2014, ci-après Guide) et les Directives techniques sur les zones à bâtir (DETEC-DTAP, mars 2014, ci-après DZB).

La légalité des projets particuliers et des mises en zones inscrits dans le plan directeur cantonal est examinée de manière sommaire et les éventuels doutes à leur sujet sont exprimés. Le plan directeur approuvé par le Conseil fédéral devra permettre aux autorités, sur la base des dispositions qu'il contient, de rendre rapidement une décision conforme au droit et opposable aux tiers sur des projets, dans le respect des priorités et des appréciations émises dans le plan directeur. Il ne garantit toutefois pas en tant que tel la légalité d'un projet particulier. Il en va de même pour les mises en zone qu'il prévoit.

2.3 Déroutement de l'examen

Les documents reçus du canton ont été transmis pour examen aux services fédéraux membres de la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT) le 30 mai 2018. La quasi-totalité des services fédéraux se sont exprimés sur les modifications apportées au plan directeur; le présent rapport rend compte de leurs avis.

Par envoi du 31 mai 2018, l'ARE a également consulté les cantons voisins du canton de Neuchâtel, à savoir Berne, Fribourg, Jura et Vaud. Ceux-ci n'ont pas formulé de remarques.

Le SAT a pu faire part de ses observations sur la version du rapport d'examen du 5 novembre 2018 lors d'une séance avec l'ARE le 3 décembre 2018.

Le Département du développement territorial et de l'environnement du canton de Neuchâtel a été invité à s'exprimer au sens de l'article 11, alinéa 1, OAT en décembre 2018. Par son courrier du 22 janvier 2019, il s'est déclaré d'accord avec les conclusions du présent rapport d'examen et a confirmé certaines données chiffrées qui y sont consignées.

Procédure

3.1 Déroulement des travaux

Le plan directeur neuchâtelois a fait l'objet d'une révision complète durant la période allant de 2007 à 2011. Dans sa version actuelle, il a été approuvé par le Conseil fédéral le 26 juin 2013. Le canton procède maintenant à une modification afin d'adapter le PDc aux nouvelles dispositions de la LAT révisée entrées en vigueur le 1er mai 2014.

La modification 2017 du PDc (ci-après PDc 2017) est donc essentiellement centrée sur les thèmes de l'urbanisation et introduit d'importants compléments à cet égard. Elle permet également de mettre à jour le contenu du PDc.

Parallèlement, le canton a adapté et complété la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) afin d'améliorer les instruments juridiques pour la mise en œuvre de la LAT révisée (notamment disponibilité des terrains à bâtir). Le projet de modification de la LCAT (ci-après P-LCAT), mis en consultation en même temps que le PDc 2017, a été soumis au Grand Conseil le 2 mai 2018.

Le processus de coordination entre le PDc et le projet d'agglomération (ci-après PA) RUN s'est poursuivi dans le cadre de l'élaboration du PA de 3^e génération qui a été transmis à la Confédération à la fin 2016. Les deux instruments ont fait l'objet d'une étroite coordination. De même, le PDc 2017 a pu reprendre les principaux résultats des plans directeurs régionaux (ci-après PDR) élaborés entre-temps. Ces PDR ont été adoptés par le Conseil d'Etat, avec des réserves et des conditions, en même temps que le PDc 2017, à savoir le 2 mai 2018.

3.2 Collaboration entre autorités - Information et participation de la population

3.21 Collaboration avec les autorités fédérales

Au cours du processus d'élaboration, des contacts entre le SAT et la section Planification directrice de l'ARE ont permis de discuter de l'avancement des travaux liés au plan directeur et de préciser les exigences fédérales liées à la LAT révisée. Le canton a par ailleurs demandé à la Confédération d'effectuer un examen préalable du PDc 2017, laquelle a fait part de ses mandats et remarques dans son rapport du 31 janvier 2018. Dans un rapport technique daté du 24 mai 2018, le SAT indique comment il a répondu aux demandes émises par les services fédéraux lors de l'examen préalable.

3.22 Collaboration avec les cantons voisins et les régions limitrophes des pays voisins

L'introduction au plan directeur mentionne les démarches de coopération qui existent avec les territoires voisins, notamment concernant le PA RUN (partie Agglomération urbaine du Doubs qui prend en compte la région transfrontalière de Morteau, Villers-le-Lac et Les Fins) et les parcs naturels régionaux (collaboration avec les cantons voisins

BE, JU, VD et les autorités françaises). Elle évoque également les démarches concernant les sites de développement prioritaires de la Région capitale suisse.

Une coordination spécifique n'a pas été engagée lors de cette adaptation du plan directeur. Le canton a cependant invité les cantons voisins de Berne, Fribourg, Jura et Vaud à participer à la consultation officielle pour vérifier l'absence de conflits d'intérêts avec leurs propres plans directeurs. De même, les régions limitrophes (Conseil régional Bourgogne Franche-Comté, Conférence Transjurassienne CTJ) ont été intégrées à la procédure de consultation.

3.23 Collaboration au sein du canton et information et participation de la population

Le plan directeur cantonal a été établi en étroite collaboration avec l'ensemble des services cantonaux concernés. L'élaboration s'est déroulée en concertation avec les communes, les régions ainsi que les principaux groupes d'intérêts à travers la Commission consultative de la conception directrice cantonale (C³DC).

Le PDc 2017 a fait l'objet d'une consultation publique du 18 avril au 31 août 2017 auprès des communes, partis politiques, associations et milieux intéressés, prolongée pour certains intervenants jusqu'au 30 septembre 2017. Des séances d'information publiques ont été organisées dans toutes les régions du canton en mai 2017.

Le dossier a de plus été mis à disposition sur le site Internet du canton et un questionnaire a été proposé afin de faciliter la prise de position des autorités et des tiers. Le canton a reçu 181 prises de position sur les deux objets mise en consultation (modifications du PDc et de la loi cantonale).

Les exigences en matière de collaboration entre autorités et d'information et de participation paraissent ainsi remplies.

4 Contenu

La présente modification du PDC, qui porte sur le volet stratégique (projet de territoire) et sur le volet opérationnel, est centrée sur les thèmes de l'urbanisation: dimensionnement de la zone à bâtir, qualité de l'urbanisation et densification, coordination entre urbanisation et transports. Elle introduit des compléments répondant tant aux nouvelles exigences de la LAT en la matière qu'à des enjeux cantonaux (notamment six nouvelles fiches relatives au système de gestion des zones d'activités, au développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti, à l'offre d'appartements avec encadrement, aux résidences secondaires et zones de constructions basses, au changement climatique et à l'espace forestier). Elle a également conduit à mettre à jour certaines autres fiches du PDC.

Le tableau intégré dans l'introduction du plan directeur (p. 9 à 11) montre clairement l'ensemble des fiches et le type de modifications apportées. Le présent rapport ne revient pas sur les fiches non modifiées (statu quo) ou uniquement mises à jour, approuvées par le Conseil fédéral en 2013. Ces fiches ont cependant été, au besoin, prises en compte dans l'évaluation afin de permettre à la Confédération de vérifier si le canton répond aux exigences fédérales liées à la LAT révisée, notamment en matière d'urbanisation. Les réserves émises en 2013 au sujet de ces autres fiches ont, le cas échéant, également été rappelées ici.

Pour les aspects non traités par le canton dans la présente adaptation, les mandats et demandes formulés dans le rapport d'examen de l'ARE du 30 mai 2013 et la décision du Conseil fédéral correspondante conservent leur validité.

4.1 Bases de l'aménagement cantonal

Le document contenant les annexes offre un aperçu des études de base (au sens de l'art. 6 LAT), y compris les plus récentes, et fournit un résumé des principales d'entre elles, ce qui est à relever.

4.2 Projet de territoire (Stratégie cantonale de développement territorial)

La révision de la LAT du 15 juin 2012 demande aux cantons de préciser dans le plan directeur cantonal le cours que doit suivre l'aménagement du territoire sous la forme d'une stratégie cantonale de développement territorial (art. 8, al. 1, let. a, LAT). Le canton de Neuchâtel a anticipé cette exigence puisqu'il a intégré son projet de territoire dans le plan directeur lors de la dernière révision en 2011. Selon le P-LCAT (art.15, al. 3), le projet de territoire est l'instrument au travers duquel le canton présente le développement souhaité pour les 25 prochaines années. Il constitue un document de portée stratégique qui reprend et décline de manière plus concrète les options retenues dans la Conception directrice de 2004.

Dans le cadre de la présente modification, les stratégies du projet de territoire cantonal (ci-après PTC) – en particulier celle visant une coordination étroite entre urbanisation et transports autour du projet de RER – sont maintenues. Le PTC est cependant complété, notamment par les perspectives de population et d'emplois à l'horizon 2040, par le concept «un canton, un espace», par la définition de nouveaux types de pôles (pôles de

développement d'intérêt régional, pôles de logement, pôles mixtes) et de nouveaux pôles.

Le projet de territoire établi par le canton répond aux exigences générales attendues d'un tel document, conformément au Guide. Il fournit une vue d'ensemble de la stratégie générale du développement territorial souhaité et offre une vision incluant les territoires voisins. Quant à la qualité du contenu de son texte et de sa représentation cartographique, elle avait déjà été relevée par la Confédération en 2013.

Comme l'annonce le futur article 13, alinéa 1 du P-LCAT, le PTc est contraignant pour les autorités, ce qu'il conviendra d'inscrire également dans le PDc lui-même dans le cadre de sa prochaine adaptation, au moins sous forme de rappel. Rappelons sur ce point qu'avec la révision 2012 de la LAT, le PTc fait à présent directement partie du plan directeur cantonal.

Le Guide précise le contenu minimal attendu d'une telle stratégie cantonale en suivant la structure ci-après:

1. Défis territoriaux à venir

Le PTc, initialement établi en 2011, met en évidence les défis et enjeux principaux, tant au niveau des domaines sectoriels que des grandes régions du canton. Le concept «un canton, un espace» y a été intégré à la faveur de la présente modification. La volonté d'une coordination étroite entre urbanisation et transports autour du projet de RER, dans l'espace urbain dense et sur les pôles bien desservis par les transports publics y est maintenue et renforcée.

2. Positionnement du canton au sein de la Suisse, relations avec les cantons voisins et les pays proches

Les lignes d'action R.1 «Améliorer la position du canton» et A.1 «Améliorer les liaisons extérieures» notamment montrent comment le canton souhaite se positionner par rapport à ses territoires voisins en Suisse et à l'étranger. Les objectifs et lignes d'action proposés sont en adéquation avec ceux du Projet de territoire Suisse (PTS), comme le confirme le dossier du PDc 2017.

3. Objectifs et stratégies de développement et leur mise en œuvre territoriale

Le PTc décline chacune des cinq priorités politiques de la Conception directrice en deux ou trois lignes d'action; il définit ainsi des objectifs et stratégies de développement dans tous les principaux domaines sectoriels: urbanisation, transports, agriculture, nature et paysage, énergie, etc. La stratégie du canton accorde une grande importance aux pôles sur lesquels doit se recentrer le développement de l'urbanisation.

Concernant le réseau ferroviaire, la ligne RER directe entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds voulue par le canton doit être comprise comme une image/vision et non comme une représentation de tracé. En effet, les bases fédérales actuelles en vue de la décision relative au financement d'un projet entre les deux principales villes du canton s'orientent vers une modernisation de la ligne existante plutôt que vers un tracé totalement nouveau. Les différents passages du PTc concernés devront être revus lors d'une prochaine adaptation du PDc en fonction du résultat du processus parlementaire fédéral. Sur ce point, l'OFT rappelle que les extensions de l'infrastructure de transports appartiennent au domaine de compétence de la Confédération et dépendent donc d'une décision fédérale.

Interprétation / réserve

La description de la liaison RER directe entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds dans le texte du Projet de territoire et sa représentation sur la carte correspondante doivent être considérées comme une vision qui ne saurait lier la Confédération. En effet, la décision du Parlement fédéral concernant le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (PRODES) est réservée.

4. Répartition spatiale

Le canton a défini trois types d'espaces (urbain, périurbain et rural) dans son projet de territoire et leur représentation cartographique figure également comme encadré sur la carte du plan directeur. Les types d'espaces sont utilisés dans les principales lignes d'action du PTc, et en particulier l'urbanisation et la mobilité. L'espace urbain constitue en tant que tel une des cinq priorités politiques définies par le canton (U. Espace urbain: Valoriser). Quant aux critères et à la méthodologie de définition des différents types d'espace, ils sont résumés dans le rapport explicatif, p.19.

Le PTc dispose en outre d'une partie «Mise en œuvre régionale», laquelle doit s'effectuer dans le cadre des espaces fonctionnels. Les espaces fonctionnels du canton sont ceux des plans directeurs régionaux (au nombre de 6 regroupés en 4 grandes régions: Montagnes, Littoral, Val-de-Ruz et Val-de-Travers).

Différents types de pôles (pôles de gare, mixtes, de logement, de développement économique) sont de plus appelés à jouer un rôle important dans la stratégie territoriale cantonale.

5. Evolution de la population et des emplois et répartition du développement attendu

Le PTc envisage pour le canton 205'000 habitants à l'horizon 2040, objectif légèrement supérieur au scénario moyen 2015 de l'Office fédéral de la statistique, mais largement inférieur au scénario haut. Quant aux emplois, le PTc fixe à environ 105'000 équivalents plein temps (EPT) le nombre qu'en accueillera le canton à l'horizon 2040. La croissance des EPT ainsi établie (22.8%) est près de 50% supérieure à celle de la population (15%), postulant une accélération plus que proportionnelle de la croissance des EPT pour atteindre un ratio supérieur à 1 pour 2 habitants en 2040. Cette hypothèse est fondée sur les tendances récentes observées dans le canton.

La stratégie du canton en termes de répartition de la croissance s'appuie sur les trois principes qualitatifs suivants (PTc, p.15):

- croissance en priorité dans les espaces urbains et dans les centres;
- 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.

La Confédération approuve les principes de répartition contenus dans le PTc, compte tenu de la volonté explicite du canton de développer l'emploi pour renforcer certains centres hors des espaces urbains. Pour la population, ces mêmes principes sont approuvés sous réserve que la proportion que connaissent les espaces urbains et les centres à l'heure actuelle soit maintenue au moins à son niveau actuel.

Le canton est invité à compléter le PTc en ce sens dans le cadre de la prochaine adaptation du PDC.

Interprétation / réserve

La Confédération approuve 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 actuel pourra intervenir pour en renforcer les centres.

Mandat pour la prochaine adaptation

Compléter les principes relatifs à la répartition de la croissance de la population et des emplois conformément à l'interprétation de la Confédération.

4.3 Urbanisation

4.31 Coordination de l'urbanisation et des transports

L'article 8a, alinéa 1, lettre b, LAT demande que le plan directeur cantonal définisse la manière de coordonner l'urbanisation et les transports et de garantir un équipement rationnel qui permette d'économiser du terrain. La LAT révisée prescrit de plus de répartir judicieusement les lieux d'habitation et de travail, ainsi que de les planifier en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics.

Comme indiqué dans le rapport explicatif (p.6), l'accueil de population dans des lieux centraux, bien desservis en transports publics, équipements et services, est un enjeu majeur pour l'aménagement du territoire. Dans le PDc 2017, ces lieux centraux sont constitués de secteurs stratégiques qui prennent la forme de pôles de développement de différents types.

1. Principes d'aménagement en vue d'une desserte rationnelle et économe en terrain

La coordination entre urbanisation et transports s'opère par le biais de principes d'aménagement et de coordination dans les fiches liées aux différents types de pôles et de secteurs des domaines de l'urbanisation (cf. fiches U_12 à U_15: pôles de gare, pôles mixtes et pôles de logement, quartiers durables, friches) et spécifiquement de l'économie (cf. fiche E_11 pôles de développement économique). Une concentration sur des secteurs délimités bien desservis et des axes structurants, pour un potentiel d'accueil équivalant à la moitié de la croissance attendue dans le canton, est adéquate pour assurer une utilisation mesurée du sol et tirer au maximum profit des infrastructures de transports existantes. C'est d'ailleurs sur les infrastructures existantes que l'OFT demande que s'opère prioritairement l'amélioration de l'offre et de l'accessibilité.

Des principes complémentaires sont de plus développés dans les fiches A_21 à A_27, qui visent à organiser et gérer la mobilité (report modal vers les transports publics et la mobilité douce, amélioration des interfaces de transports, modération du trafic dans les zones urbanisées, gestion du stationnement).

2. Définition d'exigences relatives à la desserte

De nombreuses fiches du PDc 2017 contiennent des exigences relatives à la desserte. Un ou des principes en ce sens (exigences chiffrées) sont définis notamment pour:

- les pôles de développement économique (fiche E_11 qui se réfère à la méthode ABC): les pôles d'intérêt cantonal et régional bénéficient, sur l'ensemble du périmètre, d'une qualité de desserte TP adaptée à la densité d'emplois, mais au minimum une desserte de niveau D, selon la méthodologie mise en place par l'ARE, et de niveau C pour les extensions de zone à bâtir dans l'espace urbain; le réseau de mobilité douce desservant l'ensemble du pôle doit de plus être de qualité (princ. 6);
- les nouvelles zones à bâtir (fiche U_11, princ. 2c): elles doivent disposer d'une desserte TP de niveau C dans l'espace urbain et de niveau D dans les autres espaces, existante ou dont le financement est garanti;
- les grands générateurs de trafic (fiche E_13, princ. 1, 3, 4): les nouvelles installations générant un trafic important (centres d'achats quotidiens et complexes de loisirs) doivent bénéficier d'un seuil minimal de qualité de desserte C selon la méthodologie ARE; la fiche détaille les critères de desserte minimale pour les TP, mais également pour le TIM et la MD;
- les équipements publics (fiche U_31, princ. 1 à 3) d'importance cantonale et supra-cantonale sont à localiser en priorité à proximité des centres de forte densité de population bénéficiant d'une très bonne accessibilité en TP (niveau B); ceux d'importance régionale et communale sont à localiser dans les centres de localité et dans des secteurs de moyenne à forte densité disposant d'une bonne accessibilité TP et TIM (qualité de desserte C au sein de l'espace urbain et D hors espace urbain).

Par ailleurs, la détermination des pôles (pôles de logement, pôles de gares, pôles mixtes) se fait en fonction de critères de proximité des gares ou haltes de RER et des axes de transports (fiches U_12/13). Les quartiers durables (fiche U_14) et les zones d'activités (fiche E_12) doivent également bénéficier d'une bonne accessibilité en TP.

Ainsi, les exigences relatives à la desserte apparaissent conformes à la structure du canton en privilégiant les parties les mieux desservies de son territoire. Outre les TP, elles intègrent également des éléments liés au TIM et à la mobilité douce. Il est cependant à déplorer que les friches caractérisées de bien desservies (fiche U_15) ne fassent pas l'objet du moindre critère de qualité de desserte. Cette lacune devra être comblée lors de la prochaine adaptation du plan directeur.

Mandat pour la prochaine adaptation du plan directeur

Inscrire des critères de qualité de desserte par les différents modes de transport pour les secteurs en friche bien desservis.

3. Coordination avec le projet d'agglomération (PA)

A Neuchâtel, il n'existe qu'un seul PA pour l'ensemble du canton; ce PA, intitulé Réseau urbain neuchâtelois RUN, vise à améliorer et renforcer les relations entre les trois villes principales du canton et les communes de l'agglomération. Il garantit donc une certaine unité dans les mesures prévues pour l'agglomération du Doubs et pour celle du Littoral. De plus, les pôles de gare, pôles mixtes et pôles de logement définis dans le PDc s'appuient essentiellement sur les sites identifiés par le PA en se basant sur les principes fixés par le PDc. Cette démarche itérative permet d'assurer une cohérence élevée entre les deux instruments.

Le PDc contient en outre une fiche spécifique intitulée Développer les espaces urbains de l'agglomération RUN (U_22). Celle-ci reprend les principales mesures de valorisation

urbaine envisagées dans les villes-centres de La Chaux-de-Fonds, du Locle et de Neuchâtel. Elle fournit par ailleurs, dans une annexe informative, la liste de toutes les mesures A et B contenues dans le PA de 3^e génération en lien avec des projets de modulation du trafic, de MD et de gestion du stationnement. Cette liste reflète le contenu du PA avant son examen par la Confédération entre 2017 et 2018 et ne préjuge pas des décisions de financement qui seront prises par le Parlement à son sujet. A noter que les valeurs-cibles de densité pour les secteurs stratégiques inscrites dans le PDc 2017 (fiche U_13), document plus récent et seul contraignant pour la Confédération, sont supérieures à celles du PA et s'y substituent dès lors. Le rapport d'examen du PA RUN par l'ARE publié le 14 septembre 2018 ne fait état d'aucune mesure infrastructurelle supplémentaire devant spécifiquement être inscrite dans le PDc, pas plus a fortiori que de mesures non infrastructurelles qui y seraient étroitement liées. Aucune adaptation du PDc n'est dès lors requise préalablement à la signature du futur accord sur les prestations entre le DETEC et l'organe responsable du PA.

La carte de synthèse du PDc indique le périmètre du projet d'agglomération, plus précisément le périmètre de l'agglomération urbaine du Doubs AUD (y compris sa partie sur territoire français) et celui de la Communauté urbaine du Littoral COMUL.

Quant à la coordination entre le contenu du PDc et le plan sectoriel fédéral des transports, elle est abordée dans l'analyse du domaine Mobilité/Transports du présent rapport.

4.32 Développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et requalification urbaine

L'article 8a, alinéa 1, lettres c et e, LAT demande que le plan directeur cantonal indique comment est assuré le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti et comment la requalification urbaine est renforcée.

1. Principes et mandats d'aménagement relatifs à la densification et à la requalification urbaines

Pour approfondir cette problématique, le canton a élaboré une nouvelle fiche U_12 intitulée «Développer l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et renforcer la qualité urbaine». Cette fiche définit une stratégie en matière de développement vers l'intérieur basée sur 4 piliers (princ.1):

- création de nouveaux potentiels importants dans les secteurs stratégiques et dans quelques extensions de zones dans des secteurs stratégiques bien desservis en TP; adaptation de l'affectation et de la densité en rapport avec les enjeux;
- densification et restructuration du tissu bâti le long d'axes structurants TP dans les 3 villes ainsi que d'axes locaux dans les centres villageois des espace urbain et périurbain;
- exploitation du potentiel des zones à bâtir non construites et partiellement construites dans toutes les communes;
- renouvellement du bâti à long terme et renforcement de la qualité urbaine des quartiers.

Les secteurs stratégiques, ou sites stratégiques, comprennent les pôles de développement économique, les pôles de logement, les pôles mixtes, les pôles de gares et les

friches bien desservies. Dans les sites stratégiques, la palette des instruments de mobilisation des terrains à bâtir prévus dans la révision de la loi cantonale (P-LCAT) est plus large (voir chiffre 2. ci-dessous).

La fiche U_13, à son principe 6, fixe, par région de planification en fonction de leur typologie, les valeurs-cibles de densité humaine minimale à prévoir pour les nouveaux projets en zone à vocation principalement d'habitation (nouvelles mises en zone ou changement d'affectation). La Confédération salue la fixation de valeurs-cibles qui reflètent pour l'essentiel une volonté de densification par rapport aux typologies existantes, plus ou moins forte selon les cas. S'agissant de valeurs minimales, le canton encourage dans ce même principe les communes à les relever dans le cadre des planifications ultérieures. Au vu des dispositions légales en vigueur (art. 59 LCAT), le canton ne semble pas connaître de disposition garantissant que des valeurs minimales soient atteintes en tous les cas au moment de l'utilisation du sol. De ce fait, le canton est invité à transmettre dans le cadre du rapport sur l'aménagement du territoire au sens de l'article 9 OAT les informations démontrant quelles sont les valeurs-cibles atteintes dans les planifications locales nouvellement approuvées et précisant les dispositions par lesquelles elles ont été atteintes.

Pour les zones à vocation principalement d'activités, la densité en emplois est traitée dans le principe 2 de la fiche E_12 de manière qualitative (utilisation optimale du sol) et différenciée (en fonction de la localisation et/ou de la vocation des activités), avec un zoom sur les pôles de développement économique dans la fiche E_11. Les valeurs mentionnées dans la partie dossier des deux fiches (hors et dans les pôles et par région), établies sur la base des analyses de l'existant issues des données 2013, n'ont pas de force contraignante mais servent plutôt de référence quant à l'effort minimal demandé aux régions dans la gestion de leurs zones d'activités avant d'envisager la création de nouvelles zones de ce type. A noter que la notion d'utilisation optimale utilisée dans ces fiches est différente et semble plus flexible que celle à respecter dans le cas d'emprises sur des surfaces d'assolement au sens de l'article 30, alinéa 1^{bis}, OAT, applicable indépendamment, comme le rappelle le principe 1 de la fiche S_21. Afin de remplir ses obligations en matière d'utilisation optimale, le canton pourrait devoir introduire des principes et valeurs relatives à la densité construite pour compléter les dispositions relatives à la densité des emplois.

Mandat d'information

Le canton transmettra à la Confédération, dans le cadre de l'application de l'article 9 OAT, les informations relatives aux valeurs-cibles atteintes dans les planifications locales nouvellement approuvées et précisant les dispositions par lesquelles elles ont été atteintes.

2. Mandat de réexamen et d'optimisation de la législation cantonale et communale dans le but de créer des conditions favorables à la densification

Le canton de Neuchâtel a établi un projet de modification de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (P-LCAT) qui introduit des dispositions favorisant la densification et visant à garantir la disponibilité juridique des terrains mis en zone à bâtir. Ce projet de loi ne fait l'objet ni du présent examen, ni de l'approbation par le Conseil fédéral qui lui est associée.

Pour faciliter la mobilisation des réserves à l'intérieur du bâti existant, le projet de loi transmis au Grand Conseil prévoit les nouveaux outils suivants:

- obligation de construire dans les 5 à 10 ans avec droit d'emption légal dans les sites stratégiques (art. 47b et 47c P-LCAT);
- droit de préemption légal dans les sites stratégiques (article 47c P-LCAT)
- obligation de construire dans un certain délai (en principe cinq à dix ans) avec droit d'emption contractuel et d'autres conditions pour l'ensemble des zones à bâtir, existantes ou nouvelles (art. 47d P-LCAT);
- mise en zone à bâtir conditionnelle (art. 47e P-LCAT).

Ces outils légaux cruciaux pour la mise en œuvre de la mobilisation foncière ne concernent, hormis l'instrument contractuel, que les nouvelles affectations et les sites stratégiques, soit une estimation de 161 ha représentant 3% de la zone à bâtir totale à l'horizon 2040. Les mesures de mobilisation foncière qui sont susceptibles d'y être prises pourraient permettre d'accueillir jusqu'à 50% de la croissance attendue, compte tenu des potentiels démographiques et économiques de ces secteurs stratégiques (rapport P-LCAT, p. 29).

Les nouveaux instruments précités devraient venir renforcer les outils existants qu'il est prévu au besoin d'améliorer: remaniements parcellaires et rectification de limites (art. 31 à 31g LCAT et P-LCAT), droit d'expropriation et de préemption dans la zone d'utilité publique (art. 50 et 51 LCAT) et libération de servitudes (art. 32a P-LCAT), droit d'expropriation formelle (art. 86ss LCAT et P-LCAT). A ce dispositif législatif s'ajoutent les modifications visant à réformer la taxe existante sur la plus-value (art. 34ss P-LCAT).

Mandat pour la prochaine adaptation du plan directeur

Le canton démontrera dans le dossier du PDc comment le réexamen et l'optimisation de la législation cantonale en vue de favoriser la densification et de garantir la disponibilité juridique des terrains ont été réalisés et intégrera le cas échéant dans le texte du plan directeur cantonal les éléments (objectifs, principes de mise en œuvre) requis pour assurer leur coordination et en préciser l'opérationnalisation.

3. Obligations faites aux communes de se doter d'une politique de développement qualitatif de l'urbanisation

La fiche U_12 pose des principes généraux relatifs à la qualité de l'habitat et à la mixité fonctionnelle et sociale et donne des mandats aux communes (définir les secteurs se prêtant à une densification et requalification urbaine, accompagner la planification de ces secteurs; réviser les règlements communaux). La fiche U_21 fait de même concernant les espaces publics. La fiche U_23 traite plus spécifiquement de la préservation de la nature et de la biodiversité dans les milieux urbanisés et la fiche A_26 de la réduction du trafic motorisé dans les zones urbanisées.

La fiche U_13 prône quant à elle un développement mixte dans les pôles, tant fonctionnelle que sociale, en visant la qualité pour les aménagements extérieurs; les communes s'y voient confier des mandats dans le cadre de la planification directrice ou de détail.

Si l'ensemble des principes sur la qualité urbaine et la mixité apparaît plausible, il serait judicieux que le canton se dote de moyens ou d'outils pour en évaluer la concrétisation, le degré de mise en œuvre et les effets.

4. Principes et mandats d'aménagement portant sur des secteurs importants à réaffecter, requalifier ou revaloriser

Dans la fiche U_13, le PDc détermine 5 pôles de logement, 5 pôles mixtes, 15 pôles de gare (12 autour de gares/haltes existantes et 3 autour de futures gares/haltes) et liste 7 secteurs en friches bien desservies dans fiche U_15. Il énonce certains principes/conditions à remplir pour leur aménagement.

Ces différents pôles et friches, désignés de manière concrète et représentés sur la carte annexe de la fiche U_13, font l'objet dans un tableau synoptique annexé au *Rapport technique à l'attention de la Confédération* d'une vue d'ensemble synthétisant les principales informations y relatives (surfaces actuelle et future, emprise sur la zone agricole / sur les SDA, état de coordination); un pôle de logement (Les Essertons-Les Cheintres / Fin de Mange) et un pôle de gare (halte de Boudry), prévoyant des extensions sensibles de la zone à bâtir, font l'objet d'une fiche explicative complémentaire qui met en évidence dans les deux cas une qualité de desserte à l'heure actuelle insuffisante par rapport au principe 2c) de cette même fiche U_11: le financement de l'amélioration de la qualité de desserte est alors un prérequis à leur légalisation, ce qui, dans le cas de la halte de Boudry, est acquis (PRODES 2025). A noter enfin que 6 des 7 secteurs qualifiés de friche bien desservie sont compris dans des pôles mixtes ou de gare. Au vu de sa desserte actuelle, le secteur de la Route de France / Col des Roches, au Locle, n'atteint pas le niveau de qualité de desserte en transports publics D. Sous réserve de l'amélioration de la desserte en transports publics annoncée par le canton (mise en place d'une desserte par navette entre Morteau et La Chaux-de-Fonds ou/et électrification de la ligne de chemin de fer entre ces mêmes localités), la Confédération peut approuver ce secteur en coordination réglée.

C'est sur la base des informations mises à disposition par le canton que sont approuvés par la Confédération les différents pôles et friches des fiches U_13 et U_15 en tant que projets dans l'état de coordination fixé dans l'annexe susmentionnée, à l'exception de la halte encore non existante des Eplatures, qui est, tout comme le pôle de gare autour de la halte de Cernier, approuvé en coordination en cours. L'état de coordination correspondant devra être inscrit dans une partie contraignante du PDc, en tant que résultat des travaux de planification (point 7b de la décision du Conseil fédéral du 26 juin 2013).

Modification

Le pôle de gare des Eplatures est approuvé en coordination en cours (au lieu de coordination réglée).

Réserve à l'approbation

Le secteur de friche de la Route de France / Col des Roches, au Locle, est approuvé en coordination réglée à la condition que l'amélioration annoncée de la desserte en transports publics soit effectivement mise en œuvre.

Mandat pour la prochaine adaptation du plan directeur

Inscrire dans le plan directeur cantonal les informations relatives à l'état de coordination des projets (pôles et friches).

5. Principes et mandats concernant la prise en considération de l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS)

La préservation du patrimoine bâti et notamment la prise en considération de l'ISOS relève principalement de la fiche R_35 (Protéger et valoriser le patrimoine culturel). Un principe selon lequel la densification n'est pas attendue en priorité dans les centres villageois d'intérêt national, notamment les villages vigneron, a été rajouté dans la fiche. Celle-ci précise aussi que dans tous les cas doit être effectuée une pesée des intérêts entre la préservation du patrimoine bâti et non bâti et les autres enjeux, conformément aux recommandations de la Confédération, citées sous Références principales.

6. Objectifs et mesures visant à garantir une offre de logements répondant à la diversité des besoins

La politique cantonale du logement est traitée dans la fiche U_14. Y sont abordées dans le nouveau principe 4 les thématiques des logements à loyer modéré et des logements à loyer abordable, des logements avec encadrement et d'autres offres permettant de renforcer la mixité sociale et intergénérationnelle. Plus spécifiquement, la fiche U_12 fixe à son principe 3 le développement d'une offre diversifiée d'habitats et de quartiers visant à répondre à la diversité des besoins. Enfin, l'offre d'appartements avec encadrement, destinée à répondre aux besoins de la population vieillissante, est détaillée dans la nouvelle fiche S_12. L'Office fédéral du logement (OFL) estime que le PDc 2017, qui définit des objectifs et mesures ciblées en matière de logement et propose une répartition pertinente des responsabilités entre le canton et les communes, répond aux exigences de la Confédération en matière de logement à prix abordable.

4.33 Délimitation du territoire d'urbanisation

Selon l'article 8a, alinéa 1, lettre a, LAT, le plan directeur cantonal doit déterminer la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale. Le territoire d'urbanisation à définir dans le plan directeur constitue un cadre conceptionnel et spatial qui fixe une limite supérieure à l'extension des zones à bâtir qui est spécifique à l'horizon du plan directeur (en principe 20 à 25 ans). Les classements en zone à bâtir de terrains situés à l'intérieur du territoire d'urbanisation ne peuvent eux-mêmes pas se faire automatiquement mais doivent, au moment du classement souhaité, remplir les critères fédéraux, et en particulier ceux relatifs au dimensionnement des zones à bâtir, dont la réponse à un besoin prévisible pour les quinze années suivantes.

Le PDc reprend la définition du territoire d'urbanisation du Guide dans la fiche U_11 et recourt aux trois variantes qui y sont proposées pour le représenter (A à C). Sont visibles sur la carte de synthèse, au sens des variantes A et B:

- les zones à bâtir existantes (d'habitat, centrales, mixtes et d'activités, ainsi que le solde, soit les autres types de zones), représentées sous forme de surfaces;
- les extensions pour les zones à vocation principalement d'habitation représentées sous forme de surfaces aux horizons 2030 et 2040 avec qualité de desserte TP adéquate, ainsi que pour 2040 sans qualité de desserte TP adéquate;
- les éventuelles réductions ou gels des zones à vocation principalement d'habitation représentés à l'aide d'un système de flèches plus ou moins épaisses selon le nombre d'hectares prévus;

- les principales limites paysagères à l'urbanisation définies dans le projet d'agglomération de 3^e génération et les plans directeurs régionaux.

Les extensions des zones d'activités et celles destinées à des fins publiques ne sont quant à elles pas représentées sur la carte de synthèse, hormis les extensions des zones d'activités dans les pôles de développement économique, grossièrement superposées aux affectations actuelles, mais elles sont par contre détaillées dans l'annexe au *Rapport technique à l'attention de la Confédération* relative aux projets au sens de l'article 8, alinéa 2, LAT.

Les surfaces totales dévolues à l'urbanisation à l'horizon 2040, tous types de zones confondus, sont exprimées, conformément à la variante C du Guide, sous forme de chiffres dans la fiche U_11 et approuvés par la Confédération en coordination réglée, ce qui permet au canton de remplir les conditions d'approbation sur ce point.

1. Estimation des besoins futurs en territoires pour l'urbanisation dans l'ensemble du canton

En novembre 2017, la surface totale des zones à bâtir légalisées dans le canton était de 5'506 ha, subdivisée dans le PDc en trois familles de types de zones: à vocation majoritairement d'habitation, à vocation d'accueil d'activités, et pour les autres utilisations (utilité publique, sports et loisirs, routes, etc.). Cette valeur, tout comme celles des extensions ou réductions indiquées en hectares aux horizons 2030 et 2040, est issue du tableau correctif de la fiche du PDc U_11 transmis par le canton en juin 2018 et est supérieure de 14 ha à la version transmise initialement avec la demande d'approbation.

Par ailleurs, dans un second tableau, la fiche U_11 effectue un zoom sur les trois types à vocation majoritairement d'habitation pour chacune des 6 régions du canton (tableau PDc 2017, p.154). Ici encore, ce sont les valeurs corrigées transmises par le canton en juin 2018 qui sont considérées.

Au vu des éléments contenus dans ces deux tableaux, il est possible d'aboutir au bilan suivant:

	<i>Zones d'habitation et mixtes</i>	<i>Zones d'activités</i>	<i>Zones à des fins publiques</i>	<i>Total</i>
Territoire d'urbanisation (novembre 2017)	3023 ha	725 ha	1758 ha	5506 ha
Evolution 2017-2030	-78 ha	+50 ha	+80 ha	+52 ha
Evolution 2017-2040	-11 ha	+70 ha	+160 ha	+219 ha
Total à l'horizon 2040	3012 ha	795 ha	1918 ha	5725 ha

Cette valeur totale du territoire d'urbanisation de 5725 ha a été confirmée par le courrier du Chef du Département du développement territorial et de l'environnement du 22 janvier 2019. En l'état des informations à disposition de la Confédération, et sous réserve que les hypothèses de croissance se vérifient, le territoire d'urbanisation connaîtrait une croissance de 4%, très majoritairement due aux extensions liées aux types de zones hors habitation et emplois, et en particulier à l'intégration dans les zones à bâtir des surfaces existantes affectées au transport, conformément au modèle minimal de géodonnées de l'ARE. Rappelons que, parallèlement, le canton indique dans la fiche U_11 prévoir une croissance sensible tant de sa population que de ses emplois EPT:

	<i>Habitants</i>	<i>Emplois EPT</i>	<i>Total</i>
Année de référence	177'964 (fin 2017)	83'444 (fin 2016)	261'408
2030	195'000	95'000	290'000
2040	205'000	105'000	310'000

La comparaison de l'évolution des zones d'habitation et mixtes et des zones d'activités avec celle de la population et des emplois postulée par le canton (plus de 18%) laisse apparaître que le canton connaîtrait, si ces hypothèses se confirment, une densification sensible de l'utilisation des dites zones, conformément aux objectifs de la LAT révisée et du PTc.

Territoire d'urbanisation et surfaces d'assolement (SDA)

Selon l'article 30, alinéa 2, OAT, les cantons doivent garantir que leur part minimale de surface d'assolement selon le plan sectoriel fédéral soit respectée de manière durable. Le quota établi pour le canton de Neuchâtel dans ledit plan sectoriel est de 6700 ha. Au vu du dernier état connu de l'inventaire SDA du canton, soit 7237 ha fin 2016, ainsi que de l'évolution annoncée du territoire d'urbanisation, cette exigence légale semble remplie.

Réserve / mandat pour la prochaine adaptation du plan directeur

La Confédération prend acte de la valeur totale du territoire d'urbanisation de 5'725 ha à l'horizon 2040.

Le canton est invité à inscrire cette valeur dans la partie contraignante du PDc au plus tard lors de la prochaine adaptation du document.

Dans le cadre des discussions et des travaux menés avec les communes, la valeur totale du territoire d'urbanisation constitue un maximum et non un objectif.

2. Principes et justification de la répartition spatiale retenue, compte tenu de la stratégie cantonale de développement territorial

Le PDc 2017 ne contient pas de vision d'ensemble de la répartition et de la coordination de l'expansion régionale des 5025 ha de surfaces affectées à l'urbanisation envisagées à l'horizon 2040.

Si les indications pour la répartition des surfaces dévolues principalement à l'habitation (fiche U_11, p.154) sont très précises, celle-ci est déclinée par espace fonctionnel (région) et non par type d'espace au sens du PTc.

Ce niveau de détail est absent de la partie contraignante du PDc pour les zones d'activités, les données présentes dans le *Rapport technique*, p.16, prenant comme critère de distinction la localisation au sein d'un pôle ou non (40 des 50 ha supplémentaires à l'horizon 2030 dans les pôles et 49 sur 70 à l'horizon 2040), les chiffres pour la répartition par région des zones d'activités hors pôles issus du *Monitoring 2018 des zones d'activités économiques* (p.11) s'arrêtant quant à eux à l'horizon 2030.

Et enfin, le PDc, selon la volonté du canton, ne contient aucune information relative à la répartition de l'évolution des surfaces affectées à l'urbanisation des autres types de zones, ni chiffrée, ni cartographique, en précisant pour les zones d'intérêt général: «aucun projet n'étant encore défini, et le canton ne souhaitant pas sur-stimuler des mises en zone dans l'espace rural» (*Rapport technique*, p.15).

Le canton a fourni en décembre 2018 des données complémentaires relatives à la répartition du TU qui permettent de combler cette lacune de la manière suivante:

<i>Répartition du territoire d'urbanisation à l'horizon 2040 (ha)</i>			
	<i>2017</i>	<i>2040</i>	<i>Evolution (2017-2040)</i>
<i>COMUL</i>	1977	2098	121
<i>Entre-deux-Lacs</i>	486	500	14
<i>Béroche</i>	193	204	11
<i>Val-de-Travers</i>	645	616	-29
<i>Val-de-Ruz</i>	712	750	38
<i>Centre-Jura</i>	1492	1550	58
<i>Total</i>	<i>5505</i>	<i>5718</i>	<i>213</i>

A l'horizon 2040, la différence de 7 ha avec la valeur totale du territoire d'urbanisation indiquée plus haut est justifiée par l'évolution des zones à bâtir à vocation d'habitation entre 2014 et 2017 sur l'ensemble du canton; cette surface n'était pas connue lorsque les objectifs d'évolution des zones à bâtir à vocation d'habitation ont été attribués à chaque région pour élaborer son plan directeur et peut dès lors être comprise comme une réserve cantonale non attribuée à une région spécifique.

La Confédération approuve la répartition ainsi énoncée, qui a été confirmée par courrier du Chef du Département du développement territorial et de l'environnement du 22 janvier 2019. Le canton est invité à inscrire les chiffres de la répartition et de la coordination de l'expansion régionale des surfaces affectées à l'urbanisation dans la partie contraignante du PDc lors de la prochaine adaptation du document.

Réserve / mandat pour la prochaine adaptation du plan directeur

La Confédération approuve la répartition du territoire d'urbanisation à l'horizon 2040 telle que résumée dans le présent rapport d'examen.

Lors de la prochaine adaptation du plan directeur cantonal, le canton en complétera la partie contraignante avec une présentation chiffrée de la répartition et de la coordination de l'expansion régionale des surfaces affectées à l'urbanisation.

3. Exigences générales concernant l'aménagement des secteurs d'extension de l'urbanisation et critères pour une adaptation ultérieure du territoire d'urbanisation

Selon la fiche U_11, principe 2, les besoins en zones à bâtir à vocation majoritairement d'habitation d'ici 2030 et le territoire d'urbanisation à l'horizon 2040 sont définis à travers les plans directeurs régionaux (PDR), et localisés commune par commune, sur la base d'un projet de territoire commun et de certains critères. Les communes confirment la faisabilité des zones à bâtir localisées dans les PDR lors de la révision des plans d'aménagement locaux (PAL) - maintien, extension, utilisation différée, exclusion.

Le principe 9 définit les conditions cumulatives particulières auxquelles il faudra répondre pour entamer les travaux de planification de surfaces définies pour le territoire d'urbanisation au-delà de 2030 (horizon 2040): utilisation optimale d'au moins 80% de la zone à bâtir 2030, croissance supérieure aux prévisions à l'approche de l'échéance, taux cantonal d'utilisation supérieur à 100%.

Les secteurs d'extension de la zone à bâtir dévolus à l'habitat sont reportés sur la carte du PDc. Le texte du PDc définit ceux prévus à l'horizon 2030 et ceux à l'horizon 2040 avec qualité de desserte TP adéquate comme coordination réglée, et ceux à l'horizon 2040 sans qualité de desserte TP adéquate comme coordination en cours (principe 5, fiche U_11), l'état de coordination réglée étant atteint lorsque la qualité de desserte sera adéquate. Les flèches indiquant une réduction ou un gel de la zone à bâtir désignent quant à elles les secteurs à étudier en priorité par les communes au moment de la révision de leur PAL et ne semblent pas avoir à proprement parler d'état de coordination.

Quant au principe 8, il précise à quelles conditions les communes peuvent s'écarter des résultats des PDR pour la localisation des zones à bâtir (extensions comme réductions, cf. *Rapport technique*, p.19): meilleure solution trouvée; respect de l'enveloppe accordée à chaque commune par les PDR et des principes au point 2 de cette même fiche. Enfin, les limites paysagères à l'urbanisation figurées sur la carte de synthèse du PDc, en tant que principes à prendre en compte dans les démarches d'aménagement et de projets, peuvent elles aussi être remises en cause aux conditions fixées par le principe 8.

Le PDc 2017 ne s'exprime enfin pas sur la procédure à suivre pour modifier la représentation, le périmètre ou l'état de coordination des éléments représentant le territoire d'urbanisation sur cette même carte de synthèse. La Confédération part dès lors du principe que de telles modifications se feront dans le cadre d'une procédure d'adaptation du PDc à soumettre pour approbation à la Confédération.

4.34 Garantie du dimensionnement des zones à bâtir

La LAT révisée précise les exigences posées à la création de nouvelles zones à bâtir. Les indications contraignantes du plan directeur visant à garantir le dimensionnement des zones à bâtir selon l'article 15 LAT s'appuient sur les directives techniques sur les zones à bâtir établies par le DETEC et la DTAP (DZB) entrées en vigueur simultanément le 1er mai 2014 et sur les résultats obtenus en application de celles-ci, notamment l'établissement d'un taux cantonal d'utilisation.

1. Calcul et présentation de la situation en matière de zones à bâtir selon la méthode décrite par les directives techniques

Le résultat du taux cantonal d'utilisation (TCU) calculé en mai 2018 par le canton est de **99.4%**. Etabli conformément aux DZB sur la base des données à disposition, ce calcul s'appuie sur un scénario de croissance cantonal appelé OFS moyen 2015 +, qui renforce la croissance des emplois par rapport à celle de la population, mais qui reste inférieur au scénario de croissance OFS haut 2015. Ce résultat, plausibilisé par l'ARE, reflète un léger surdimensionnement (rapport P-LCAT, p.9) et impose au canton de prendre les mesures nécessaires afin d'atteindre à terme un taux équivalant au minimum à 100%, en se fondant sur le scénario de croissance qu'il s'est choisi. De manière conservatrice et compte tenu du ralentissement récent de la croissance de la population, le canton estime à quelque **60 ha** le surplus théorique de zones à bâtir dévolues majoritairement à l'habitat à l'horizon 2030 à traiter conformément aux exigences de la LAT (rapport P-LCAT, p.2).

Et concrètement, le PDc anticipe dans la fiche U_11 et pour cet horizon une baisse totale de **78 ha** de ces types de zones (cf. 3. plus bas).

La comparaison entre ces chiffres indique de manière plausible que l'évolution envisagée des zones à bâtir d'habitation, mixtes et centrales permettrait au canton, si les hypothèses de croissance de la population et des emplois se concrétisent, de parvenir à un taux cantonal d'utilisation de 100% en se fondant sur le scénario qu'il s'est choisi à l'horizon 2030.

2. Indications concernant les zones à bâtir (ZAB)

Ayant pour but de «répondre au mandat donné par la LAT concernant le dimensionnement, la localisation et la gestion des zones à bâtir», c'est la fiche U_11 du PDc qui fournit une bonne part des indications sur les zones à bâtir, et ce de manière convaincante dans l'ensemble, notamment par l'importance donnée aux planifications régionales pour assurer un dimensionnement de la zone à bâtir conforme aux exigences fédérales.

Cette fiche traite en premier lieu des zones à bâtir à vocation majoritairement d'habitation, que ce soit quant à la répartition de leur évolution entre les différentes régions (besoins 2030 et 2040 en nombre d'hectares) calculée en fonction de leurs réserves et des objectifs démographiques régionaux fixés dans le cadre des travaux préparatoires à l'élaboration des plans directeurs régionaux en 2015, ou que ce soit quant aux principes de localisation des différents types d'évolution (nouvelles ZAB, réduction de la ZAB, limites spatiales à l'urbanisation).

Sur un plan plus général, la fiche U_11 contient les valeurs du territoire d'urbanisation aux horizons 2030 et 2040 pour les trois familles de types de zone à bâtir définies par le canton, ainsi que les modalités à respecter lors de l'établissement des instruments de planification ultérieure (PDR, PAL). Si ce sont les fiches E_11 et E_12 qui contiennent les principes relatifs aux zones d'activités, c'est dans le *Rapport technique*, p.16, qu'est différenciée l'évolution au sein ou hors des pôles de développement (cf.4.33, point 2).

Comme indiqué au chapitre 4.31, les seuils minimaux de qualité de desserte (selon la méthodologie ARE) sont détaillés autant dans la fiche U_11 que dans les fiches E_11, E_13 et U_31; aucune exigence n'est par contre mentionnée pour les friches. Quant aux exigences d'utilisation minimale, on trouve dans les fiches U_13 et E_12 des valeurs-cibles, valables également pour les secteurs en friche bien desservis de la fiche U_15.

Du fait de la valeur du TCU, le canton doit faire en sorte que l'évolution de la taille des zones d'habitation, mixtes et centrales permette au canton d'atteindre aussi vite que possible un taux cantonal d'utilisation d'au moins 100% en se fondant sur le scénario qu'il s'est choisi; dans l'intervalle, toute extension de la zone à bâtir doit en principe être compensée par une diminution de taille correspondante de la zone à bâtir. Le PDc ne prévoit une compensation intégrale que si l'extension de la zone à bâtir intervient hors révision générale du plan d'affectation communal (PAL) et autres conditions particulières (fiche U_11, principe 10), et que la commune dispose de surfaces encore non construites; s'y ajoute l'obligation de construire dans les deux ans après l'approbation de la modification du PAL, sous peine d'un retour à l'affectation antérieure. Hormis pour ces cas précis, c'est par la répartition des enveloppes de zone à bâtir entre les régions

telle que sanctionnée par le Conseil d'Etat dans les décrets d'approbation des PDR correspondants qu'une forme de compensation est établie (*Rapport technique*, p.23), puisque, pour les zones à vocation majoritairement d'habitation tout au moins, le total prévu à l'horizon 2030 est sensiblement inférieur au total établi en 2017.

Au vu des informations relatives à la localisation des extensions prévues présentes sur la carte de synthèse du PDc, ainsi qu'à la procédure et au calendrier décidés dans les arrêtés du Conseil d'Etat relatifs aux PDR et concernant l'octroi d'un délai supplémentaire pour l'adaptation des plans d'affectation à l'AIHC, la Confédération peut admettre ce mécanisme global. Le canton est cependant tenu de garantir la mise en œuvre des mesures de sécurisation nécessaires, ainsi que la concrétisation du programme de réduction des zones à bâtir fixé dans le PDc, au besoin en agissant par substitution.

De plus, le canton est invité à démontrer que les mises en zone ainsi approuvées ont été globalement compensées dans le cadre du rapport sur l'aménagement du territoire au sens de l'article 9 OAT.

Quant aux extensions des autres types de zones à bâtir, il convient d'examiner pour chaque cas si les exigences du droit de l'aménagement sont respectées, et notamment celles relatives à la modération avec laquelle elles doivent être envisagées. A noter en particulier qu'au vu des hypothèses optimistes de croissance des emplois, il existe un risque notable de surdimensionnement des zones d'activités.

Enfin, les modifications apportées au PDc 2017 depuis la version soumise à examen préalable permettent d'affirmer que, au niveau du plan directeur cantonal, la coordination entre la création de nouvelles zones à bâtir et la protection des meilleures terres agricoles semble assurée de manière satisfaisante, notamment au regard de l'article 30, alinéa 1^{bis}, OAT (objectifs que le canton estime importants et utilisation optimale du projet justifiant la nouvelle mise en zone à bâtir).

Réserves à l'approbation

L'évolution de la taille des zones d'habitation, mixtes et centrales devra permettre au canton d'atteindre aussi vite que possible un taux cantonal d'utilisation d'au moins 100% en se fondant sur le scénario qu'il s'est choisi.

Le mécanisme global de compensation inscrit dans le PDc est approuvé par la Confédération sur la base des informations relatives à la localisation des extensions prévues présentes sur la carte de synthèse du PDc; le canton est tenu de garantir la mise en œuvre des mesures de sécurisation nécessaires, ainsi que la concrétisation du programme de réduction des zones à bâtir fixé dans le PDc, au besoin en agissant par substitution.

Mandat d'information

Le canton démontrera dans le cadre du rapport sur l'aménagement du territoire au sens de l'article 9 OAT que les mises en zone approuvées sans compensation ont été globalement compensées au plan cantonal.

3. Instruments nécessaires aux déclassements

Le canton affiche un léger surdimensionnement en ZAB à vocation d'habitation et doit indiquer dans son plan directeur, conformément à l'article 5a, alinéa 4, OAT, les mesures et le délai pour remplir les exigences découlant de l'article 15 LAT, et en particulier son alinéa 2, relatif à la réduction des zones à bâtir surdimensionnées.

La fiche U_11 décrit les mesures à prendre par les communes pour gérer leur ZAB et pour garantir la disponibilité des surfaces nécessaires pour les déclassements. Il s'agit, dans le premier cas, de définir des critères de priorisation pour la réduction des zones à bâtir (cf. principe 2, let. d); dans le second, il s'agit de la création de zones réservées (ZR) et d'interdictions temporaires de bâtir jusqu'à l'établissement du PAL et, lors de la révision des PAL, de la création de zones d'utilisation différée (ZUD), instruments déjà inscrits dans la LCAT, ou du recours à d'autres dispositions permettant de garantir l'urbanisation différée des secteurs qui vont au-delà des besoins pour 2030. Afin d'éviter que les seules planifications ultérieures menées à terme concernent les communes ou régions dans lesquelles des extensions sont autorisées, le canton précise dans le Rapport technique, p.23, avoir fixé fin 2018 comme délai aux communes pour qu'elles établissent des zones réservées ou des zones à utilisation différée, délai à partir duquel le canton pourra agir par substitution. Du point de vue de la Confédération, l'action par substitution du canton constitue une des garanties requises à l'approbation du mécanisme global de compensation présenté.

Quant à la révision des PAL eux-mêmes, le dossier du PDc 2017 mentionne à plusieurs reprises un délai fixé à 2023. Ces éléments figurent à titre contraignant dans les arrêtés du Conseil d'Etat du 2 mai 2018 relatifs respectivement à l'approbation des six PDR et à celui concernant l'octroi d'un délai supplémentaire pour l'adaptation des plans d'affectation à l'Accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC).

4. Coordination supracommunale en matière de dimensionnement des zones à bâtir

La coordination supracommunale en matière de respect du dimensionnement des zones à bâtir (art.15, al.3, LAT) s'opère par le biais des PDR. Etablis parallèlement à l'adaptation du PDc à la LAT révisée et approuvés par le Conseil d'Etat le 2 mai 2018, les PDR en concrétisent la mise en œuvre au niveau local par-delà les frontières communales. Ils sont établis préalablement aux plans d'affectation communaux et définissent la répartition des surfaces de zone à bâtir commune par commune. Avec ces dispositions, le canton semble remplir les exigences légales fédérales, notamment en matière de dimensionnement des zones à bâtir (cf. 2 plus haut).

5. Controlling

Le contrôle et la garantie du respect des exigences tant du droit fédéral que de celles inscrites dans le PDc seront effectués par le canton dans un premier temps lors de l'approbation des PDR, puis dans le cadre de la procédure d'examen des PAL. Le controlling n'est ainsi qu'évoqué dans la fiche U_11, p.155, sans précision quant aux objectifs, à la nature et à la méthodologie envisagées. Certaines fiches du PDc disposent bien d'une rubrique *Indications pour le controlling et le monitoring*, mais dans leur partie non contraignante et sans plus de précision, puisqu'en l'état, le dossier du PDc 2017 ne s'exprime pas davantage sur le controlling qui sera mis en place.

Mandat d'information

Le canton transmettra à la Confédération l'état d'avancement de la mise en œuvre de sa stratégie d'urbanisation, en particulier quant aux révisions des planifications communales et des mesures prises pour bloquer la constructibilité des surfaces dépassant les besoins à 15 ans dans le cadre du rapport sur l'aménagement du territoire selon l'article 9 OAT.

4.35 Système de gestion des zones d'activités

Dans le cadre de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire, de nouvelles exigences relatives à la création de zones d'activités ont été introduites à l'article 30a, alinéa 2, OAT. Il découle de cet article que les cantons doivent introduire dans leur plan directeur un système de gestion des zones d'activités qui, d'une part, garantit globalement leur utilisation rationnelle et qui, d'autre part, soit respecté lors de toute création de zone d'activités. Concrètement, aucune nouvelle zone d'activité ne peut être créée tant que le système de gestion des zones d'activités n'aura pas effectivement été mis en œuvre.

Dans le PDc, les exigences liées aux zones d'activités économiques sont mentionnées dans les fiches E_11 (pôles de développement) et E_12 (gestion des zones d'activités). Dans cette dernière, mandat est donné au canton d'établir un système de gestion des zones d'activités, dont l'un des aspects sera un monitoring. Ce mandat est classé en coordination en cours et sa concrétisation est prévue pour 2018-23. Le projet de modification de la loi cantonale (P-LCAT) prévoit de même à son article 13a, alinéa 2, la mise en place d'un tel système, dont la responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre sont indiqués dans le PDc revenir au Service de l'aménagement du territoire (SAT) et au Service de l'économie (NECO). Avec ces dispositions, le canton remplit les exigences de la Confédération pour son plan directeur cantonal, même s'il convient de rappeler que c'est la mise en place effective d'un tel système qui constitue un préalable à la création de toute nouvelle zone de ce type, y compris dans les pôles, et pour autant que la démonstration du besoin concret et le respect des autres exigences du droit fédéral aient été établies au sein de ce système.

Le PDc établit dans la fiche E_11 neuf pôles de développement économiques (8 en état de coordination réglée et 1 en cours), dont 5 figurent parmi les sites prioritaires de développement de la Région capitale suisse. Les informations contenues dans le dossier du PDc 2017, notamment dans le *Monitoring 2018 des zones d'activités économiques* et le *Rapport technique*, servent à justifier le besoin en zones d'activités aux horizons 2030 et 2040 en fonction d'hypothèses de croissance, de densité (surface par emploi) et de capacité d'accueil des zones d'activités en vigueur. Si l'ensemble apparaît cohérent et pour l'essentiel convaincant, il ne valide pas encore le choix des localisations proposées pour les différents pôles.

Pour cinq des pôles, qui prévoient des extensions de zone à bâtir supérieure à 3 ha, le canton a fourni des informations détaillées justifiant leur approbation en coordination réglée, alors que trois autres ne connaîtront pas d'extension de zone à bâtir et que l'état de coordination du dernier (Cernier - Val-de-Ruz) est indiqué comme en cours.

La Confédération, sur la base des informations mises à disposition, est en mesure d'approuver en coordination réglée les pôles Littoral Ouest (extension), Littoral Est, Microcity, Entre-deux-Lacs (Cornaux-Cressier), y compris le projet relatif au futur centre d'achat, Val-de-Travers (Couvét-Buttes), Crêt-du-Loche (y c. NEODE) et Les Saignoles. Pour le pôle de Microcity, la Confédération rappelle la nécessité d'impliquer l'Ecole polytechnique fédérale dans le processus de développement; celle-ci devrait être ajoutée parmi les instances concernées de la Confédération. Pour le pôle de Cernier (Val-de-Ruz), le classement en coordination en cours paraît justifié étant donné qu'aucune décision concernant le financement de la nouvelle halte ferroviaire à cet endroit n'a encore été prise par la Confédération.

Le pôle du Chillou (Val-de-Ruz), par contre, présente un risque important de non-conformité aux dispositions du droit fédéral et ne peut être approuvé par la Confédération en coordination réglée. Le canton prévoit en effet la création d'une zone à bâtir isolée de près de 10 ha sur la zone agricole (majoritairement sur des SDA), qu'il est prévu de compenser en surface et en nature par le redimensionnement de zones dévolues à l'habitation, et non pas par la réduction de zones d'activités de surfaces équivalentes. De plus, un second pôle régional est envisagé dans le Val-de-Ruz à Cernier, avec une localisation sensiblement plus favorable, car combinée à une desserte en transports publics de qualité. Comme la concrétisation de ce pôle est liée à la décision de financement par la Confédération d'une nouvelle halte ferroviaire à cet endroit, elle est à juste titre inscrite dans le PDc en coordination en cours. Pour être éventuellement approuvé en coordination réglée par la Confédération, un pôle prévoyant la création de zone à bâtir au Chillou devrait au minimum garantir une compensation de surfaces équivalentes de zones d'activités rendues à la zone agricole, ainsi que la démonstration qu'aucune alternative plus judicieuse n'est envisageable dans le Val-de-Ruz, tel le pôle de gare de Cernier, ou ailleurs dans le canton. Dans l'intervalle, le pôle du Chillou est approuvé en coordination en cours.

Modification

Le pôle de développement économique du Chillou (Val-de-Ruz) est approuvé en coordination en cours par la Confédération (au lieu de coordination réglée).

4.36 Autre thème lié au domaine de l'urbanisation

Concernant les gens du voyage (fiche S_13), le canton s'oriente désormais vers la création d'une aire de passage pour la communauté nationale. Le titre et les principes de la fiche sont modifiés en ce sens. Cette aire de passage sera garantie par la création d'une zone spécifique cantonale (PAC). Par ailleurs, une aire provisoire a été créée à Vaumarcus sur un terrain de l'Etat proche de l'autoroute. Le site figure sur la carte de synthèse du PDc.

4.4 Espace rural, nature et paysage

Dans ce domaine (voir fiches correspondant aux lignes d'action S.2, S.3 et en partie R.3), ce sont essentiellement les fiches sur les SDA, l'espace réservé aux eaux et le développement touristique qui ont été modifiées (modification de règles). Par ailleurs, deux fiches totalement nouvelles concernent les résidences secondaires et zones de

constructions basses ainsi que l'espace forestier. Pour le canton, les autres fiches de ce domaine sont en statu quo ou ont seulement été mises à jour.

4.41 Surfaces d'assolement (SDA)

L'inventaire SDA du canton a été examiné par la Confédération sur la base des données arrêtées fin 2016 qui ont été transmises par le canton en mai 2018. Le canton précise dans le *Rapport technique*, p.28, disposer de 7237 ha de surfaces attestées, garantissant la surface minimale demandée par le plan sectoriel SDA, à savoir 6700 ha, ce que les analyses des données cantonales par l'ARE confirment.

La Confédération salue les précisions apportées dans le principe 1 de la fiche S_21 quant aux conditions auxquelles une mise en zone à bâtir avec emprise sur les SDA peut avoir lieu: recherche de variantes et pesée complète des intérêts; rappel des dispositions de l'article 30a, alinéa 1bis, OAT.

Le principe 2 décline le système de compensation des surfaces en emprise sur les SDA que le canton prévoit en introduisant une distinction entre, d'une part, les projets qui relèvent d'un intérêt cantonal prépondérant, rassemblés dans une liste actualisée et complétée dans le cadre du PDc 2017 (routes d'importance nationale et cantonale, zones de protection cantonale ICOP et surfaces à pérenniser comme vignes), et qui font l'objet d'un traitement au cas par cas pour déterminer leur taux de compensation, ainsi que, d'autre part, les projets qui ne relèvent pas d'un intérêt cantonal prépondérant, les carrières et les gravières, dont la surface en emprise doit entièrement être compensée. Afin de respecter les exigences du droit fédéral, la notion d'intérêt cantonal prépondérant est à comprendre dans le strict contexte du système de compensation, et non comme la justification d'une liste de catégories pour lesquelles une emprise sur les SDA serait a priori fondée au sens de l'article 30, alinéa 1bis, OAT. En effet, l'appartenance d'un projet donné à une catégorie d'une liste inscrite dans un plan directeur cantonal, si elle constitue un indice, n'exempte pas les autorités de mener une pesée des intérêts qui concrétise explicitement, lors de la procédure d'affectation ou de projet, en quoi le projet répond à un objectif que le canton estime important. En particulier, un simple renvoi à ladite liste est insuffisant et ne saurait lier les autorités dans le cas d'une mise en zone à bâtir; cette concrétisation devra intervenir soit dans le rapport explicatif au sens de l'article 47 OAT, soit dans la décision d'approbation correspondante.

Réserve à l'approbation

L'appartenance d'un projet donné à une catégorie de la liste des intérêts cantonaux prépondérants relative aux surfaces d'assolement, si elle constitue un indice, n'exempte pas les autorités de mener une pesée des intérêts qui concrétise explicitement, lors de la procédure d'affectation ou de projet, en quoi le projet répond à un objectif que le canton estime important.

4.42 Tourisme et résidences secondaires

En matière de tourisme, la fiche R_31 (Développer le tourisme) a été modifiée sur la base de la récente législation cantonale sur le tourisme ainsi que des principes direc-

teurs de la politique touristique du canton de 2016. En cas de grands projets à incidence spatiale, un concept touristique global doit être établi. La Confédération salue ce principe qui va dans le sens de recommandations établies par les services fédéraux et citées dans la fiche. Conformément aux exigences de la LAT et aux demandes du rapport d'examen de 2013, un lien avec le plan directeur cantonal doit de plus être assuré au moins en ce qui concerne les projets ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement.

La fiche S_29, totalement nouvelle, concerne les résidences secondaires et les zones de constructions basses. Elle rappelle les exigences de la législation fédérale sur les résidences secondaires (LRS et ORSec) qui doivent être mises en œuvre par les communes concernées. Le canton a apporté les corrections ponctuelles demandées par les services fédéraux lors de l'examen préalable.

Comme déjà signalé lors de l'approbation de 2013 en lien avec la fiche S_28, l'ARE rappelle que l'article 24d LAT, auquel il est fait référence dans cette fiche S_29, notamment dans le principe 2, ne concerne que les bâtiments satisfaisant à des exigences qualitatives élevées. Le canton doit donc examiner dans chaque cas si le bâtiment concerné tombe sous les exigences de l'article 24d, alinéa 2, LAT.

Quant aux zones de constructions basses (ZCB), il s'agit d'une particularité neuchâtoise. Ces zones, promulguées par un décret cantonal de 1966 visant la protection des sites naturels du canton, englobent les secteurs historiquement construits (habitat temporaire) au sein des crêtes et des forêts. Elles doivent aujourd'hui être redimensionnées. À cet effet, le canton a créé une zone réservée avec interdiction de bâtir durant 5 ans afin de réviser, à terme, les secteurs concernés. La mise à l'enquête publique de la zone réservée a eu lieu durant l'été 2017. Le *Rapport technique* informe que la révision des zones de constructions basses est en cours de finalisation.

4.43 Paysage, espaces naturels, forêts

Espace réservé aux eaux

La fiche S_36 a été substantiellement modifiée pour tenir compte des nouvelles dispositions légales fédérales et cantonales, de même que des nouvelles directives et de l'avancée des travaux en la matière. Le PDc mentionne également, dans le texte et sur les cartes, les secteurs de cours d'eau retenus pour une revitalisation durant les 20 prochaines années. Les cinq tronçons retenus correspondent aux priorités 1 et 2 de la planification stratégique cantonale de 2014.

La Confédération tient à signaler que certains contenus des documents «Espace réservé aux eaux en territoire urbanisé» et «Espace réservé aux eaux et agriculture», cités sous Références principales, ont perdu leur validité notamment suite à des arrêts du Tribunal fédéral précisant la définition du terme «densément bâti» et suite à l'entrée en vigueur de récentes adaptations de l'Ordonnance sur la protection des eaux (OEaux). La définition des secteurs densément bâtis (principe 6 de la fiche S_36) est dès lors à interpréter à la lumière de la jurisprudence du Tribunal fédéral. La fiche S_36 devra être réexaminée dans le cadre du développement du PDc en tenant compte du nouveau guide sur la thématique de l'espace réservé aux eaux qui est en cours d'élaboration.

Le canton a apporté les corrections ponctuelles demandées par les services fédéraux lors de l'examen préalable. Le SG DDPS rappelle que si, dans le cadre de la revitalisation de certains cours d'eau, des sites ou des infrastructures militaires/à usage militaire devaient être touchés ou risquaient d'être impactés d'une manière ou d'une autre, une coordination devrait avoir lieu avec le DDPS. De même, l'OFT rappelle que le canton doit consulter les entreprises ferroviaires avant la détermination de l'espace réservé aux eaux (art. 36a de la loi fédérale sur la protection des eaux LEaux et 18m de la loi fédérale sur les chemins de fer LCdF).

Mandat pour le développement du plan directeur

Le canton est invité à examiner et adapter la définition des secteurs densément bâtis à la lumière du nouveau guide sur l'espace réservé aux eaux.

Mandat pour la planification ultérieure

Lors de la détermination de l'espace réservé aux eaux, le canton veillera à consulter les entreprises ferroviaires et le SG DDPS si nécessaire.

Paysage

La carte annexée à la fiche S_31 mentionne dorénavant, outre les sites emblématiques, les limites paysagères à l'urbanisation. Celles-ci figurent également sur la carte de synthèse du PDc.

Bien que la fiche R_38 (Parcs naturels régionaux, PNR) contienne tous les éléments nécessaires selon la Notice explicative «Inscription des parcs selon la LPN dans le plan directeur cantonal» (ARE, 2009), ceux-ci n'ont pas tous la valeur contraignante demandée par l'article 27 de l'ordonnance sur les parcs d'importance nationale (OParcs). Notamment les objectifs spécifiques des deux PNR du Chasseral et du Doubs sont cités à titre informatif (indication rajoutée dans le texte lors de la mise à jour de la fiche), alors qu'ils devraient avoir une portée contraignante pour les autorités. Si les objectifs des parcs naturels régionaux existants devaient être adaptés à l'avenir ou qu'un nouveau parc devait voir le jour, le canton devrait alors conférer dans le plan directeur cantonal une portée contraignante aux objectifs de tous les parcs concernés par son territoire.

Forêt

Une nouvelle fiche S_39 (Valoriser et protéger l'espace forestier) est introduite dans le plan directeur, ce qui est à saluer. Cette fiche est pertinente; elle prévoit l'élaboration d'un plan d'aménagement forestier (PAF) cantonal en montrant les fonctions qu'il devra remplir et les éléments qu'il devra définir. Le PAF aura, pour le canton, la valeur d'un «plan directeur cantonal sectoriel».

Le canton a apporté les corrections ponctuelles demandées par les services fédéraux lors de l'examen préalable.

4.5 Mobilité / transports

Dans ce domaine (voir fiches correspondant aux lignes d'action A.1, A.2, A.3), les fiches sur les transports publics et la mobilité douce, sur le réseau routier et sur l'aviation civile ont été modifiées (modification de règles). Pour le canton, les autres fiches de ce domaine ont été uniquement mises à jour.

L'OFT signale que le Conseil fédéral a approuvé le 21 décembre 2017 une conception relative au transport ferroviaire de marchandises. Le canton est invité à intégrer ce thème actuellement absent du PDc dans le cadre du développement de celui-ci.

4.51 Transports publics et mobilité douce

Les fiches A_11, A_21, A_22, A_23, A_25 et A_27 relatives aux transports publics et à la mobilité douce ont été adaptées notamment en fonction de la Stratégie Neuchâtel Mobilité 2030, acceptée par la population en février 2016. Certaines d'entre elles se réfèrent en outre à de nouveaux instruments, tel le «Plan directeur cantonal de la mobilité douce cyclable» (PDCMC) de 2017 (adopté en 2018). Les fiches modifiées tiennent compte des réflexions cantonales les plus récentes dans ces domaines.

La fiche A_11 (Renforcer les liaisons ferroviaires avec les villes suisses et la France) a été mise à jour, notamment en lien avec la nouvelle situation en matière de TGV et le programme de développement stratégique de la Confédération (PRODES). Le canton a apporté les corrections ponctuelles demandées par les services fédéraux lors de l'approbation de 2013 et lors de l'examen préalable. L'OFT rappelle en lien avec les mandats M1 et M2 que les décisions sont de compétence fédérale selon l'article 48d LCdF.

En lien avec la fiche A_21 (Viser un report modal fort vers les transports publics et la mobilité douce), les CFF rappellent que les accès aux gares ne sont, actuellement déjà, pas partout adaptés; il est indispensable que des mesures soient rapidement prises pour faire face au développement des affluences dans les gares principales. L'OFT suggère au canton d'examiner la nécessité d'intégrer dans le PDc les mesures et projets liés à la gare de Neuchâtel (augmentation de la capacité, amélioration des accès aux trains [PRODES 2035, PA]), si des incidences territoriales importantes devaient être démontrées.

Le principe d'une liaison ferroviaire directe entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds est maintenu dans la fiche A_22, actualisée sur la base du projet transmis à l'Office fédéral des transports (OFT). Toutefois, ce projet est considéré comme une des variantes pour la relation entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds dans les études PRODES. Le message PRODES EA 2035, transmis le 31 octobre 2018 par le Conseil fédéral au Parlement, a retenu une variante prévoyant un évitement de Chambrélieu sur le tracé actuel (modernisation de la ligne existante). De même, l'ensemble des projets inscrits dans la fiche (sous Projets au sens de l'art. 8, al. 2 LAT et Autres projets) appelle les remarques suivantes:

- P1: comme expliqué ci-dessus, la liaison directe n'est pas intégrée dans le message PRODES EA 2035 transmis fin octobre 2018 aux Chambres fédérales, même si celles-ci devront encore se positionner.
- P2 à P4: Les haltes de Malakoff, des Eplatures, de Perreux, des Sugis et de Cornes-Morel ne sont pas intégrées dans le message PRODES EA 2035. La halte de Cernier dépend de la mesure P1 qui n'est pas dans la variante retenue par le Conseil fédéral.
- P5: La Confédération prend note des projets à long terme (>2040) classés en information préalable, notamment de la halte de Léchère et du projet Neuchâtel – Vausseyon - augmentation de la capacité (annoncé par les CFF). L'OFT indique qu'il n'a pas connaissance de ces projets.

C'est pourquoi les principes et l'ensemble des projets mentionnés la fiche A_22 doivent être approuvés sous réserve.

Réserve à l'approbation

Les principes d'aménagement et de coordination et l'ensemble des projets de la fiche A_22 doivent être considérés comme une vision qui ne saurait lier la Confédération, étant donné la décision relative au financement à prendre par les Chambres fédérales.

Le canton souhaite maintenir dans son plan directeur la liaison directe. Dans le rapport technique (p. 30), il indique cependant qu'une adaptation de cette fiche sera proposée suite à la décision des Chambres, si celles-ci tranchent en faveur de la variante «Modernisation de la ligne actuelle».

Mandat pour le développement du plan directeur

Modifier si nécessaire les indications du plan directeur cantonal en fonction de la décision qui sera prise en 2019 par les Chambres fédérales dans le cadre de PRODES.

Dans la fiche A_23 (Adapter et optimiser les transports publics régionaux), le canton explique comment il désire optimiser le rabattement sur les TP. L'OFT rappelle qu'une amélioration de l'offre et de l'accessibilité doit se faire sur les infrastructures existantes. Une extension de l'infrastructure de transports appartient au domaine de compétence de la Confédération et dépend donc d'une décision fédérale.

La fiche A_27 Promouvoir la mobilité douce accorde dorénavant une place plus importante au vélo et à la mobilité cyclable, comblant ainsi une lacune relevée lors de l'approbation de 2013. Le canton a apporté les corrections ponctuelles demandées par les services fédéraux lors de l'examen préalable.

4.52 Réseau routier

Les fiches A_31 et A_32 relatives au réseau routier sont adaptées pour tenir compte des réflexions du canton (notamment dans le cadre de la révision de la loi sur les routes et voies publiques LRVP) et de l'avancement des projets.

Des «projets au sens de l'art. 8, al. 2 LAT» ont été intégrés dans la fiche A_31 (Réorganiser le réseau routier). Le canton a apporté globalement les corrections ponctuelles demandées par les services fédéraux lors de l'examen préalable. A signaler cependant que dans la fiche, la H20 est parfois dénommée N20. Il convient d'harmoniser la terminologie en n'utilisant que le terme H20, comme dans le reste du document. Par ailleurs, sous Autres projets, le projet P3 se nomme simplement H18, ce qui n'est pas suffisamment précis.

L'OFROU demande en outre de préciser que le projet P2 Liaison N20-N5 entre Vausseyon et Serrières pour le mouvement Chaux-de-Fonds - Lausanne est un souhait du canton. En effet, la liaison entre la H20 et la N5 est déjà assurée par le tunnel de Prébarreau et, à ce jour, l'opportunité de remplacer la liaison actuelle par une nouvelle liaison n'est pas démontrée. A préciser comme suit: «P2. Remplacement de la liaison entre H20 - N5 pour le mouvement Chaux-de-Fonds – Lausanne (information préalable, souhait cantonal)».

Mandat pour le développement du plan directeur

Modifier la liste des projets de la fiche A_31 en précisant que le remplacement de la liaison entre H20 - N5 pour le mouvement Chaux-de-Fonds – Lausanne est un souhait cantonal.

La fiche A_32 (Réaliser les contournements du Locle et de La Chaux-de-Fonds H20-H18) est adaptée pour tenir compte de l'avancement des dossiers et de l'évolution des conditions-cadre (FORTA).

Le canton a fourni, dans le dossier d'approbation, un rapport explicatif sur le projet de route de contournement H18 Est de La Chaux-de-Fonds. Le contournement prévu, qui permettra de réduire la congestion au centre-ville de La Chaux-de-Fonds, se présente sous la forme d'un aménagement routier de 2'250 m reliant le Bas-du-Reymond à la Rue du Collège. Le nouveau tracé s'effectue essentiellement en tunnel. Les études d'opportunité ont permis d'évaluer plusieurs tracés et d'optimiser par conséquent les impacts territoriaux du projet. Des mesures d'accompagnement au profit de la mobilité douce et des transports publics sont de plus prévues et intégrées au projet d'agglomération. Sur la base des informations transmises, le projet de route de contournement H18 Est de La Chaux-de-Fonds peut être approuvé en coordination réglée.

4.53 Aviation civile

La fiche A_12 s'intitule désormais «Développer l'aéroport civil d'importance régionale La Chaux-de-Fonds – Les Eplatures et pérenniser les aérodromes de Neuchâtel et de Môtiers», car elle traite l'ensemble des infrastructures aéronautiques du canton.

Le canton a apporté les corrections ponctuelles demandées par les services fédéraux lors de l'examen préalable. La Confédération demande cependant que le périmètre d'aérodrome, l'aire de limitation d'obstacles ainsi que le territoire exposé au bruit de chaque aérodrome - qui sont représentés sur la carte annexée à la fiche A_12 - figurent également sur la carte de synthèse du plan directeur.

Mandat pour le développement du plan directeur

Faire figurer le périmètre d'aérodrome, l'aire de limitation d'obstacles ainsi que le territoire exposé au bruit de chaque aérodrome sur la carte de synthèse du plan directeur.

4.6 Approvisionnement, autres infrastructures

Dans ce domaine (voir fiches correspondant aux lignes d'action E.2 et en partie U.2 et U.3), les fiches sur les énergies renouvelables en général et sur les réseaux thermiques et l'énergie hydraulique, sur les matériaux et sur les déchets ont été modifiées (modification de règles). Pour le canton, les autres fiches de ce domaine sont en statu quo ou ont seulement été mises à jour. Quant à la fiche E_22 (Approvisionnement électrique) qui a été mise à jour, elle touche des intérêts fédéraux. Une nouvelle fiche sur le changement climatique a par ailleurs été introduite dans le PDC.

4.61 Energie

Les fiches E_21, E_23 et E_25 ont été modifiées notamment en fonction de la nouvelle conception directrice cantonale de l'énergie.

La fiche E_21 (Développer les énergies renouvelables et viser l'autonomie énergétique) se réfère à la conception directrice cantonale de l'énergie de 2015 (adoptée par le GC début 2017). Une adaptation de la législation est prévue à moyen terme.

Les principes d'aménagement de la fiche E_23 (Développer des réseaux thermiques à haute efficacité) ont été légèrement complétés et le principe du démantèlement des réseaux de gaz dans les zones à faible densité supprimé.

Les principes d'aménagement de la fiche E_25 (Valoriser le potentiel de l'énergie hydraulique) ont été reformulés. Par ailleurs, une étude cantonale a montré qu'aucun projet au sens de l'article 8, alinéa 2, LAT n'était, pour l'heure, à inscrire dans le PDc (cf. rapport explicatif, p. 25). Deux petites réalisations (Boudry et Serrières) ainsi que les projets d'optimisation sur l'Areuse sont néanmoins signalés dans la partie Dossier de la fiche.

Les aspects liés à la revitalisation des cours d'eau et aux assainissements à mettre en œuvre dans le domaine hydraulique (éclusées, charriage, libre migration du poisson) sont évoqués dans la fiche S_36 qui traite de l'espace réservé aux eaux. En ce qui concerne spécifiquement l'assainissement de la centrale du Châtelot, un mandat a été formulé dans le rapport d'examen de 2013 demandant au canton veiller, dans le cadre de la planification ultérieure, à trouver un équilibre durable entre utilisation hydraulique et nécessité de protection des écosystèmes.

La fiche E_22 (Assurer l'approvisionnement électrique) a seulement été mise à jour, mais comme elle concerne des intérêts fédéraux, il est important de rappeler qu'une réserve au sujet des principes qu'elle contient a été émise en 2013, dans la décision du Conseil fédéral aussi bien que dans le rapport d'examen. Cette réserve, de même que la remarque et le mandat pour le développement du PDc (voir rapport d'examen 2013, p. 30), conservent leur validité. L'OFEN rappelle que c'est aujourd'hui à Swissgrid, en tant que projetant, qu'il revient de fournir une étude qui sera ensuite évaluée par l'OFEN dans le cadre de la procédure de plan sectoriel Method-Planchamps-Cornaux (PSE). Le projet de ligne CFF Yverdon – Cornaux est quant à lui dorénavant traité dans le plan sectoriel des transports, partie Infrastructure rail (SIS), qui ne prévoit pas de solution de câblage pour ce projet. Pour ce qui est des installations électriques (lignes à haute tension et transformateurs) liées au projet de centrale à gaz de Cornaux II (conservé en tant qu'information préalable dans la fiche), l'OFEN a rendu une décision de classement de la demande le 15 juin 2016.

Rappel: Comme déjà précisé en 2013, la Confédération n'est pas liée par les principes qui figurent dans la fiche E_22.

La fiche E_24 (Valoriser le potentiel de l'énergie éolienne) a fait l'objet de corrections dans le cadre de l'approbation de 2013, corrections intégrées depuis dans la fiche. Le texte de la fiche n'a pas été modifié dans le cadre de la présente adaptation. Toutefois, comme un site (La Joux-du-Plâne – Les Quatre Bornes) a passé de la catégorie coordination en cours à celle de coordination réglée, le canton a fourni, dans le dossier d'approbation, un rapport explicatif sur ce projet. Le parc éolien de La Joux-du-Plâne – Les Quatre Bornes, comme les quatre autres sites intégrés dans la fiche E_24, repose sur

le concept éolien du canton de Neuchâtel de 2010. Ce parc, sis sur le territoire des cantons de Neuchâtel et de Berne, était jusqu'ici classé en catégorie coordination en cours car la coordination avec le canton de Berne n'était pas achevée. Elle l'est aujourd'hui et le site est dorénavant intégré dans le plan directeur du canton de Berne, approuvé par le Conseil fédéral en 2016. Le projet de parc éolien de La Joux-du-Plâne – Les Quatre Bornes est ainsi conforme aux planifications des deux cantons et peut être classé en coordination réglée.

Sur la base des informations transmises, le site éolien de La Joux-du-Plâne – Les Quatre Bornes peut être approuvé en coordination réglée.

4.62 Approvisionnement en matériaux

Les fiches E_30 et E_31 ont été ponctuellement adaptées. La fiche E_30 (Préserver et valoriser les ressources en matériaux) mentionne dorénavant explicitement que la ressource bois indigène doit être valorisée. S'agissant des carrières et gravières, deux nouveaux projets cantonaux ont été inscrits dans la fiche E_31 (Extraire et valoriser les matériaux minéraux) en tant que coordination réglée:

- Projet 1: extension de la carrière du Roc de Juracime (communes de Cornaux et St-Blaise)
- Projet 2: exploitations lacustres au large de Vaumarcus et de Saint-Aubin (nouveaux sites) et pérennisation des zones de dragage existantes de Cortaillod, St-Blaise et La Tène, selon PAC.

Dans le dossier d'approbation, le canton a intégré un rapport explicatif sur ces deux projets:

L'exploitation de matériaux lacustres est une particularité du canton de Neuchâtel et couvre environ trois quarts des besoins cantonaux en graviers. Il a été choisi de pérenniser ce type d'extraction dans un plan d'affectation cantonal (PAC) qui définit les zones de dragage et les périmètres de noyage. Le PAC a fait l'objet d'une procédure d'étude d'impact sur l'environnement. La procédure d'approbation de ce PAC est en cours.

La carrière du Roc est un site de production de ciment d'importance supra-cantonale lié à la cimenterie de Cornaux, sise à proximité. Le projet d'extension concerne 20 ha. Le phasage des étapes d'exploitation permet de limiter l'impact sur la forêt et les SDA; de plus, des surfaces situées à l'extérieur du site (par ex. remblayage de la marnière de Cornaux) sont utilisées pour compenser les emprises. Le plan d'extraction est en voie d'approbation et le permis d'exploitation pour la première étape du nouveau plan sera octroyé en parallèle.

Sur la base des informations transmises, les projets d'extension de la carrière du Roc et d'exploitation des matériaux lacustres peuvent être approuvés en coordination réglée.

4.63 Gestion des déchets

La fiche E_32 (Gérer et valoriser les déchets) a été modifiée en fonction de l'actualisation de la législation applicable en la matière (ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets, OLED) et de l'avancement des projets. Un nouveau projet d'installation de valorisation et de traitement des déchets (Secteur Rives à Coffrane) figure dans

cette fiche en tant que coordination en cours. Le projet de Centre logistique de tri et de valorisation des déchets et plateforme de transfert rail-route de Bellevue (Est de La Chaux-de-Fonds) est quant à lui nouvellement classé en coordination réglée, mais sans qu'un rapport explicatif ne soit fourni. Le PDc précise également que la plateforme est en fonction depuis 2014. Pour ces deux projets, l'annexe au rapport technique intitulée «Projets au sens de l'art.8, al. 2 LAT» indique qu'ils n'ont pas d'incidences importantes.

La carte annexée montre dorénavant également les installations de méthanisation agricole (biogaz) en tant qu'installations existantes (au nombre de deux). Les déchetteries régionales y figurent aussi non plus comme mesures du PDc, mais comme données de base.

4.64 Gestion de l'eau

Par rapport à l'examen préalable, l'adaptation de la fiche E_40 Gestion intégrée des eaux n'est plus considérée comme une mise à jour, mais comme une modification. Dans le cadre de la présente adaptation du PDc, la rédaction de la fiche a en effet été complètement reprise sur la base de la loi cantonale sur la protection et la gestion des eaux et son règlement d'exécution; les références ont en outre été complétées.

4.65 Changement climatique

La Confédération salue par ailleurs le fait que le canton ait établi une nouvelle fiche relative à la problématique du changement climatique (E_43). Celle-ci prévoit la réalisation d'un diagnostic des impacts et enjeux du changement climatique; ce diagnostic devrait ensuite déboucher sur une stratégie et des mesures d'adaptation dans les différents domaines touchés.

5 Forme

5.1 Conception générale du plan directeur

Le PDc contient dorénavant un chapitre introductif (introduction au PDc), ce qui est à saluer. Le canton veillera cependant à ce que ce chapitre contienne des explications sur tous les éléments généraux du PDc. Il y manque par exemple des explications relatives aux procédures pour les projets du PDc. Il devrait aussi contenir ou au moins renvoyer aux Explications concernant les fiches de coordination placées après le sommaire des fiches, pour l'heure difficilement trouvables. Il serait en outre judicieux que ces explications portent sur l'ensemble du contenu des fiches, les rubriques qui constituent la partie contraignante du plan directeur n'y étant pour l'instant pas mises en évidence.

Conformément à l'article 8 de la LAT, le plan directeur cantonal doit traiter des activités et projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement et montrer la façon de les coordonner. Le PDc 2017 liste sous «Projets au sens de l'art. 8 al.2 LAT» ceux considérés par le canton comme ayant des incidences importantes. Pour ces derniers qui sont classés en coordination réglée, le canton a transmis, avec le dossier d'approbation, des rapports explicatifs (au nombre de 10, présentant tous une structure identique jugée adéquate par la Confédération) qui rendent compte de la coordination spatiale effectuée. Des incohérences existent cependant entre ce qui figure dans les fiches du PDc et ce qui figure dans les annexes au rapport technique intitulées «Projets au sens de l'art. 8, al. 2 LAT» et «Tableau synoptique des projets du plan directeur cantonal». A titre d'exemples, l'annexe au Rapport technique indique que certaines fiches mentionnent des projets qui n'y sont pas, en tout cas pas comme projets au sens de l'article 8 LAT, et considère comme projets au sens de l'article 8 LAT des projets qui figurent sous Autres projets dans les fiches (A_22, A_32) ou inversement (E_11). Le canton veillera à supprimer ces différences.

Le canton explique comment sont évaluées les incidences importantes décrites dans le Complément au guide dans le contexte neuchâtelois (cf. Rapport 7 OAT et annexe au Rapport technique). Ce ne sont cependant pas vraiment des critères et ils ne sont pas précisés par type de projet, ce qui ne rend pas les démarches pour l'intégration de futurs projets dans le PDc très transparentes. Le PDc ne fournit pas non plus d'indication sur la procédure à suivre pour le passage en coordination réglée des projets déjà mentionnés dans le PDc ou pour l'intégration de futurs projets dans le PDc. La Confédération rappelle que ces adaptations du plan directeur doivent lui être soumises pour approbation après consultation publique.

A noter que le canton a choisi d'appliquer les catégories de coordination au sens de l'article 5 OAT non seulement aux projets (P1, P2, etc.), mais également aux mandats (M1, M2, etc.) intégrés dans les fiches, même si ces mandats ne font pas partie du contenu contraignant du PDc (contenu non tramé en bleu; cf. Explications concernant les fiches de coordination classées après le Sommaire des fiches).

5.2 Cartographie

La carte de synthèse, de même que les cartes annexées aux fiches, ne montrent plus les catégories de coordination des mesures du PDc. Ces dernières figurent cependant dans le texte des fiches généralement sous «Projets au sens de l'art. 8 al.2 LAT», quelquefois sous les principes d'aménagement (par ex. fiche U_11, principe 5).

5.3 Adaptation des documents

Il serait important de préciser, dans le plan directeur lui-même, les modalités et les procédures à suivre concernant les adaptations du PDc, notamment en lien avec les aspects de l'urbanisation et avec les projets (cf. ci-dessus).

Concernant la procédure d'approbation des adaptations, le DETEC n'approuve pas les fiches classées en statu quo et mise à jour dans le tableau p.9 à 11 de l'introduction du plan directeur cantonal. Cette mention doit être supprimée dans l'encadré de l'introduction (en p. 9) et dans les fiches concernées (~~Approuvées par le DETEC~~). Comme déjà indiqué en p. 9 ci-devant, pour ces fiches, c'est l'approbation du Conseil fédéral de juin 2013 qui fait foi.

Modification

Les mentions «Approuvées par le DETEC» des fiches en statu quo et mises à jour sont supprimées, de même que la mention correspondante dans l'encadré de l'introduction (p.9).

5.4 Contrôle de la mise en œuvre

Selon ce qui est mentionné dans l'introduction au PDc 2017 (p. 9), la réalisation des mesures du plan directeur et leur efficacité sont évaluées à travers les outils de «controlling-monitoring» qui doivent encore être consolidés. De nombreuses fiches contiennent des indications à ce sujet.

Le canton dispose d'un Observatoire cantonal du territoire (valorisation des géodonnées, analyses sur l'état de l'aménagement). Le Projet d'agglomération bénéficie également d'un monitoring propre, avec rapport d'évaluation tous les 4 ans. Les travaux effectués dans le cadre de l'Observatoire cantonal permettent d'alimenter le rapport quadriennal sur l'aménagement à l'attention du Grand Conseil. Le prochain est prévu pour 2019. Ce rapport sera également transmis pour information à la Confédération, conformément à l'article 9 OAT. Le canton veillera à y donner une importance particulière aux thématiques liées à l'urbanisation (notamment développement vers l'intérieur). Il y informera également la Confédération de l'avancement des planifications (établissement de zones réservées, révision des plans d'affectation).

6 Proposition à l'attention de l'autorité d'approbation

Sur la base du présent rapport d'examen, l'ARE propose au Conseil fédéral de prendre la décision suivante:

1. Les modifications du plan directeur du canton de Neuchâtel sont approuvées sur la base du rapport d'examen de l'Office fédéral du développement territorial du 8 février 2019, avec les réserves selon points 2 à 11 ci-dessous.
2. L'approbation ne s'étend pas aux fiches classées en statu quo et mises à jour dans le tableau p. 9 à 11 de l'introduction du plan directeur cantonal, qui n'ont pas été examinées par la Confédération. Les mentions «Approuvées par le DETEC» de ces deux types de fiches sont dès lors supprimées, de même que la mention correspondante dans l'encadré de l'introduction (p. 9).
3. Cette approbation se base sur
 - a. une répartition de la population et des emplois à l'horizon 2040 assurant le maintien au moins à son niveau actuel de la proportion de la population que connaissent 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;
 - b. un territoire d'urbanisation 5'725 ha à l'horizon 2040;
 - c. la répartition du territoire d'urbanisation à l'horizon 2040 résumée dans le rapport d'examen de l'ARE du 8 février 2019.
4. Fiches E_11 et U_13: Le pôle de développement économique du Chillou au Val-de-Ruz et le pôle de gare de la halte des Eplatures sont approuvés en coordination en cours (au lieu de coordination réglée).
5. Fiche U_15: Le secteur de friche de la Route de France / Col des Roches, au Locle, est approuvé en coordination réglée à la condition que l'amélioration annoncée de la desserte en transports publics soit effectivement mise en œuvre.
6. Fiche S_21: L'appartenance d'un projet donné à une catégorie de la liste des intérêts cantonaux prépondérants relative aux surfaces d'assolement, si elle constitue un indice, n'exempte pas les autorités de mener une pesée des intérêts qui concrétise explicitement, lors de la procédure d'affectation ou de projet, en quoi le projet répond à un objectif que le canton estime important.
7. L'évolution de la taille des zones d'habitation, mixtes et centrales devra permettre au canton d'atteindre aussi vite que possible un taux cantonal d'utilisation d'au moins 100% en se fondant sur le scénario qu'il s'est choisi.
8. Le mécanisme global de compensation inscrit dans le plan directeur cantonal est approuvé par la Confédération sur la base des informations relatives à la localisation des extensions prévues présentes sur la carte de synthèse du plan directeur; le canton est tenu de garantir la mise en œuvre des mesures de sécurisation nécessaires, ainsi que la concrétisation du programme de réduction des zones à bâtir fixé dans le plan directeur, au besoin en agissant par substitution.
9. Etant donné la décision relative au financement et à l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire encore à prendre par les Chambres fédérales, la description de la liaison RER directe entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds du Projet de territoire et les représentations cartographiques correspondantes du plan directeur doivent être

considérées comme une vision qui ne saurait lier la Confédération. Il en est de même pour les principes d'aménagement et de coordination et l'ensemble des projets de la fiche A_22.

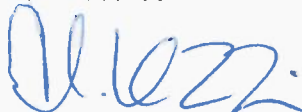
10. Le canton est invité lors de la prochaine adaptation du plan directeur à
 - a. compléter les principes relatifs à la répartition de la croissance de la population et des emplois conformément à l'interprétation de la Confédération;
 - b. inscrire la valeur totale du territoire d'urbanisation dans la partie contraignante du plan directeur cantonal;
 - c. compléter la partie contraignante du plan directeur cantonal avec une présentation chiffrée de la répartition et de la coordination de l'expansion régionale des surfaces affectées à l'urbanisation;
 - d. inscrire des critères de qualité de desserte par les différents modes de transport pour les secteurs en friche bien desservis;
 - e. démontrer comment le réexamen et l'optimisation de la législation cantonale en vue de favoriser la densification et de garantir la disponibilité juridique des terrains ont été réalisés, et intégrer le cas échéant dans le texte du plan directeur cantonal les éléments (objectifs, principes de mise en œuvre) requis pour assurer leur coordination et en préciser l'opérationnalisation;
 - f. inscrire dans le plan directeur cantonal les informations relatives à l'état de coordination des projets (pôles et friches).

11. Le canton est invité dans le cadre du développement de son plan directeur à
 - a. examiner et adapter la définition des secteurs densément bâtis à la lumière du nouveau guide sur l'espace réservé aux eaux;
 - b. modifier si nécessaire les indications du plan directeur cantonal en fonction de la décision qui sera prise en 2019 par les Chambres fédérales concernant le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire;
 - c. modifier la liste des projets de la fiche A_31 en précisant que le remplacement de la liaison entre H20 - N5 pour le mouvement Chaux-de-Fonds – Lausanne est un souhait cantonal;
 - d. faire figurer le périmètre d'aérodrome, l'aire de limitation d'obstacles ainsi que le territoire exposé au bruit de chaque aérodrome sur la carte de synthèse du plan directeur.

Cette décision constitue une approbation au sens de l'article 38a alinéa 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700). Les alinéas 2 et 3 de l'article 38a LAT ne sont dès lors plus applicables au canton de Neuchâtel.

Office fédéral du développement territorial

La directrice



Maria Lezzi