



Commune de Val-de-Ruz

Conseil communal

CRÉATION D'UN PROJET DE TERRITOIRE ET ÉLABORATION DU PLAN DIRECTEUR RÉGIONAL

Rapport d'information au Conseil général

Version : 1.0 - TH 233860

Date : 31.03.2016

Révisions

Date	Version	Description	Auteur(s)
30.10.2015	0.1	Création du document	S. Jobin
18.02.2016	0.2	Passage du rapport en revue par le Conseil communal	CC
19.02.2016	0.3	Modification du document en fonction des remarques du Conseil communal	S. Jobin
15.03.2016	0.4	Passage du rapport en revue par la Commission du développement territorial et durable	CDTD
18.03.2016	0.5	Modification du document en fonction des remarques de la Commission du développement territorial et durable	S. Jobin
30.03.2016	0.6	Compléments au rapport	A. Blaser
31.03.2016	1.0	Validation du rapport	CC

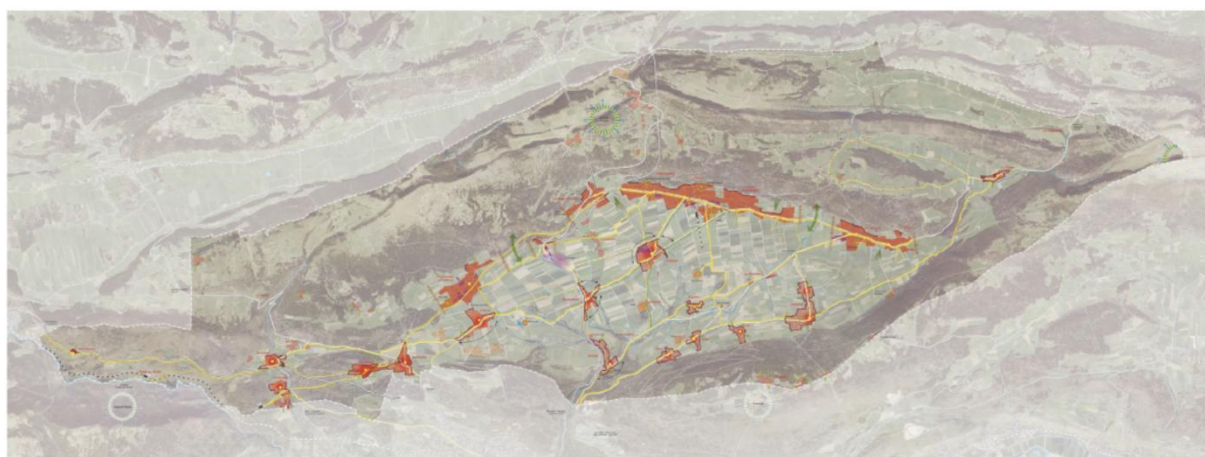
Table des matières

1.	Introduction.....	6
2.	Déroulement du projet.....	7
2.1.	Bref historique	7
2.2.	Méthode.....	7
2.2.1	Le rôle essentiel de la Commission du développement territorial et durable	10
2.3.	Participation des Communes de Valangin, Rochefort et Brot-Dessous	10
2.4.	Planification du projet.....	12
2.4.1	Planning général.....	12
2.4.2	Planning du plan directeur régional 1	12
2.5.	Critiques objectives de la structure mise en place.....	13
3.	Modification du projet en cours de route	15
3.1.	Séance du SAT aux communes, 21 novembre 2014	15
3.2.	Séance entre le SAT et les Communes de la région Val-de-Ruz.....	16
3.2.1	Bases légales relatives au PDR	16
3.2.2	Contenu du PDC selon la LAT	17
3.2.3	Principes validés par la C ³ DC.....	19
3.2.4	Elaboration d'un PDR	19
3.2.5	Attentes de l'Etat envers les régions.....	21
3.2.6	Attentes spécifiques de l'Etat envers la région Val-de-Ruz.....	24
4.	Coûts.....	26
4.1.	Comparatif entre le rapport du 8 septembre 2014 et la situation actuelle.....	26
4.2.	Détail des coûts.....	28
4.2.1	Inventaire de la zone à bâtir	28
4.2.2	PDR-1 (Urbaplan)	28
4.2.3	PDR-1 (transports).....	28
4.2.4	PDR-1 (équipement).....	28
4.2.5	Prestations du Réseau Urbain Neuchâtelois (RUN)	29
4.2.6	Zone d'activités économiques du Chillou / écologie industrielle.....	29
4.2.7	Participation au Parc Chasseral.....	29
4.2.8	Nouvelles recettes	30
4.3.	Analyse de la situation financière	30
5.	Le projet de territoire pour la Commune de Val-de-Ruz.....	31
5.1.	Options stratégiques optionnelles dans le cadre du redimensionnement de la zone à bâtir (ZAB)	34
6.	Suite des travaux	36
7.	Postulats et motion à classer.....	37
7.1.	Postulat du groupe PLR-PDC « Contournement de Fontaines – quelle connexion à la J20 ? », du 30 juin 2014.....	37

7.2. Postulat du groupe PS « Contournement de Fontaines », du 30 juin 2014	38
7.3. Postulat de membres du Conseil général « concernant le déroulement de la mise en place du plan d'aménagement local (PAL) », du 29 septembre 2014.....	38
7.4. Motion du groupe PLR-PDC « concernant les pistes cyclables du Val-de-Ruz », du 30 juin 2014.....	39
8. Conclusion	39
9. Annexes	41

Liste des abréviations principales

Abréviation	Signification	Abréviation	Signification
ARE	Office fédéral du développement territorial	PA	Projet d'agglomération
C³DC	Commission consultative de la conception directrice cantonale et du PDC	PAL	Plan d'aménagement local
CDTD	Commission du développement territorial et durable	PDC	Plan directeur cantonal
COMUL	Communauté urbaine du littoral	PDR	Plan directeur régional
DDTE	Département du développement territorial et de l'environnement	PRODES	Programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire
HE	Habitant/emploi	RUN	Réseau Urbain Neuchâtelois
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire	SAT	Service cantonal de l'aménagement du territoire
LCAT	Loi cantonale sur l'aménagement du territoire	SCTR	Service cantonal des transports
LPR	Loi fédérale sur la politique régionale (RS 901.0), du 6 octobre 2006	SDA	Surfaces d'assolement
LTP	Loi cantonale sur les transports publics	TIM	Transports individuels motorisés
MD	Mobilité douce	TP	Transports publics
OAT	Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire	ZAB	Zone à bâtir
OFS	Office fédéral de la statistique	ZAGR	Zone agricole
OFT	Office fédéral des transports		



Source : Urbaplan, 2015

Monsieur le président,
Mesdames les conseillères générales, Messieurs les conseillers généraux,

1. Introduction

Le 29 septembre 2014, le Conseil communal a soumis au Conseil général une demande de crédit-cadre d'un montant de CHF 745'000 relative à la création d'un plan d'aménagement local (PAL). Le Législatif a adopté ce crédit-cadre à l'unanimité.

Le présent rapport a pour but de présenter le déroulement du projet, les différentes modifications que celui-ci a subies en cours de route, de faire un état des lieux financier puis, finalement, de présenter notre projet de territoire élaboré non seulement en partenariat avec les Communes voisines et les instances supérieures (Etat et Confédération) mais particulièrement en collaboration avec les citoyennes et citoyens de notre Commune via les Réseaux.

Le plan directeur régional (PDR) - ou projet de territoire - est l'élément-clé du Val-de-Ruz de demain. En effet, c'est bien ce document qui pose les premières pierres de notre aménagement territorial et la vision d'un développement durable de notre nouvelle Commune pour les prochaines décennies. Que l'on parle de visions ou de projets, tout est réuni pour que Val-de-Ruz puisse répondre aux enjeux de la loi fédérale révisée sur l'aménagement du territoire (LAT) et participer de manière proactive à la cohésion cantonale.

Si la démarche liée aux projets-modèles de la Confédération a engendré un travail nettement plus conséquent qu'imaginé à l'origine, notamment dans le cadre des exigences posées par les instances supérieures, la façon innovante et ambitieuse qui a permis d'élaborer le PDR a donné à la Commune de Val-de-Ruz une visibilité et un poids non négligeables tant sur le plan cantonal que sur le plan fédéral. Notre démarche de co-citoyenneté a même suscité l'intérêt des collectivités tchèques qui sont venues à notre rencontre le 8 octobre 2015.

Le Conseil communal tient à remercier l'ensemble des acteurs de ce dossier pour le travail réalisé dans un laps de temps relativement restreint : les conseillers généraux qui ont participé aux ateliers de travail et aux séances des Réseaux, les mandataires, le personnel communal, les partenaires cantonaux et fédéraux et surtout les citoyennes et citoyens, qui sont au centre de notre démarche et qui ont consacré de manière bénévole leur temps pour imaginer le Val-de-Ruz de demain. C'est avec confiance que le Conseil communal soumet au Conseil général le présent rapport d'information.

2. Dérroulement du projet

2.1. Bref historique

La démarche participative est en quelque sorte devenue la « marque de fabrique » de la Commune de Val-de-Ruz. En effet, rappelons que les citoyennes et citoyens ont été associés aux travaux relatifs à la fusion de 15 communes et 10 syndicats intercommunaux et que les deux chapitres concernant la dimension sociétale du projet de fusion¹ est le fait d'un groupement citoyen.

Rappelons également que l'élaboration du premier plan de législature a fait l'objet d'une démarche participative permettant à la population, dans la ligne du projet de société proposé dans le cadre de la fusion, de s'impliquer dans la définition des axes de développement prioritaires de la Commune. Ce processus a rencontré un vif succès : 164 personnes se sont annoncées et ont participé à quatre ateliers (*habiter, vivre, entreprendre et découvrir*) durant la période de septembre 2013 à janvier 2014 ; 17 axes stratégiques ont été proposés à l'Exécutif communal à l'issue de la démarche ; la quasi-totalité des propositions a été intégrée dans le plan de législature et a reçu un accueil excellent au niveau des Autorités législatives communales.

Par un hasard du calendrier, la Confédération a lancé de novembre 2013 à février 2014 un appel d'offre pour des projets-modèles visant à mettre en place des approches innovantes pour renforcer la qualité de vie, la diversité, la compétitivité et la solidarité, tel que le prévoit le Projet de territoire suisse. Il est apparu comme une évidence au Conseil communal que la démarche participative, bien implantée au sein de notre Commune, devait être valorisée dans le cadre de la mise en œuvre de notre projet de territoire puis du plan d'aménagement local (PAL). La Commune de Val-de-Ruz, avec l'appui du Réseau Urbain Neuchâtelois (issu également d'un projet-modèle de la Confédération) a présenté son dossier à l'office fédéral du développement territorial (ARE) sous l'intitulé « *Cocitoyenneté: une intégration innovante et ambitieuse de la population pour une urbanisation durable* ». Sur 133 candidatures, 33 ont été retenues par l'ARE dont le dossier de Val-de-Ruz. La Confédération alloue dans ce cadre à la Commune une subvention d'un montant de CHF 175'000.

Le processus d'élaboration du projet de territoire et du PAL vise à développer et à faire émerger de nouveaux instruments de gestion de l'aménagement territorial, orienté cocitoyenneté, en appui à la mise en œuvre d'une stratégie foncière volontariste allant dans le sens des objectifs de la nouvelle LAT ; cette démarche a d'ailleurs été appelée de leurs vœux par les participants aux ateliers thématiques de l'automne 2013, exprimant le souhait que la Commune se dote d'un instrument de conduite et de développement maîtrisé de son territoire.

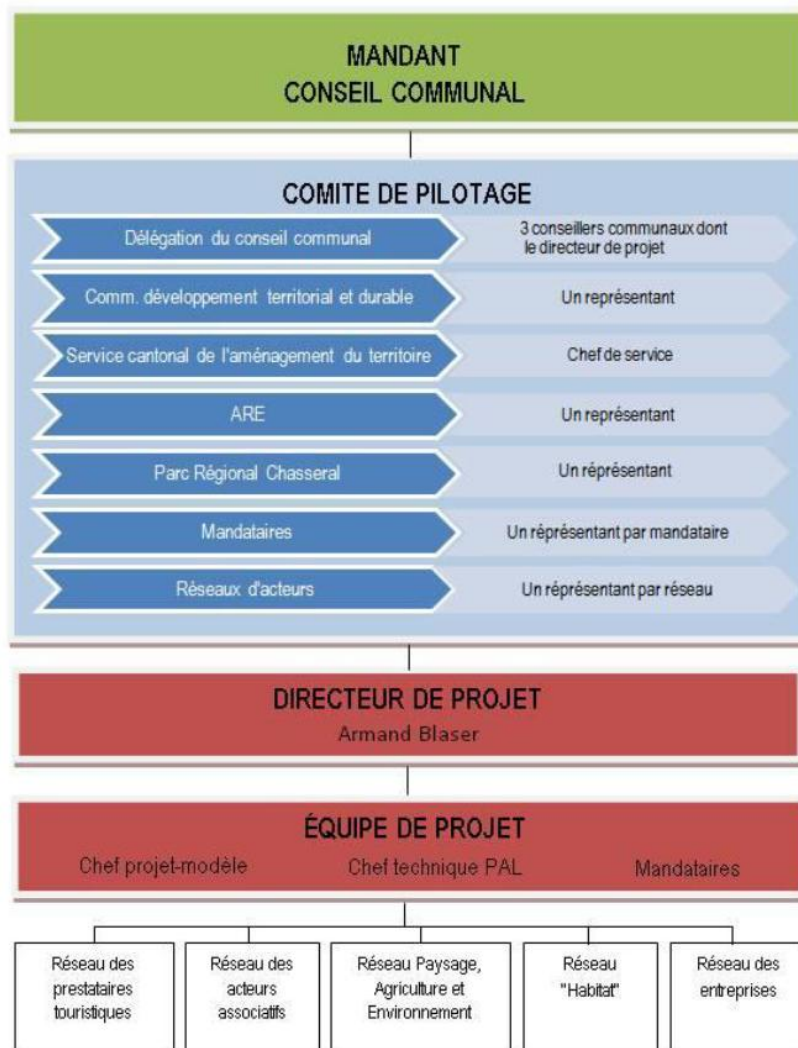
2.2. Méthode

La structure du projet telle que présentée en page 21 du rapport du Conseil communal au Conseil général à l'appui d'une demande de crédit-cadre de CHF 745'000 relative à la création d'un plan

¹ p. 65 à 86 du rapport commun des Conseils communaux aux Conseils généraux à l'appui de l'adoption de la convention de fusion, du 21 mars 2011.

d'aménagement local (PAL) pour le territoire de Val-de-Ruz, du 8 septembre 2014, a été légèrement modifiée en cours de route afin d'être adaptée le mieux possible aux besoins du projet.

Le rapport du 8 septembre 2014 matérialise l'organisation du projet comme suit :

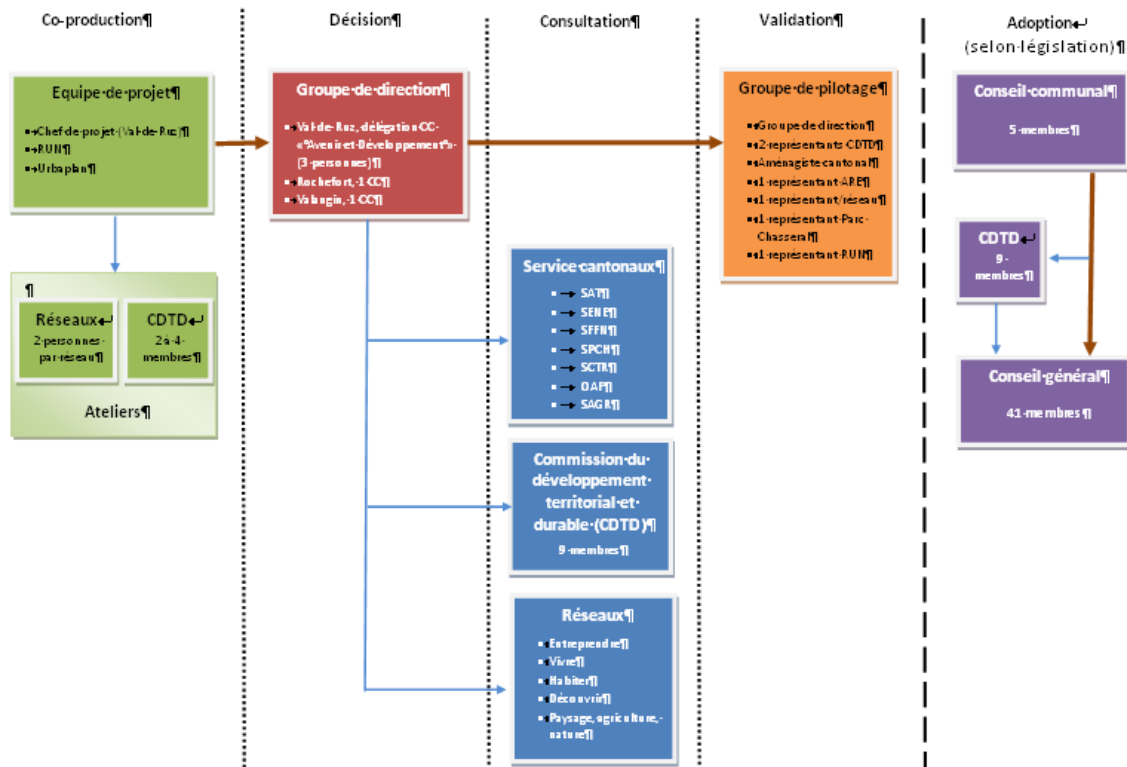


A l'origine, il s'agissait pour l'équipe de projet (techniciens) de travailler en collaboration avec chacun des réseaux, de traiter les idées et informations obtenues en cohérence avec les aspects légaux, puis de remonter les documents au directeur de projet pour validation. Une fois cette étape achevée, le travail était soumis à un comité de pilotage intégrant l'ensemble des partenaires concernés pour remarques, modifications et validation. A la fin du processus, il appartenait au Conseil communal d'approuver ou non les documents puis de les transmettre au Législatif pour information.

Cependant, pour respecter le calendrier du projet, il est vite apparu qu'il était illusoire de travailler de manière intensive et à tour de rôle avec les cinq réseaux, qui représentent chacun une trentaine de personnes : les séances au fur et à mesure de l'avancement du projet auraient été beaucoup trop nombreuses. En matière de validation, le seul regard du directeur de projet n'était pas en cohérence

avec le principe des délégations mises en place au sein du Conseil communal (délégation que l'on retrouve par ailleurs au niveau du comité de pilotage) ; il fallait donc intégrer cet élément pour permettre un avancement du projet plus efficient.

Ainsi, l'équipe de projet a proposé la structure suivante au Conseil communal en février 2015 ; cette structure est celle qui prévaut aujourd'hui.



Sous cette forme, les réseaux nomment officiellement deux de leurs représentants pour participer aux ateliers de co-production ; il en va de même pour la Commission du développement territorial et durable, issue du Législatif de la Commune de Val-de-Ruz. L'ensemble du travail qui en ressort est géré par l'équipe de projet (animation des ateliers, traitement technique des informations, suivi logistique et organisationnel).

Les travaux une fois traités sont remis au groupe de direction ; ils sont discutés, évalués et adaptés. Le groupe de direction, qui est une émanation des Conseils communaux (Valangin a rejoint le processus le 26 juin 2015 et Rochefort le 14 août 2015), décide d'adopter les travaux.

S'ensuit une phase de consultation avec, d'une part, les services cantonaux et, d'autre part, l'ensemble des membres des réseaux et des membres de la CDTD (séance plénière) :

- la séance avec les services cantonaux permet de s'assurer que l'élaboration du projet de territoire répond aux exigences de l'Etat et reste en concordance avec le plan directeur cantonal ;

- la séance avec les membres des cinq réseaux et de la CDTD permet de présenter les travaux issus des ateliers, qui ont été préalablement approuvés par le groupe de direction et annotés par les services cantonaux. C'est à l'occasion de cette séance que l'on peut se rendre compte si le projet de territoire reste en adéquation avec les idées des différents acteurs ; en effet, les participants ont l'opportunité de transmettre au groupe de direction leurs remarques quant au travail réalisé ;
- la dernière phase du processus consiste à réunir les membres du groupe de pilotage. Plus qu'un organe de validation, il est aussi la plateforme d'échange du projet-modèle de Val-de-Ruz avec la Confédération : en effet un représentant par réseau est convié à cette séance dans le but de garantir que les travaux ressortis des ateliers correspondent à ce qui a été présenté dans les étapes précédentes. Ces personnes sont les garantes de la démarche de co-citoyenneté.

2.2.1 Le rôle essentiel de la Commission du développement territorial et durable

La Commission du développement territorial et durable (CDTD), issue du Législatif de notre Commune, a été dès le début associée à l'élaboration du projet. En effet, ses membres sont des citoyens élus et ils seront amenés, au final, à transmettre un rapport au Conseil général sur le projet de territoire puis sur le PAL.

Au lancement du projet, la CDTD a rendu le Conseil communal attentif au fait que la démarche co-citoyenne ne devait pas dépasser les prérogatives des élus et qu'il était nécessaire en cela de trouver une subtile alchimie permettant d'innover tout en respectant les institutions en place.

Cette remarque correspond entièrement aux objectifs de co-citoyenneté. Il a ainsi été décidé de faire de la CDTD la garante du bon déroulement du projet ; elle est dès lors intégrée à pratiquement toutes les étapes du projet :

- dans la **phase de co-production**, deux de ses membres participent aux ateliers ;
- dans la **phase de consultation**, la CDTD participe aux séances plénières des réseaux. A relever qu'une séance ordinaire de la CDTD est organisée avant la séance des réseaux, dans le but de garantir un débat politique au sein même du projet ;
- dans la **phase de validation**, deux de ses membres sont intégrés au groupe de pilotage, permettant ainsi un échange avec les représentants de l'Etat et de la Confédération.

2.3. Participation des Communes de Valangin, Rochefort et Brot-Dessous

Lorsque le projet s'est mis en place et a débuté officiellement (entre novembre 2014 et mars 2015), la Commune de Val-de-Ruz imaginait que le PDR ne concernerait que son territoire puisqu'il est issu d'une fusion de 15 communes et correspond, à peu de choses près, aux limites de la région.

Or, dans le courant du mois de février 2015, la Commune a appris que le PDR sera élaboré avec la participation des Communes de Valangin, Rochefort et Brot-Dessous. Cela a été confirmé par les représentants du service cantonal de l'aménagement du territoire (SAT) à l'occasion d'une séance

tenue en date du 6 mars 2015 à la salle de conférences de la Fontenelle², à laquelle participaient également les représentants de Valangin et Rochefort, la Commune de Brot-Dessous n'étant pas représentée.

La structure du projet étant d'ores et déjà mise en place et la convention liée au projet-modèle dûment signée par la Confédération, il s'agissait dès lors pour la Commune de Val-de-Ruz de trouver une solution permettant d'intégrer ces nouveaux partenaires dans le processus.

La Commune de Brot-Dessous étant à ce moment-là sous tutelle de l'Etat et engagée dans un processus de fusion avec Rochefort, l'administrateur *ad intérim* s'en est directement remis à l'Exécutif rochefortois. Dans un premier temps, ce dernier a décliné les invitations de Val-de-Ruz ; en effet, par rapport à sa situation géographique, la Commune de Rochefort a souhaité explorer la piste d'une possible association avec la région de la communauté urbaine du littoral (COMUL).

Quant à l'Exécutif valanginois, il a demandé un délai de réflexion au vu d'une éventuelle fusion de sa Commune avec la Ville de Neuchâtel. C'est en date du 26 juin 2015 que Valangin a rejoint Val-de-Ruz dans le processus d'élaboration du PDR-1, séparant ainsi le processus de fusion de l'aspect régional.

Puis, Rochefort a intégré le processus mis en place par Val-de-Ruz en date du 14 août 2015 puisque le rapprochement avec la COMUL n'a pas eu de suite positive.

Ainsi, les conseillers communaux de Valangin et Rochefort en charge du dicastère du développement territorial intègrent le groupe de direction et rejoignent les membres de la délégation « Développement régional et avenir » du Conseil communal de Val-de-Ruz.

Le processus de Val-de-Ruz est centré sur la démarche participative, via les réseaux citoyens. La Commune de Rochefort rejoignant le processus au mois d'août 2015, et vu l'état d'avancement des réflexions liées au PDR, son Conseil communal a estimé qu'il était trop tard à ce stade d'intégrer sa population aux réseaux mis sur pied par Val-de-Ruz. La Commune de Valangin a quant à elle lancé un appel via sa feuille d'informations : une seule inscription est parvenue à l'équipe de projet, qui a tenté de prendre contact avec la personne en question mais en vain. Pour permettre la circulation de l'information, un conseiller général de Valangin a participé aux séances plénières des réseaux.

Il y a lieu de relever que les Communes ont convenu de se partager les frais liés à l'élaboration du PDR en fonction du nombre d'habitants par commune³.

² Voir chapitre 3.2 du présent rapport.

³ Voir chapitre 4.2.8 du présent rapport.

2.4. Planification du projet

2.4.1 Planning général

Le rapport du 8 septembre 2014 (pages 24 et 25) indiquait les différentes étapes du projet, qui peuvent être résumées comme suit :

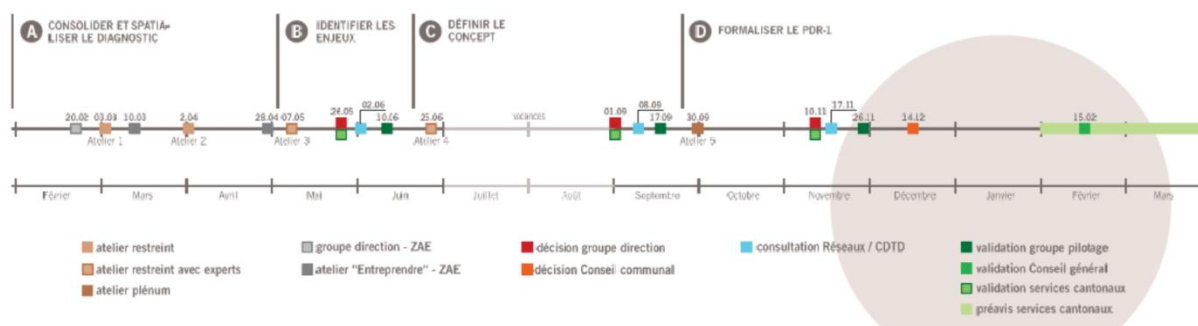
1. Projet de territoire février 2014 à septembre 2015
2. Elaboration du PAL :
 - a. partie directrice octobre 2015 à octobre 2016
 - b. plans de détail novembre 2016 à décembre 2017
3. Procédure formelle d'adoption janvier 2018 à décembre 2018
4. Traitement des oppositions dès 2019

Si le cadre temporel du projet reste actuellement le même (le traitement des oppositions reste envisagé dès 2019), le projet lui-même a dû être remanié suite à l'influence d'éléments légaux contraignants extérieurs, qui seront exposés en détail dans le chapitre 3 du présent rapport. Aujourd'hui, la planification peut-être résumée ainsi :

1. Plan directeur régional 1 janvier 2015 à mai 2016
2. Elaboration du PAL (détail) juin 2016 à décembre 2017
3. Procédure formelle d'adoption janvier 2018 à décembre 2018
4. Traitement des oppositions dès 2019

2.4.2 Planning du plan directeur régional 1

La structure du projet décrite au chapitre 2.2 du présent rapport a été esquissée dans le courant du deuxième semestre 2014, lorsque la Commune de Val-de-Ruz a fait part de son intérêt auprès de la Confédération à devenir un porteur de projet-modèle. Sachant que le PDR devait être initialement remis à l'Etat dans le courant du mois de mars 2016, l'équipe de projet s'est attachée à définir un calendrier permettant à la fois de répondre aux impératifs cantonaux et à la structure du projet-modèle. Il en résulte la planification suivante :



Source : Urbaplan

L'élaboration du PDR a été ainsi divisée en quatre phases distinctes :

- a) **consolider et spatialiser le diagnostic**
 - objectif de l'atelier 1 : transmission des éléments principaux du diagnostic territorial par les réseaux
 - objectif de l'atelier 2 : spatialisation du diagnostic sur plan
- b) **identifier les enjeux**
 - objectif de l'atelier 3 : validation du diagnostic et définition des enjeux de la région Val-de-Ruz
- c) **définir le concept**
 - objectif de l'atelier 4 : lecture partagée des enjeux et esquisse de pistes de réflexion
- d) **formaliser le PDR-1**
 - objectif de l'atelier 5 : validation du scénario recommandé

Les phases a) et b), qui regroupent le diagnostic du territoire et la détermination des enjeux, ont fait l'objet de trois ateliers participatifs en mars, avril et mai 2015. Les résultats tirés de ces ateliers et analysés par Urbaplan ont d'abord été soumis au groupe de direction. Une fois le travail approuvé par l'entité, il a été mis en consultation auprès des réseaux et de la CDTD pour remarques puis a été validé, au final, par le groupe de pilotage.

Pour les phases c) et d), le principe reste le même. Chacune des phases comptabilise un atelier (une fois en juin et une fois en septembre), suivie d'un retour auprès du groupe de direction, puis d'une consultation des réseaux et de la CDTD en séance plénière, et enfin d'une validation par le groupe de pilotage. L'ensemble du processus participatif s'est terminé en date du 24 novembre 2015, conformément au planning prédéfini.

En cours de processus, il s'est avéré nécessaire d'approfondir certains thèmes spécifiques. C'est pourquoi le réseau « Entreprendre » a été réuni par deux fois afin que soit réalisé un diagnostic des zones économiques ainsi qu'une réflexion sur leur avenir, et qu'un atelier « mobilités douces » a été organisé avec des membres de différents réseaux ayant un lien avec ce thème.

En début d'année 2016, l'Etat a pris la décision de repousser l'envoi des PDR par les régions, initialement prévu en mars, au mois de mai 2016. Cet intervalle a permis de retrouver du temps pour régler les questions en suspens de la part des communes partenaires et affiner le projet de territoire. Au vu de ce qui précède, le Conseil communal de Val-de-Ruz a pris la décision de présenter le PDR à son Législatif le 18 avril 2016 plutôt que le 15 février 2016.

2.5. Critiques objectives de la structure mise en place

Depuis que le projet a débuté officiellement au début du mois de février 2015, le nombre de séances qui lui sont liées peut être comptabilisé comme suit jusqu'à fin février 2016 :

- équipe de projet (séances plénières ou restreintes) : 69
- groupe de direction : 20

- groupe de pilotage : 3
- ateliers : 8
- commission du développement territorial et durable : 4
- **total** **104**

Sur 12 mois, cela représente en moyenne deux séances par semaine. La démarche est donc conséquente pour l'ensemble des acteurs concernés, mais particulièrement pour l'équipe de projet et le groupe de direction.

On décèle également un problème de redondance dans le circuit de consultation/validation. En effet, dans l'optique de transmettre une information la plus transparente possible, et également pour donner la garantie aux citoyens que la Commune assure un suivi correct de la procédure mise en place, certains acteurs participent plusieurs fois à la même présentation mais à des échelons différents :

- c'est le cas pour certaines personnes issues des réseaux, qui participent non seulement aux ateliers mais également à la séance plénière des réseaux et de la CDTD ainsi qu'au groupe de pilotage ;
- il en va de même pour certains membres de la CDTD, qui ont participé non seulement aux ateliers mais aussi aux séances ordinaires de la commission sur le sujet, aux séances plénières des réseaux et de la CDTD et aux séances du groupe de pilotage ;
- quant au groupe de direction, il participe à ses propres séances, aux séances avec les services cantonaux, aux séances ordinaires de la CDTD (Val-de-Ruz uniquement), aux séances plénières des réseaux et de la CDTD et aux séances du groupe de pilotage ;
- l'équipe de projet est présente à tous les instants pour pouvoir assurer le suivi technique et administratif du projet.

Les échéances données par l'Etat ne permettent pas de grandes marges de manœuvre. Ceci associé à la démarche participative crée un calendrier extrêmement serré, en particulier lorsque l'on aborde des périodes de consultation/validation puisque, sur trois semaines dès le feu vert du groupe de direction, sont consultés : les services cantonaux, la CDTD, les réseaux et la Confédération. Cela ne laisse au mandataire que quelques jours entre chaque séance pour modifier et adapter les documents présentés en fonction des remarques émises précédemment.

Une grande partie des documents produits dans le cadre du projet (comptes-rendus des ateliers, procès-verbaux de la séance plénière des réseaux, procès-verbaux du groupe de pilotage) sont diffusés à l'interne des réseaux, qui comptent environ 150 personnes. Cela permet d'assurer un suivi et une information permanente. Les ateliers ont été fréquentés de manière très régulière par les personnes concernées, de même que les séances du groupe de pilotage (nombre restreint de participants). S'agissant des séances plénières des réseaux, ouvertes à tous et qui permettent non seulement une restitution des travaux réalisés en atelier mais également une consultation des membres des réseaux, elles rassemblent à chaque fois une trentaine de personnes, portant le taux de participation à 20% environ. Il est difficile de dire si ce taux est bon, de même que la répercussion

de ce type de séances au sein même de la population ; cependant, il est à craindre qu'une sollicitation trop fréquente des citoyens engagés finisse par les lasser, faisant ainsi perdre la substance même du principe de co-citoyenneté. Il sera dès lors nécessaire de réfléchir à un modèle permettant d'espacer les séances tout en conservant une démarche participative de qualité.

Néanmoins, il y a lieu de relever que la consultation/validation par étape permet de déceler les problèmes potentiels en cours de processus et non à la fin du projet. Ainsi, d'une fois à l'autre, moyennant la validation du groupe de direction, divers éléments peuvent être ajustés et ainsi recueillir l'approbation de la majorité des personnes présentes. A ce jour, il n'est pas encore possible de mesurer l'impact du processus au sein de la population mais ne doutons pas que chaque personne ayant participé à l'une ou l'autre séance, si elle est satisfaite du déroulement du projet, se fera le porte-parole - voire l'ambassadeur - des options stratégiques prises par la Commune.

3. Modification du projet en cours de route

3.1. Séance du SAT aux communes, 21 novembre 2014

Comme abordé au chapitre 2.4.1 du présent rapport, le projet a dû être remanié suite à l'influence d'éléments légaux contraignants extérieurs.

A l'origine, ainsi que le relatait le rapport du Conseil communal au Conseil général concernant une demande de crédit-cadre d'un montant de CHF 745'000 relative à la création d'un plan d'aménagement local (PAL), du 8 septembre 2014, il s'agissait de réaliser une pré-étude puis, une fois celle-ci acceptée par le département cantonal compétent, d'entreprendre la création du PAL de Val-de-Ruz qui comprend : un projet de territoire, des plans directeurs (chemins piétonniers, mobilité, etc.), un plan d'affectation des zones, un règlement d'aménagement, un programme d'équipement et un rapport selon l'article 47 de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT).

L'entrée en vigueur de la nouvelle LAT a quelque peu bouleversé les projets du Conseil communal. En effet, le 21 novembre 2014, peu après le vote par le Conseil général du crédit-cadre précité, le SAT conviait les communes à participer à une séance d'information. On y apprenait notamment que le canton de Neuchâtel est légèrement surdimensionné et qu'il devra ainsi réduire la surface de sa zone d'habitations (zones d'anciennes localités, zones d'habitations de faible à haute densité, zones mixtes). Plutôt que de traiter le redimensionnement de la zone à bâtir (ZAB) de manière unilatérale - certains cantons ont pris cette option - l'Etat a demandé aux communes d'établir un PDR qui traite justement de ce redimensionnement. Lors de cette séance, l'on apprenait que le canton est divisé en six régions, sans connaître toutefois les communes intégrées dans lesdites régions. Le but souhaité par l'Etat était d'utiliser toutes les données possibles des PDR afin de réviser le plan directeur cantonal (PDC) avant que ce dernier ne soit soumis à la Confédération pour examen et validation. En outre, le SAT annonçait d'ores et déjà les parts excédentaires ou complémentaires de ZAB par région : la région Val-de-Ruz doit spécifiquement supprimer 17 hectares de ZAB.

A la suite de cette séance, la Commune s'organisait afin d'adapter les différents éléments inhérents au projet voté par le Conseil général. Il ne s'agissait plus de créer une pré-étude mais bien d'élaborer un PDR, qui remplace la pré-étude et va même au-delà des exigences premières, diminuant dans une certaine mesure - qui n'est pas encore connue - les tâches à réaliser dans le cadre du PAL.

3.2. Séance entre le SAT et les Communes de la région Val-de-Ruz

En date du 6 mars 2015, lors d'une séance organisée à la salle de conférence de la Fontenelle, le SAT informe officiellement les Communes de Val-de-Ruz, Rochefort et Valangin (Brot-Dessous étant représentée par Rochefort) qu'elles devront collaborer dans l'élaboration du plan directeur de la région Val-de-Ruz⁴. Par ailleurs, les 17 hectares à remettre en zone agricole sont calculés sur l'ensemble du territoire de la Région.

A cette occasion, le SAT se fait le porte-parole du Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE) et remet aux communes de la Région un guide pour l'élaboration des plans directeurs régionaux, daté de février 2015. Les informations mentionnées ci-dessous (point 3.2.1 à point 3.2.6 du présent rapport) sont tirées de ce guide.

3.2.1 Bases légales relatives au PDR

Rappelons que la modification de la LAT a été acceptée par le peuple le 15 juin 2012 ; elle est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, en même temps que l'OAT.

Le nouvel article 8a LAT stipule que la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans les cantons et la manière de coordonner leur expansion se fera à l'échelle régionale.

Pour rappel, les dispositions transitoires de la LAT (article 38a) posent un certain nombre de conditions aux cantons. Ceux-ci doivent adapter leur PDC aux articles 8 et 8a, alinéa 1, dans les cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la modification du 15 juin 2012, soit à partir du 1^{er} mai 2014 pour le canton de Neuchâtel. Jusqu'à l'approbation de cette adaptation du PDC par le Conseil fédéral, la surface totale des zones à bâtir légalisées ne doit pas augmenter dans le canton concerné. De plus, à l'échéance du délai prévu à l'alinéa 1, aucune nouvelle zone à bâtir ne peut être créée dans un canton tant que l'adaptation du PDC n'a pas été approuvée par le Conseil fédéral.

La loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) contient deux articles relatifs à la collaboration intercommunale et régionale :

- l'article 8, alinéa 1 indique que les communes collaborent dans le cadre régional pour régler leurs problèmes communs ;

⁴ Voir chapitre 2.3 du présent rapport.

- l'article 9, alinéa 1 permet aux Autorités compétentes d'élaborer des plans d'aménagement régionaux sectoriels qui sont soumis à l'approbation du Conseil d'Etat. Au surplus, l'alinéa 3 stipule qu'en l'absence de tels plans, le Conseil d'Etat peut les établir lui-même dans le cadre du PDC, en collaboration avec les Autorités compétentes.

Il appartient aux communes de s'organiser de manière à ce que l'Autorité législative soit informée de l'avancement des travaux.

La fiche R_11 « *Construire le Réseau Urbain Neuchâtelois (agglomérations et régions)* » du PDC indique que les communes formalisent, avec les autres communes concernées, la vision du développement de leur territoire sur un plan régional, et fixent les objectifs quantitatifs et qualitatifs ainsi que les mesures à prendre dans chacun des domaines à incidence spatiale à travers les PDR ou un projet d'agglomération (PA) :

- d'une part, les PDR et les PA prennent en charge et développent les thèmes qui doivent être traités sur un plan régional, conformément au PDC. Les PDR et PA sont conformes aux principes et mesures définis par le PDC ;
- d'autre part, les communes ont la possibilité de proposer une adaptation du PDC dans le cadre du processus de mise à jour régulière de l'instrument, afin d'y inscrire les projets à incidence spatiale qui ont une portée cantonale, voire supracantonale, et assurer ainsi la coordination avec les autres espaces fonctionnels du canton et les zones limitrophes (cantons voisins, France voisine).

Compte tenu de ces éléments, le Conseil d'Etat a estimé que le PDR est l'outil le plus approprié pour permettre de répondre aux exigences de la LAT, de planifier à l'échelle régionale, d'accorder aux communes une marge de manœuvre pour la mise en œuvre de la LAT et de lier les Autorités entre elles. Par ailleurs, il y a lieu de relever que l'article 2, alinéa 3 LAT indique que « *les Autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux Autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches* ».

3.2.2 Contenu du PDC selon la LAT

Selon la LAT (articles 8 et 8a), tous les cantons établissent un plan directeur dans lequel ils précisent au moins :

- le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire ;
- la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire afin d'atteindre le développement souhaité ;
- une liste des priorités et les moyens à mettre en œuvre.

Les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent avoir été prévus dans le PDC.

Dans le domaine de l'urbanisation, le PDC définit notamment :

- 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 ;
- la manière de coordonner l'urbanisation et les transports et de garantir un équipement rationnel qui permet d'économiser du terrain ;
- la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti ;
- la manière de renforcer la requalification urbaine.

En outre, conformément à l'article 15 LAT, le PDC doit définir la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes. Ainsi, les ZAB surdimensionnées doivent être réduites. L'emplacement et la dimension des ZAB doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire. En particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage. De nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir si les conditions suivantes sont réunies :

- ils sont adaptés à la construction ;
- ils seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées et ils seront équipés et construits à cette échéance ;
- les terres cultivables ne sont pas morcelées ;
- leur disponibilité est garantie sur le plan juridique ;
- ils permettent de mettre en œuvre le PDC.

La Confédération et les cantons élaborent ensemble des directives techniques relatives au classement de terrains en zone à bâtir, notamment à la manière de calculer les surfaces répondant aux besoins.

En d'autres termes, la LAT demande de :

- dimensionner la zone d'urbanisation en procédant par réduction/extension de zone ;
- coordonner urbanisation et transports (conformité à la fiche U_11 du PDC) ;
- indiquer comment et où se concrétisera le principe de densification sans oublier que développement vers l'intérieur et qualité devront aller de pair (notamment en prenant en compte des critères de qualité, tels que l'agencement des espaces réservés au stationnement et aux routes ainsi qu'aux bâtiments, la proximité des équipements d'approvisionnement en biens et en services et des prestations de service public, le traitement de l'espace public, les distances entre lieux de résidence, d'activité professionnelle et de loisirs, sans oublier les bâtiments répondant aux besoins actuels en termes de logement et de travail) ;

- procéder à des requalifications urbaines, des espaces et des quartiers entiers ne répondant plus aux attentes actuelles.

3.2.3 Principes validés par la C³DC

La Commission consultative de la conception directrice cantonale et du PDC (C³DC) a retenu les principes de développement territorial suivants :

- 1) l'Etat entend accueillir 200'000 habitants et 100'000 emplois d'ici 2030-2040 (ces perspectives ont été validées par l'ARE) ;
- 2) l'Etat entend gérer la zone d'urbanisation en deux temps :
 - à moyen terme (2030) avec un scénario démographique et d'emplois à 226'623 habitants/emplois (HE) ;
 - à long terme (2040) en définissant un périmètre d'urbanisation pour 235'000 HE ;
- 3) les principes de répartition selon les typologies d'espace fonctionnel du PDC s'appliquent :
 - croissance en priorité dans l'agglomération et dans les centres ;
 - maintien de la vitalité des espaces ruraux ;
 - maîtrise des espaces périurbains en forte croissance.

Une part plus importante de croissance est accordée au Val-de-Travers et au Locle pour infléchir les tendances du passé. Il s'agit en effet de tenir compte du patrimoine bâti, des infrastructures existantes, etc. Par ailleurs, le développement dans d'autres régions (Val-de-Ruz, Littoral) est rendu plus complexe compte tenu des contraintes existantes, tels les SDA, le paysage, la vigne, etc. ;

- 4) compensations entre régions sur/sous-dimensionnées (échanges) : afin de diminuer les surfaces à déclasser et par là-même les éventuelles indemnités pour expropriation matérielle à verser, des compensations de terrains seront encouragées entre des régions qui doivent réduire leur zone d'urbanisation et celles qui pourraient l'augmenter ;
- 5) exigences accrues pour les extensions de zones d'urbanisation : dans le cas où des surfaces complémentaires peuvent être affectées, les densités de m² par HE doivent répondre à des exigences plus élevées par rapport à l'existant, en tenant compte de la localisation de ces surfaces.

3.2.4 Elaboration d'un PDR

Comme le stipule l'article 15, alinéa 1 LAT, les ZAB sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes. La vision de développement doit ainsi être donnée pour l'horizon 2030.

Le DDTE demande également à ce que les PDR intègrent une vision du développement à l'horizon 2040, ce qui correspond à l'horizon du PDC, soit 200'000 habitants et 100'000 emplois.

L'important est de distinguer clairement la délimitation du territoire d'urbanisation et le dimensionnement de la zone d'urbanisation (article 8a LAT, lettres a et d). Le PDR doit ainsi contenir des indications tant en matière de dimensionnement des zones à bâtir (horizon à 15 ans, surfaces affectées), que de territoire à réserver à l'urbanisation (horizon à 25 ans, cadre conceptuel et spatial, surfaces gelées ou différées).

Au préalable, il est important de relever que le territoire cantonal et, partant, celui des régions n'est pas neutre. Le territoire est marqué par la topographie et la trace des activités humaines existantes. Dans les réflexions que sont amenées à faire les régions, il y a un certain nombre de données qui sont :

- des éléments existants, sans quasi aucune marge de manœuvre, répondant à une norme légale ou générant des coûts/délais importants en cas de modification : la forêt, le lac, le réseau routier, les lignes CFF et électriques, les pôles cantonaux de développement économique, la carte des dangers naturels, les oléo- et gazoducs, etc. ;
- des données pour lesquelles existent une faible marge de manœuvre (pour des questions de coûts, de temps de procédure, de faisabilité, etc.) : les surfaces d'assolement (à compenser), la zone viticole, les arrêts de transports publics, l'espace cours d'eau, les terrains libres de construction, la densité moyenne à viser (en fonction de la médiane à viser selon la typologie de commune), les inventaires en vigueur (ISOS, IFP, ISM, ...), etc.

Il n'en demeure pas moins que d'autres éléments doivent faire l'objet de choix par la région et les communes (éléments de projet), comme par exemple :

- la localisation des zones (affectation/désaffectation) en application du principe de coordination entre urbanisation et transport de la fiche U_11 du PDC ;
- les types de population (âge, condition sociale, etc.) et de bâti envisagés ;
- la répartition de la densité à l'interne de la région ;
- les étapes de développement ;
- la localisation de la requalification en milieu urbain ;
- le niveau des infrastructures socio-culturelles.

Compte tenu des éléments précités, l'Etat demande à ce que la démarche liée à l'élaboration du PDR soit déclinée en quatre étapes.

1) Elaboration d'un constat en lien avec le développement territorial

L'Etat met à disposition des régions les données de base nécessaires, comme par exemple les perspectives démographiques et économiques par région, la croissance attribuée par région, les réserves de terrains libres de construction par région, la densité humaine attendue, la qualité de

desserte en transports publics 2015-2030 et localisation des arrêts, structures démographiques et économiques, etc.

2) Appréciation du constat

Dans cette phase, il s'agit d'apprécier le constat en déterminant ce qui fonctionne bien, ce qui fonctionne moins bien, ce qui ne fonctionne pas, ce qui manque, pour ensuite en dégager les enjeux en matière d'urbanisation, de mobilité, d'environnement (y compris les dangers naturels), d'équipements socio-culturels et de paysage (en lien avec l'urbanisation). Le diagnostic territorial met donc en lumière les atouts et les faiblesses d'une région, le but étant d'aboutir à un diagnostic territorial partagé.

3) Projection à l'horizon 2030-2040

Il s'agit ensuite de se projeter en 2030-2040 et de fixer les objectifs que la Région souhaite atteindre. En matière de besoins en surfaces d'urbanisation, la croissance validée par l'ARE et admise par la C³DC est répartie par l'Etat. Le travail des régions est de procéder à la localisation de la croissance à disposition.

Il s'agit de se poser les questions suivantes afin de se projeter et d'envisager le développement dans 15-25 ans :

- Quelle sera notre vocation ? Quelle sera notre contribution au développement du canton ? Que pouvons-nous, voulons-nous apporter au canton ?
- Quelles mutations s'annoncent ? Comment voulons-nous les vivre ?
- Combien serons-nous (dimensionnement) ? Où serons-nous localisés ?
- Quel type de population accueillerons-nous ? Avec quelle structure démographique/économique ?
- Avec quelles infrastructures socio-culturelles, de transports publics ?
- Avec quelles limites paysagères à l'urbanisation ?

4) Projet de territoire régional

Finalement, l'aboutissement de ces réflexions va mener à l'élaboration d'un projet de territoire qui se décline d'une part en texte et d'autre part en cartes.

3.2.5 Attentes de l'Etat envers les régions

L'Etat rappelle que les PDR doivent être conformes au PDC en vigueur depuis son approbation par le Conseil fédéral le 26 juin 2013. Dès lors, les communes sont invitées à proposer un développement et une structuration de l'espace en se basant sur leurs fonctions et potentiels ainsi que sur les liens qui les unissent à d'autres espaces fonctionnels (fiche R_11 du PDC : "*Construire le Réseau Urbain Neuchâtelois*"). Ces propositions sont élaborées en tenant compte des processus de fusion en cours ou projetés (fiche R_13 du PDC : "*Réformer les institutions*"). Néanmoins, la planification régionale doit pouvoir être menée à bien indépendamment du résultat d'un processus de fusion.

Le PDR doit comporter au minimum les thématiques suivantes, qui seront remontées dans le PDC :

1) Urbanisation

Une réflexion portant sur la localisation des fonctions et la vocation des territoires (habitats, activités et zone d'utilité publique) est intégrée au dossier en prenant en compte les projets de territoire régionaux intégrés dans le PDC.

Tant les besoins des activités économiques à faible qu'à plus haute valeur ajoutée seront pris en compte. La localisation des pôles de développement spécifiques (comme celle des pôles cantonaux) étant déjà déterminée, il appartient aux régions de définir leur destination et leur profil de mobilité et d'assurer la prise en compte de leur aspect qualitatif. Il sera procédé à une évaluation de la localisation actuelle des activités économiques. Globalement, il s'agit de prendre en compte la fiche E_11 du PDC "*Localiser judicieusement les activités économiques et valoriser les pôles de développement*" et de documenter les besoins et les réserves existantes.

La fiche U_11 du PDC "*Poursuivre une politique d'urbanisation durable*" est mise en œuvre au niveau des PDR. Il convient de confronter la croissance attribuée et l'offre en zone à bâtir pour les 15 prochaines années à l'échelle régionale. Globalement, le canton est considéré comme légèrement surdimensionné, mais chaque région n'est pas dimensionnée de la même manière. L'Etat part du principe que certaines régions devront réduire leur zone d'urbanisation, d'autres pourront la maintenir dans ses dimensions actuelles, d'autres encore l'agrandir. Des échanges pourront donc avoir lieu entre régions.

En tenant compte de la qualité de la desserte en transports publics, l'étude identifie les surfaces susceptibles d'être affectées et celles proposées en compensation tant en ce qui concerne les zones à bâtir que les surfaces d'assolement (S_21 "*Préserver les meilleures terres cultivables du canton et assurer la vitalité du territoire rural*"). La thématique paysagère est intégrée à la réflexion (limites paysagères à l'urbanisation).

Les terrains susceptibles de soutenir la politique cantonale du logement (fiche U_12 du PDC "*Développer des quartiers durables et mettre en œuvre la politique cantonale du logement*") sont identifiés. Par ailleurs, augmenter la densité humaine peut être source de congestion de trafic et donc de problèmes environnementaux (bruit, air, etc.) ; il est nécessaire de pouvoir s'assurer de la faisabilité selon ces deux points de vue.

Les secteurs à requalifier et densifier (fiche U_13 du PDC : "*Réutilisation des friches bien desservies*" ; fiche U_21 : "*Valoriser et revitaliser les espaces publics*") sont également identifiés dans le cadre de la planification directrice régionale.

Par région, les communes concernées sont invitées à prendre position sur le maintien de l'habitat traditionnellement dispersé (fiche S_27 du PDC : "*Maintenir l'habitat traditionnellement dispersé*").

Dans le cadre de la localisation des surfaces dévolues à l'urbanisation et de la mise en œuvre de la densification à l'intérieur du tissu bâti, il est en particulier tenu compte tant de l'ensemble des inventaires (fédéraux et cantonaux) existants que des contraintes liées aux dangers naturels, à la protection des eaux, au rayonnement non ionisant, aux risques d'accidents majeurs ainsi qu'aux sites pollués.

2) Mobilité TIM (transports individuels motorisés) et TP (transports publics)

Les axes structurants en matière de transport à l'échelle du canton sont quasiment connus ; il s'agit pour les TP du projet de RER (infrastructure en site propre) et du réseau routier fédéral et cantonal (en particulier les H10, H18 et H20).

Il est demandé dans le cadre de l'élaboration des PDR de décliner la politique de mobilité du canton. Il convient de développer une approche tout mode (y compris la mobilité douce (MD) et le stationnement) dans le cadre des planifications directrices régionales.

- Transports publics (TP)

Pour appliquer la fiche A_23 du PDC "*Développer les transports publics*", les communes mettent en œuvre le principe de coordination entre transport et urbanisation sur le plan régional à travers le développement de l'offre en TP par des moyens adaptés aux besoins (ligne régulière, navette bus occasionnelle, complémentarité entre les différents modes).

Il s'agira ici de s'appuyer sur le programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (PRODES), déposé à l'office fédéral des transports (OFT) le 28 novembre 2014 et qui détermine l'offre ferroviaire de référence. Pour que l'ensemble du territoire cantonal bénéficie des améliorations liées à la liaison ferroviaire directe entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, des mesures complémentaires sont nécessaires. Il s'agit entre autres :

- afin de pouvoir continuer à desservir la gare de Corcelles-Peseux, la ligne du Val-de-Travers sera reliée à la ligne historique, par ailleurs désaffectée ;
- prolonger les RER reliant les trois villes en direction du Val-de-Travers et de la Béroche, favorisant ainsi la mobilité entre les régions ;
- prolonger la liaison Neuchâtel – Le Locle une fois sur deux vers Morteau. Ceci favorisera l'utilisation du train par les travailleurs frontaliers. Les cadences plus élevées de La Chaux-de-Fonds vers Glovelier et Bienne permettront également d'améliorer le rayonnement des Montagnes neuchâteloises ;
- favoriser l'intermodalité en gare de Neuchâtel en direction du Littoral Ouest et du secteur en plein développement de Microcity. Le Littorail sera prolongé en direction de la Maladière via l'avenue du Premier-Mars, permettant de rallier la gare par le Fun'ambule ;
- faciliter l'accès aux pôles de développement importants en créant des haltes. Il s'agit des Cornes-Morel, des Éplatures, de Malakoff, des Sugis et de Perreux. Le projet de la halte de la Fiaz est lui pris en compte dans le cadre du plan d'agglomération.

Les poches du territoire correctement desservies en TP seront identifiées par les régions à des fins de densification (pôles de gare et pôles de logements identifiés dans le PDC). Si nécessaire et de façon exceptionnelle, des adaptations des réseaux des lignes de TP seront étudiées, en tenant compte des possibilités techniques et des contraintes financières afin d'assurer une bonne connexion avec le réseau supérieur (CFF, BLS) et la nécessité d'assurer un service minimal dans les régions périphériques (en coordination avec le plan d'agglomération de troisième génération et la fiche S_11 du PDC : "*Garantir l'accès aux services de base*"). Les TP sont coordonnés avec la politique d'urbanisation durable (fiche U_11 du PDC), la planification scolaire, sanitaire et hospitalière cantonale (fiche U_31 du PDC : "*Optimiser la localisation des équipements publics*"). La commande d'offre en TP est placée sous la responsabilité de l'Etat. Selon la loi sur les transports publics (LTP), du 1^{er} octobre 1996, et le plan de financement de la législature, la croissance annuelle des indemnités versées aux TP (tous modes confondus) ne pourra en aucun cas excéder 2%. Pour cette raison, l'Etat demande aux régions de lui soumettre chacune des adaptations envisagées.

- Transports individuels motorisés (TIM)

La mise en œuvre de la fiche A_31 du PDC "*Réorganiser le réseau routier*" oriente les choix à effectuer en termes de mobilité douce et de TP, de développement de l'urbanisation et de valorisation spatiale. Les régions initient les projets de valorisation urbaine et définissent la hiérarchie du réseau routier sur le plan local ainsi que les mesures de gestion des circulations à une échelle appropriée. Le développement de l'urbanisation est conditionné par les capacités des infrastructures existantes. Les possibilités de modération de trafic sont à identifier (fiche A_26 du PDC : "*Modérer le trafic dans les zones urbanisées*"), ainsi que les secteurs devant faire l'objet d'une valorisation et d'un assainissement prioritaire (centres de localité). La mise en œuvre de la stratégie de report modal implique une utilisation différenciée des moyens de transport selon les territoires. Dans les espaces ruraux par exemple, où l'habitat et les populations sont dispersés, les TP ne peuvent rivaliser avec les TIM.

L'Etat s'attend à ce que les thématiques précitées soient pour l'essentiel traitées et validées par les Exécutifs communaux au printemps 2016. Dans un deuxième temps, tout autre thème concernant l'une ou l'autre région sera abordé en se basant sur les fiches du PDC y relatives : tourisme, énergie, protection de la nature, etc.

3.2.6 Attentes spécifiques de l'Etat envers la région Val-de-Ruz

Les principaux défis que l'Etat demande à la région Val-de-Ruz de relever sont les suivants :

- maîtriser l'urbanisation et garantir un développement de qualité "au bon endroit" :
 - urbanisation à l'intérieur des villages existants et renforcement de la mixité fonctionnelle (densification, qualité architecturale, proximité habitat-emplois) et dans

- les sites bien desservis en TP des villages compacts et denses, à priori sur le flan nord, avec Cernier comme centre régional ;
- réflexion sur la localisation des réserves de ZAB au plan régional et mécanismes de compensation et d'échange ;
- réaménager le réseau de TP régional et préparer l'arrivée d'une nouvelle gare à Cernier :
 - réflexion concernant la vocation et l'aménagement de la future gare de Cernier ; ajustement du réseau TP à partir de la nouvelle gare ;
 - mesures visant à favoriser un transfert modal fort ;
- renforcer les éléments structurants et caractéristiques du paysage ; protéger les ressources agricoles et naturelles :
 - préservation des meilleures terres agricoles (SDA) et limites claires à l'urbanisation ;
 - développement du tourisme doux et des loisirs de proximité ;
- poursuivre l'objectif d'autonomie énergétique :
 - améliorer l'efficacité énergétique du parc immobilier et développer les énergies renouvelables.

De ces défis découlent des attentes très fortes en matière de coordination de l'urbanisation avec les TP, selon les principes de la LAT et du PDC. En effet, la région Val-de-Ruz doit :

- canaliser l'urbanisation vers les emplacements centraux et bien desservis en TP et MD (quartiers compacts et denses ; identification et développement de secteurs stratégiques, centres) ;
- rééquilibrer les fonctions résidentielles et d'activité ; renforcer la mixité ;
- définir les limites à l'urbanisation pour limiter la pression sur les milieux naturels, le paysage et les SDA ;
- identifier les lieux où l'on veut contenir l'urbanisation et les surfaces de compensation : à priori sur les terrains mal localisés, non équipés et mal desservis en TP et/ou excédentaires en regard du développement spatial souhaité et des objectifs cibles ;
- identifier les surfaces nécessaires pour le développement à long terme (2040).

En fonction des scénarii d'évolution démographique, de la typologie des communes déterminée selon l'office fédéral de la statistique (OFS), des capacités actuelles de terrains en ZAB libres de constructions, des réflexions de la C³DC ainsi que d'autres données techniques, l'Etat identifie une surcapacité de 730 HE pour la région Val-de-Ruz, qui se traduit par une surface de 17 hectares excédentaires à l'horizon 2030. A l'horizon 2040, ce sont 13 hectares qui pourraient revenir en ZAB, ceci pour autant que l'entier du potentiel à l'horizon 2030 ait été valorisé.

4. Coûts

4.1. Comparatif entre le rapport du 8 septembre 2014 et la situation actuelle

Au vu des éléments développés dans le chapitre 3 du présent rapport, il est évident que le projet de base tel que présenté au Conseil général le 29 septembre 2014 a dû être remanié.

Le planning des dépenses avait été envisagé comme suit, sur la base des informations à disposition de la Commune entre juin et août 2014 :

	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAUX
Inventaire ZAB	50'000					50'000
Pré-étude	25'000	50'000				75'000
Etude ⁵		30'000	70'000	120'000	60'000	280'000
ZAE Chillou	15'000	40'000				55'000
Participation au Parc Chasseral	10'000	10'000	10'000	10'000		40'000
Démarche participative	10'000	80'000	80'000	60'000	15'000	245'000
TOTAUX	110'000	210'000	160'000	190'000	75'000	745'000
Subvention NE					100'000	100'000
Subvention CH	-20'000	-70'000	-20'000	-65'000		175'000

Source : chapitre 6.7 du rapport au Conseil général du 08.09.2014.

En novembre 2014, l'Etat informe les communes – soit deux mois après le vote du crédit-cadre – qu'elles devront se réunir en régions afin d'élaborer un PDR qui viendra alimenter le PDC. Cette procédure donne suite à la révision de la LAT. Ainsi, la pré-étude telle que prévue dans le crédit-cadre est supprimée au profit d'un PDR.

Le PDR traite principalement du dimensionnement de la ZAB. Comme la Région est touchée par un redimensionnement important, il y lieu de justifier la manière dont la ZAB sera réduite à l'horizon 2030. Il faut également approfondir le thème des TP (pour rappel, le PDR de Val-de-Ruz doit établir

⁵ Montant total à titre indicatif. Comme l'indique le rapport, le montant exact de l'étude est déterminé par la finalisation de la pré-étude.

deux scénarii possibles dans son projet de territoire en fonction de l'implantation ou non d'une gare RER à Cernier) et développer, selon le SAT, le thème de la création de la zone d'activités économiques du Chillou. Ces éléments ont un impact non négligeable sur le temps consacré au projet, sur la récolte des données et la prise de connaissances de celles-ci, sur la production des cartes ou encore l'adaptation du nombre de séances au sein même de la structure du projet, mais également vis-à-vis des réseaux d'acteurs.

La mise à jour des coûts est récapitulée comme suit :

	2014	2015	2016	TOTAUX	2017 PAL	2018 PAL
Inventaire ZAB	49'140			49'140		
PDR-1 (Urbaplan)		343'000	57'920	400'920		
PDR-1 (transports)		6'156		6'156		
PDR-1 (équipement)		5'972		5'972		
Prestations RUN		92'852	77'148	170'000	37'500	37'500
ZAE Chillou	6'620		48'380	55'000		
Ecologie industrielle			51'081	51'081		
Coûts	55'760	447'980	234'529	738'269		
Subvention NE			-50'000	-50'000		-50'000
Subvention CH	-20'008	-94'992	-20'000	-135'000	-40'000	
Subvention LPR			-30'648	-30'648		
Remb. communes			-54'500	-54'500		
Recettes	-20'008	-94'992	-155'148	-270'148		
TOTAUX	35'752	352'988	79'381	468'121		

4.2. Détail des coûts

4.2.1 Inventaire de la zone à bâtir

Préalablement à la pré-étude, décision a été prise d'établir un inventaire des ZAB, qui se traduit par la mise à disposition d'une base de données *ad hoc*. Cet inventaire - que l'on peut nommer également « état des lieux » - comprend :

- les surfaces construites durant les 15 dernières années ;
- les réserves actuelles de la ZAB ;
- le potentiel de réhabilitation ;
- l'estimation des besoins en logements et en activités.

A ce jour, cette étude est terminée pour un coût de CHF 49'140. Le budget était estimé à CHF 50'000 et correspond à ce qui a été adopté par le Conseil général le 29 septembre 2014.

4.2.2 PDR-1 (Urbaplan)

Comme mentionné sous chapitre 4.1, la pré-étude telle que prévue dans le crédit-cadre est supprimée au profit d'un PDR. Les exigences inhérentes à cette tâche sont telles⁶ que toutes les ressources financières à disposition dans le crédit-cadre sont utilisées pour l'établissement d'un projet de territoire.

Quant à la démarche participative, qui avait été séparée en un poste spécifique dans le rapport du 8 septembre 2014, elle est répartie tant sur les prestations du RUN que sur les prestations d'Urbaplan, raison pour laquelle le poste n'apparaît plus dans le tableau récapitulatif des coûts de la page 27.

4.2.3 PDR-1 (transports)

Lors de la validation de la première phase du PDR-1 « diagnostic et enjeux », le service cantonal des transports publics (SCTR) a préavisé négativement la partie consacrée aux TP. Afin de pouvoir développer ce chapitre de manière satisfaisante, la Commune a fait appel à un ingénieur en TP, M. Nicolas Grandjean. Son travail a coûté CHF 6'156. Il semble cependant que ce complément de prestations porte ses fruits étant donné que le SCTR a préavisé favorablement le concept présenté lors de la deuxième séance avec les services cantonaux le 1^{er} septembre 2015.

4.2.4 PDR-1 (équipement)

Plus le projet avance et plus les exigences de l'Etat se font précises par rapport aux 17 hectares que Val-de-Ruz doit retirer de la ZAB à l'horizon 2030.

En croisant le travail effectué en ateliers et le travail réalisé par nos mandataires, c'est un potentiel de 27 hectares environ qui a été cerné pour répondre aux exigences fédérales et cantonales. Pour

⁶ Voir chapitre 3 du présent rapport.

pouvoir définir de manière précise les parcelles qui reviendraient à la zone agricole (ZAGR), il est nécessaire de prendre en compte l'état d'équipement des parcelles. A ce jour, la Commune n'a pas les compétences nécessaires à l'interne. En effet, il ne s'agit pas seulement de définir s'il y a des canalisations à proximité mais bien de savoir si celles-ci sont suffisamment dimensionnées, si la création d'un futur quartier engendre un surcoût dans le cadre des plans généraux d'évacuation des eaux (PGEE), etc.

Dès lors, pour pouvoir répondre à ces questions - et par là même aux exigences de l'Etat -, ce travail d'analyse a été demandé à Viteos SA, qui s'occupe de la gestion technique du réseau d'eau de Val-de-Ruz depuis le départ de notre ingénieur des eaux. Cette étude a été réalisée pour un montant de CHF 5'972.40.

4.2.5 Prestations du Réseau Urbain Neuchâtelois (RUN)

Les prestations du RUN correspondent aux coûts estimés. Les services de l'association, prévus sur quatre années, font état d'un disponible de CHF 75'000 pour les deux ans à venir.

4.2.6 Zone d'activités économiques du Chillou / écologie industrielle

Il s'agissait, en parallèle de la pré-étude d'origine, d'inclure une modification partielle du PAL de Boudevilliers pour la création de la zone d'activités économiques du Chillou, devisée à CHF 55'000. Pour l'instant, seule une somme de CHF 6'620.10 a été engagée. Le travail a été mis en veilleuse jusqu'à ce que le projet de territoire soit connu dans sa globalité.

Par ailleurs, l'Etat demande à ce que le thème du management des zones d'activités en général et le thème de la zone d'activités du Chillou en particulier soient développés de manière plus conséquente dans le cadre du PDR. A notre sens, les intentions liées au management des zones d'activités doit être développé sur une page à inclure dans le PDR. Nous n'estimons pas judicieux de développer une étude complémentaire sur ce thème dans le cadre d'un PDR, qui doit rester généraliste. Par contre, l'on constate que la création de la zone d'activités économiques du Chillou revêt un enjeu principal pour le développement de notre territoire ; l'étude de cette zone doit impérativement se faire en parallèle du PDR, non seulement pour le compléter mais pour être prêts le moment venu. La qualification de la zone est également importante : si le Chillou est considéré comme un pôle régional, l'on peut attendre non seulement des subventions via la LPR mais également certaines prises en charge de l'Etat en matière de desserte en TP. Au vu de ce qui précède, le développement d'un schéma directeur sectoriel sur la zone du Chillou, en y incluant le concept d'écologie industrielle, s'avère pertinent et nécessaire, et est étroitement lié au PDR. Les coûts complémentaires correspondants à l'étude de l'écologie industrielle sur la zone du Chillou se montent à CHF 51'081, dont à déduire une subvention LPR de CHF 30'648.

4.2.7 Participation au Parc Chasseral

Par lettre du 4 mars 2014, la Commune avait confirmé sa participation auprès de l'Association Parc régional Chasseral dans l'établissement de son projet de mise en valeur du patrimoine bâti et des

sites dans les localités. En effet, les objectifs de mise en valeur du patrimoine bâti dans les localités du Parc et les réflexions qui en découlent étaient parfaitement complémentaires avec l'élaboration de notre PAL.

Cependant, cette partie du projet est tombée à l'eau puisque le Parc Chasseral n'a pas été retenu par la Confédération en tant que projet-modèle. Le disponible y relatif est donc réparti sur les autres postes.

4.2.8 Nouvelles recettes

Etant donné que les Communes de Rochefort/Brot-Dessous (désormais fusionnées) et Valangin rejoignent le processus d'élaboration du PDR, elles doivent payer leur part du travail qui est accompli, tant pour nos mandataires que pour la démarche participative. Cette part a été calculée sur la base du montant total du crédit-cadre, soit CHF 745'000, ramenée au nombre d'habitants par commune.

Ainsi, on peut estimer qu'un montant de CHF 54'500 revient à la Commune de Val-de-Ruz pour l'ensemble des prestations réalisées à l'attention de Valangin et Rochefort/Brot-Dessous.

4.3. Analyse de la situation financière

Lorsque le rapport y relatif a été soumis au Conseil général en date du 29 septembre 2014, de nombreux éléments n'étaient pas connus de l'Exécutif. La volonté de l'Etat de s'inspirer des PDR pour réviser son PDC, dans le but de le mettre en conformité à la LAT, est cependant une chance car elle permet aux régions de décider de leur avenir - en tenant compte bien entendu du cadre légal et des éléments imposés.

Mais cette chance a un coût ; les exigences sont pointues et ne peuvent pas être mises en comparaison d'une simple pré-étude comme cela était imaginé à la base. La nouvelle LAT y est pour beaucoup. Ainsi, les coûts bruts du projet se montent à CHF 738'269.40 TTC. Ce montant ne concerne que l'élaboration de la première partie du PDR, le développement du schéma directeur sectoriel du Chillou et les études sur le thème de l'écologie industrielle qui lui sont liées.

Selon des informations récemment communiquées par l'Etat à la C³DC, les communes - et donc les régions - n'auront pas l'obligation de réaliser un PDR-2 ; les communes pourront directement « embrayer » sur les plans d'aménagement locaux, moyennant que les PDR soient préavisés favorablement par le DDTE.

Ce n'est cependant qu'au terme de l'élaboration du PDR que le devis du PAL pourra être chiffré ; ainsi, la planification de détail du territoire fera l'objet d'une nouvelle demande de crédit auprès de votre Autorité en temps utiles.

5. Le projet de territoire pour la Commune de Val-de-Ruz

L'ensemble des éléments décrits dans le présent rapport (méthodologie du projet-modèle, exigences de l'Etat, coûts) ne doit pas occulter la finalité même du projet, à savoir l'élaboration d'un PDR.

Dès le départ, le Conseil communal a eu conscience qu'il n'était pas possible de continuer à travailler avec quinze PAL et leur(s) règlement(s), par ailleurs devenus obsolètes par l'introduction de la nouvelle LAT. Outre les dispositions légales qui obligent les communes à revoir périodiquement ces plans, il y a dans la situation actuelle un manque flagrant de proportionnalité entre, par exemple, un habitant des Geneveys-sur-Coffrane et un habitant de Fontainemelon, tous deux habitant en zone d'habitation de faible densité : l'un peut construire jusqu'à 20% de taux d'occupation au sol, l'autre jusqu'à 25%. Pour pouvoir refondre l'ensemble des règlements et créer quelque chose qui corresponde aux standards actuels et aux valeurs de la Commune, il était donc nécessaire de passer en premier lieu par une planification directrice (qu'elle soit communale comme cela avait été prévu de prime abord, ou régionale comme le demande désormais l'Etat).

En outre, le projet de territoire permet de poser clairement le cadre de l'évolution communale pour les quinze prochaines années, ceci en tenant compte des nouvelles législations en vigueur et des projets cantonaux (par exemple le projet Mobilité 2030). Cette évolution ne peut plus être réfléchie village par village, il est nécessaire d'avoir une vue d'ensemble du territoire et de définir la fonctionnalité de chacun des villages de notre commune. Comme indiqué au point 2.1 du présent rapport, la vision future du territoire a déjà débuté lors du processus de fusion : rappelons que le rapport « Fusion 2013 Val-de-Ruz » comprend deux chapitres concernant la dimension sociétale du projet de fusion⁷ et qu'ils sont le fait d'un groupement citoyen. Ces deux chapitres jettent en quelque sorte les bases de l'avenir de la Commune de Val-de-Ruz, que viennent compléter en septembre 2013 les réflexions d'autres citoyens impliqués dans une démarche participative visant à l'élaboration du premier plan de législation du Conseil communal.

Les travaux réalisés avec l'appui des réseaux citoyens et traduits par notre mandataire technique permettent de poser une nouvelle pierre à l'édifice : le PDR. Certes, l'aventure de ce PDR a coûté énormément de temps et engendré un dépassement financier conséquent, bien que les coûts soient malgré tout contenus dans le crédit-cadre. Toutefois, un PDR bien élaboré permet aux Autorités communales actuelles et futures de se poser les bonnes questions en matière d'aménagement du territoire et de s'appuyer sur une ligne de conduite dans sa vision de l'avenir. La Commune en ressort plus forte, car son développement est connu et partagé par les instances supérieures.

Le rapport du mandataire relatif au projet de territoire est annexé au présent document ; ainsi, il n'est pas nécessaire d'en faire ici une description précise. Cependant, nous pouvons en relever, de manière très résumée, les points principaux.

⁷ p. 65 à 86 du rapport commun des Conseils communaux aux Conseils généraux à l'appui de l'adoption de la convention de fusion, du 21 mars 2011.

Tout d'abord, nous pouvons citer les trois attitudes différenciées d'urbanisation découlant des travaux en ateliers.

- a) **La couronne nord** : il s'agit de conforter cet espace urbain de plus de 10'000 habitants et de fixer des limites claires permettant d'orienter l'extension de la zone d'urbanisation sur le long terme. Pour ce faire, il est proposé de fixer des limites est-ouest permettant de conserver les corridors biologiques et les ouvertures visuelles sur le grand paysage. Au nord, la limite naturelle est constituée par la lisière de la forêt. Il n'est pas suggéré de limite au sud, l'intention étant de « grignoter » le moins possible de terres agricoles. Le développement au sud de la zone d'urbanisation actuelle n'interviendrait qu'en dernier recours (à très long terme) et de façon mesurée.

L'attitude proposée consiste à privilégier, dans l'ordre :

1. les parcelles non construites ou peu denses à l'intérieur de la zone d'urbanisation ;
 2. les espaces au nord du coteau, entre la limite actuelle de la ZAB et la lisière de la forêt ;
 3. un épaissement au sud de manière contrôlée et mesurée à très long terme (exception faite de la densification autour de la future gare RER de Cernier).
- b) **Les villages de la plaine** : il s'agit de permettre une densification mesurée (utilisation des volumes existants et des dents creuses). La limite d'urbanisation à considérer est la limite actuelle de la zone construite. La proposition consiste à requalifier et réaménager les traversées de localités, favorisant la revitalisation des centres de villages. Il s'agit de retrouver des places centrales avec des espaces publics de qualité suscitant la convivialité, ainsi que de densifier autour de ces espaces non construits (structuration de l'espace).
- c) **Les villages du versant sud** : les villages au sud de la vallée et du Pâquier sont les moins peuplés (un peu plus de 2'000 habitants au total) et sont touchés par une réduction de la ZAB.

Pour ces villages, il est proposé la mise en place du concept de franges urbaines permettant de valoriser le tissu bâti, d'assurer une transition paysagère avec l'espace agricole et de réduire la ZAB en délimitant une nouvelle zone d'urbanisation, plus restreinte que l'actuelle.

Des trois attitudes précitées, on peut encore dégager deux qualifications de village qui peuvent être appliquées à l'une ou l'autre des attitudes :

- 1) **Les villages pittoresques** : il est conseillé de les laisser en l'état, dans leur limite actuelle du bâti, afin de les sauvegarder tels qu'ils sont (Engollon, Valangin, Le Pâquier). Quelques réductions sont toutefois envisageables selon les conditions locales (topographies contraignantes, vergers existants, etc.).
- 2) **Les portes d'entrée aux grands sites naturels** : ce sont les villages de Brot-Dessous et du Pâquier ; le premier donne accès aux gorges de l'Areuse et au Creux-du-Van, le second

s'ouvre sur le Parc régional Chasseral. Il est également retenu de conserver les limites construites des villages et donc de supprimer les terrains situés en périphérie de la ZAB. A noter que le village des Hauts-Geneveys constitue de par la présence de sa gare une entrée au site de la Vue-des-Alpes / Tête-de-Ran.

En termes d'économie, l'un des éléments importants du projet de territoire est la création d'une zone d'activités économiques sur le secteur du Chillou, qui permettrait d'une part d'éviter la création de nouvelles zones industrielles dans les villages (limitation des nuisances) et, d'autre part, de rééquilibrer le ratio HE de la Région (actuellement : environ trois habitants pour un emploi). En parallèle, les zones existantes sont pérennisées. Elles sont majoritairement construites et les quelques potentiels restants sont conservés pour permettre une évolution des entreprises existantes. Les extensions importantes ainsi que les nouvelles implantations sont prévues dans la future zone du Chillou.

Les mobilités n'ont pas été oubliées puisque les ateliers se sont penchés sur les questions liées au réseau routier ainsi qu'au réseau de mobilité douce, toujours en prenant en compte un scénario avec RER et un scénario sans RER.

Dans le PDR, se pose la question de la création d'un axe économique baptisé « Direttissima », permettant de relier la future zone du Chillou à Cernier en évitant Fontaines. Initialement, cet axe était pressenti comme pertinent uniquement dans le cadre du scénario avec RER (liaison directe, notamment pour les TP, entre la zone d'activités économiques du Chillou et la future gare de Cernier). Cependant, la question du désengorgement de Valangin et Boudevilliers s'est rapidement imposée pour proposer la réalisation de cette route, tant avec que sans RER. A la suite du PDR, la région du Val-de-Ruz devra entreprendre une étude d'opportunité pour évaluer la faisabilité de cette proposition et voir dans quelle mesure cet axe pourrait être créé un jour. Cet axe est donc inscrit dans le PDR en tant que **vision** et non en tant que projet.

En ce qui concerne les mobilités douces, un maillage a été imaginé, reprenant pour l'essentiel des routes et chemins existants. Dans le cas de l'axe de transit Valangin-Dombresson, la voie de mobilité douce ne longerait pas le Seyon comme cela avait été évoqué initialement mais utiliserait au maximum des chemins d'améliorations foncières permettant de s'éloigner de la route cantonale et du Seyon.

La principale différence que l'on peut relever dans le thème des mobilités douces dans les scénarii avec ou sans RER réside dans la requalification du tracé de la ligne CFF désaffectée, qui pourrait être convertie en voie verte. Le concept général repose sur une desserte en périphérie de la plaine agricole, au nord et au sud, ainsi que par trois grandes transversales nord-sud, entre Les Geneveys-sur-Coffrane et Coffrane, Les Hauts-Geneveys et Valangin ainsi que Cernier (Evologia) et Engollon permettant de retrouver des liaisons sécurisées entre les villages.

La représentation du dimensionnement de la ZAB a posé quelques difficultés : l'Etat a exigé des régions d'être « assez » précises dans cette représentation alors qu'un PDR a pour vocation de

donner les grandes lignes d'un projet de territoire (ce qui a été plébiscité par les réseaux, la CDTD et le groupe de direction). La représentation est résumée comme suit :

- pour chaque village, des limites d'urbanisation sont définies. Dans certains cas, et ceci en rapport avec les attitudes d'urbanisation, les villages sont délimités sur le plan par un trait rouge épais : c'est la limite d'urbanisation stricte qui s'impose par des considérations environnementales et paysagères (forêt, corridors à faune, ouvertures visuelles, etc.) ;
- les limites d'urbanisation ne sont pas indiquées dans certains secteurs, comme par exemple au sud de Fontaines ou à l'est de Saint-Martin : cela signifie que dans un horizon à plus long terme allant au-delà de 2040, il faudra s'interroger sur la pertinence d'une éventuelle extension de la zone à bâtir. Elle restera toutefois mesurée et devra tenir compte, pour Saint-Martin par exemple, de la limite d'urbanisation indicative (traits orange/vert sur le plan) permettant de préserver les corridors biologiques ;
- certains villages sont accompagnés de flèches sur le pourtour de la zone d'urbanisation. En fonction de leur couleur, elles ont pour but d'indiquer une réduction de la ZAB (flèches vert clair), une réduction de la ZAB accompagnée d'un traitement de frange urbaine (flèches avec pointillé vert foncé), une augmentation de la ZAB (flèches rouges) ou un changement d'affectation (flèches violettes). **Les flèches démontrent un principe et ne visent en aucun cas une parcelle !**

Il y a lieu de relever que la réduction de la ZAB sera identique dans le cadre d'un scénario avec RER ou sans RER. Par contre, l'augmentation de la ZAB est nuancée en fonction d'un scénario avec RER car le plateau de la gare des Hauts-Geneveys pourrait accueillir de l'habitation. Aux Geneveys-sur-Coffrane, dans le secteur libéré des infrastructures CFF, une zone industrielle est envisagée au vu de la proximité directe des entreprises déjà implantées sur place. Il y a également la question de la densification des environs de la future gare de Cernier.

Reste ensuite à traiter le cas des montagnes : dans l'application des critères visant à lier urbanisation et transports, qui ressortent de la nouvelle LAT et du PDC en vigueur, les parcelles en montagnes mal desservies par les TP représentent un potentiel de 10 hectares (7 hectares sur le territoire de la Commune de Val-de-Ruz) à remettre en ZAGR.

Rappelons que la diminution de la ZAB à l'horizon 2030 devrait être suivie par une augmentation de 13 hectares à l'horizon 2040 si la croissance pronostiquée par les statistiques démographiques se confirme.

5.1. Options stratégiques optionnelles dans le cadre du redimensionnement de la zone à bâtir (ZAB)

Si, dans le cadre de l'élaboration des PDR, le principe d'une extension de la ZAB donne lieu à une étude succincte qui en définit les grands principes, la réduction de cette même zone est un sujet extrêmement délicat qui a dû être étudié, selon la demande de l'Etat, de manière très approfondie. Pour pouvoir dégager un concept pertinent, il a fallu attendre le résultat des trois premiers ateliers et prendre en compte les réflexions conjointes des réseaux et de la CDTD.

En effet, pour qu'une parcelle puisse potentiellement être réaffectée à la ZAGR, des critères particuliers ont été définis :

- application du concept de projet de territoire : trois attitudes selon les trois types de villages (couronne nord, villages de la plaine, villages du versant sud) ;
- qualité de la desserte en TP (qualité D au minimum) ;
- traitement des franges urbaines ;
- dézonage systématique des zones à bâtir situées en « montagne » ;
- changements possibles d'affectation (de la zone d'habitation à la zone d'activités par exemple) ;
- dangers naturels, zone de protection des eaux ;
- état de l'équipement (équipé, facilement «°équipable°», moyennement «°équipable°», difficilement «°équipable°», très difficilement «°équipable°»).

L'appréhension première du groupe de direction et, partant, des Conseils communaux concernés était de ne pas trouver assez de surface pour répondre aux exigences de l'Etat en matière de déclassement (pour rappel : 10 hectares à remettre en ZAGR et 7 hectares à geler jusqu'en 2030). Or, le constat qui ressort de cette étude est pour le moins étonnant : en application des critères précités, c'est un potentiel d'environ 27 hectares qui pourrait être déclassé.

La première réaction est de se dire que les communes de la Région ont ainsi une marge de manœuvre et de négociation dans le choix des 17 hectares à déclasser ; cela n'est pas tout à fait exact puisque l'ensemble des parcelles présentent les mêmes caractéristiques : peu ou pas équipées, peu ou pas desservies en TP, mal situées géographiquement, etc. Dès lors, comment effectuer un choix de déclassement cohérent, proportionnel et équitable ?

Par extension, il est également difficile de sélectionner un total de 7 hectares à geler puisqu'un gel signifie une ouverture à la construction après 2030 ; l'on considère ainsi que les surfaces concernées seraient bien placées, bien desservies et facilement «°équipables°». Or, il y a un risque prépondérant que ces parcelles gelées ne soit pas valorisées entre 2030 et 2040 ; elles ne l'ont pas été durant les trente à quarante dernières années vu leur situation, il n'y a pas de raison que cela change à futur. Cela signifie que la Région perdrait son potentiel de valorisation et n'en obtiendrait dès lors pas de supplémentaire puisqu'il resterait des réserves non utilisées.

Si l'on pousse le raisonnement plus loin et que l'on tient compte du projet de territoire, on pourrait se demander si la surface supplémentaire (10 hectares, soit la différence entre les 17 à remettre en ZAGR et les 27 potentiellement cernés) ne devrait pas être déplacée sur la couronne nord du Val-de-Ruz. L'intérêt d'un tel « déplacement » peut être résumé ainsi :

- possibilité de réaliser des projets ambitieux rapidement sur des terrains nouvellement mis en ZAB (2017-2018 avec le nouveau PAL) ;
- mise en œuvre d'une politique foncière stratégique, qui réponde aux visions de développement de la Région ainsi qu'aux principes de la LAT révisée ;

- étude à mener sur la possibilité de mettre en place un système gagnant-gagnant entre propriétaires.

Puisque la Commune de Val-de-Ruz fait partie des projets-modèles de la Confédération et qu'il lui appartient de tester de nouveaux modes de gouvernance et de trouver des principes novateurs, il y aurait dès lors une occasion intéressante à créer une « bourse d'échange » puisqu'il y aurait vraisemblablement un intérêt mutuel entre un propriétaire déclassé ayant peu de chance de démontrer l'existence d'une expropriation matérielle (dédommagement) et un propriétaire mis en ZAB qui peut construire sans attendre la démonstration d'un besoin, aujourd'hui hypothétique (horizon 2040).

La piste est intéressante, voire séduisante, mais pose cependant de nombreux problèmes de fond. Premièrement, il y a plus de terrains à remettre en ZAGR que de terrains à bâtir (pour rappel, selon les données de l'Etat : 7 hectares à « dégeler » à l'horizon 2030 + 6 hectares supplémentaires uniquement si le potentiel de développement existant a été utilisé, soit un équivalent de 1'400 HE de plus). Ensuite, quelle est la base légale pour instaurer cette bourse d'échange ? Il semble que celle-ci n'existe pas aujourd'hui. Qui sont les personnes concernées par cette bourse ? Est-ce qu'il s'agit de tous les propriétaires déclassés ou seulement ceux qui répondent à certains critères ? Quel serait le montant de la participation des propriétaires ? Doit-il être laissé au libre jeu de l'offre et de la demande ? Est-ce qu'une telle bourse doit être encadrée par la Commune, la Région ou l'Etat ?

Au surplus, il faut relever que les régions qui voient leur ZAB augmenter n'auront pas d'indemnités à payer alors que celles qui doivent remettre des surfaces en ZAGR devront probablement participer à l'indemnisation des propriétaires déclassés ; on touche ici à un élément essentiel dans le cadre des indemnisations et des répartitions de surface. Selon les réactions qui ressortent des réseaux et de la CDTD, il est difficilement imaginable que le principe d'une « bourse d'échange » se passe uniquement dans une Commune ou une région, d'autant plus que la plus-value perçue dans le cadre d'un terrain mis en ZAB profite uniquement à l'Etat.

Il reste ainsi de nombreuses interrogations et autant de difficultés à résoudre. Même si les réflexions précitées ne dépendent pas du PDR et ne figurent pas dans les principes généraux de redimensionnement de la ZAB, il semble cependant que la Commune - et la Région - ait quand même un intérêt particulier à étudier la question du déplacement du potentiel à bâtir supplémentaire et du principe de la « bourse d'échange », ne serait-ce que pour trouver une solution permettant à une frange de propriétaires de ne pas tout perdre dans le cadre de l'application de la nouvelle LAT.

6. Suite des travaux

L'élaboration de la première partie du PDR est terminée. En cela, le calendrier est respecté et tient compte également de la planification cantonale, puisque les PDR doivent être remis en mai 2016 au DDTE afin d'alimenter la révision du PDC, qui sera transmis ensuite à la fin du premier semestre 2016 à la Confédération pour étude et approbation (échéance visée : 2018).

Dans le guide pour l'élaboration des PDR, il est mentionné en page 17 : « *Dans un deuxième temps, tout autre thème concernant la région sera abordé en se basant sur les fiches du PDC y relatives : tourisme, énergie, protection de la nature, etc.* ». Dans sa réponse du 20 novembre 2015 à l'Association des communes neuchâteloises (ACN), plus particulièrement à la conférence des directeurs communaux en charge de l'aménagement du territoire (CDC-AT), le chef de département indique : « *La première étape des plans directeurs régionaux porte sur les thématiques urbanisation (dimensionnement, localisation et densification) et transports. Se pencher sur ces deux aspects de la planification est indispensable à l'adaptation du plan directeur cantonal. Se pencher sur le solde des thématiques est nécessaire à l'établissement dans plans d'aménagement communaux. Vu la dynamique mise en place, nous vous invitons vivement à le faire de manière coordonnée dans le cadre d'une planification directrice régionale. Le cahier des charges sera spécifique à chacune des régions et devra être discuté avec elle* ». Toutefois, et comme relevé sous point 4.3 du présent rapport, le DDTE a récemment informé la C³DC que les communes - et donc les régions - n'auront pas l'obligation de réaliser la seconde partie du plan directeur régional (PDR-2) ; les communes pourront débuter assez rapidement leur PAL, moyennant que les PDR soient préavisés favorablement par l'Etat.

Ainsi, le PAL fera l'objet d'une demande de crédit à part entière. Plus vite la Commune pourra travailler sur la planification de détail (mise en œuvre du PDR-1), plus vite elle pourra s'organiser pour finaliser les documents à fin 2018, permettant ainsi de mettre le PAL à l'enquête publique au début de l'année 2019. Rappelons que le but de notre projet de co-citoyenneté est de faire intervenir la population en amont pour aplanir les problèmes potentiels et éviter autant que possible les oppositions y relatives.

7. Postulats et motion à classer

Trois postulats et une motion, en lien avec l'élaboration du PDR, ont été déposés ces dernières années. Le Conseil communal vous invite à les classer sur la base des quelques commentaires apportés ci-après.

7.1. Postulat du groupe PLR-PDC « Contournement de Fontaines – quelle connexion à la J20 ? », du 30 juin 2014

Le texte du postulat déposé est le suivant :

« Le rapport relatif à la route d'accès à la zone industrielle de Fontaines mentionne la 2^e étape du contournement du village, soit le tronçon Sud. Le groupe PLR-PDC demande au Conseil communal de poursuivre sans retard, en collaboration avec l'Etat, l'étude relative à la mise en œuvre de ce deuxième tronçon. Il prie l'Exécutif d'étendre la réflexion sur les moyens d'établir une connexion réfléchie du trafic à la J20, en intégrant la problématique de la traversée de Boudevilliers ».

Le plan 13 du rapport PDR 1 (synthèse des enjeux) ainsi que les plans 15 et 16 (concept de mobilité avec ou sans RER) mentionnent la création d'un nouvel « axe économique » qui contourne les villages de Fontaines et de Boudevilliers. Ce projet est donc inscrit à titre de « vision » dans le PDR.

Dans la foulée de cette intention, le service des ponts et chaussées a déjà réalisé une étude technique relative à la faisabilité. La prochaine étape nécessaire est une « étude d'opportunité » qui devrait fournir des éléments de décisions quant à la pertinence ou non de concrétiser ce projet.

Le postulat est donc pris en considération et peut être classé.

7.2. Postulat du groupe PS « Contournement de Fontaines », du 30 juin 2014

Le texte du postulat déposé est le suivant :

« Afin de maîtriser le développement du trafic privé engendré par les places de travail offertes dans la zone industrielle du village de Fontaines, le Conseil communal est invité à étudier :

- d'une part, en collaboration avec l'entreprise Nivarox FAR SA, la manière de renforcer les effets du plan de mobilité de cette entreprise ;*
- d'autre part, le développement de l'offre en transports publics entre Fontaines, et plus généralement de Val-de-Ruz, et les Montagnes neuchâteloises ».*

La première proposition d'étude a été réalisée par l'entreprise NIVAROX FAR SA lors de la phase de mise en discussion du projet de route d'accès à la zone industrielle de Fontaines. La Commune a été associée à la présentation des résultats.

La seconde proposition d'étude représente un souci constant de la Commune. Si l'introduction de l'Horaire 2016 des transports publics a permis une amélioration de l'offre entre Cernier, Fontainemelon et les Montagnes neuchâteloises par un quasi doublement du nombre de liaisons, cette offre améliorée a également des incidences positives pour la desserte du village de Fontaines. Par ailleurs, pour des améliorations complémentaires, la Commune a remis l'ouvrage sur le métier dans le cadre de ses discussions avec l'Etat en vue de l'élaboration de l'Horaire 2017.

Le postulat est donc pris en considération et peut être classé.

7.3. Postulat de membres du Conseil général « concernant le déroulement de la mise en place du plan d'aménagement local (PAL) », du 29 septembre 2014

Le texte du postulat déposé est le suivant :

« Une fois la pré-étude du plan d'aménagement local (PAL) établie, elle sera présentée au Conseil général pour approbation.

Signatures : Frédéric Cuche, Florence Aebi, Anne Bourquard Froidevaux, Caroline Küenzi, Cédric Senn, Roby Tschopp, Alain Lugon, Claudio Cerini, David Moratel ».

Le PDR présenté a valeur de pré-étude pour le PAL.

Le postulat est donc pris en considération et peut être classé. Au surplus, si le Conseil général devait être appelé à se prononcer sur un complément de crédit pour l'élaboration du PAL, il le ferait sur la base de précisions concernant le contenu de ce dernier.

7.4. Motion du groupe PLR-PDC « concernant les pistes cyclables du Val-de-Ruz », du 30 juin 2014

Le texte de la motion déposée est le suivant :

« Le groupe PLR-PDC demande au Conseil communal d'établir un rapport sur l'état des lieux du réseau des pistes cyclables actuellement réalisées dans notre Commune. Il désire connaître par cartographie les tronçons existant ainsi que des bandes cyclables sécurisées par un marquage au sol.

Il demande également une réponse aux questions suivantes :

- *quels sont les cheminements possibles pour la randonnée ?*
- *ceux-ci sont-ils balisés ?*
- *peut-on développer des axes directs sécurisés pour favoriser les accès aux écoles, aux zones industrielles et de travail, aux zones commerciales ?*
- *quelles sont les possibilités pour notre Commune de créer des tronçons manquant sur les routes et chemins communaux voir en collaboration avec le canton ?*
- *notre groupe demande également une planification dans le temps et chiffrée de manière globale des investissements nécessaire à leur réalisation.*
- *le travail en commission est souhaité ».*

Les plans 5 (Mobilité douce ; déplacements de loisirs et quotidiens), 6 (Itinéraires et aménagements cyclables ; stratégie cantonale de mobilité douce et Pro Vélo) et 17 (Mobilité douce – Déplacements quotidiens ; concept et objectifs), figurant dans le rapport PDR-1, répondent pour l'essentiel aux préoccupations mentionnées dans la motion.

Le travail de détails pour la réalisation de compléments au réseau, la planification des travaux et le calcul des coûts à charge respective de l'Etat et de la Commune, sera entrepris dans le cadre de l'élaboration du PAL. Un processus « participatif » sera bien sûr mis sur pied pour ces réflexions.

La motion est donc prise en compte et peut être classée.

8. Conclusion

Le PDR qui est présenté aux membres des Législatifs concernés (n'oublions pas nos partenaires de Rochefort/Brot-Dessous et Valangin) revêt une importance particulière.

Tout d'abord, c'est la première fois qu'un tel outil est élaboré dans la région. Une tentative avait été lancée dans le courant de l'année 2009 sous l'égide de l'Association Région Val-de-Ruz (dont faisaient alors partie Valangin et Brot-Dessous) ; entre septembre et novembre 2009, la possibilité de créer un

PDR concerté a été étudiée mais les acteurs au dossier se sont rapidement rendu compte qu'une discussion regroupant 17 communes, représentées par des miliciens, deviendrait rapidement difficile et chronophage. L'étude de la fusion de 15 communes au Val-de-Ruz étant en cours, les responsables ont pris la décision d'abandonner le projet d'un PDR en imaginant que la thématique pourrait être reprise en cas de fusion avérée des communes.

Ensuite, il est utile de relever que le PDR est le premier document conforme à la LAT révisée. N'oublions pas que les buts premiers de cette loi sont notamment :

- de protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage ;
- d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, en maintenant une qualité de l'habitat appropriée ;
- de créer un milieu bâti compact ;
- de créer et de maintenir un milieu bâti favorable à l'exercice des activités économiques ;
- de favoriser la vie sociale, économique et culturelle des diverses régions du pays et de promouvoir une décentralisation judicieuse de l'urbanisation et de l'économie ;
- de garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays ;

Le PDR de la région Val-de-Ruz prend en compte l'ensemble de ces paramètres. Mieux encore, ces éléments ont été partagés dans le cadre des réflexions co-citoyennes liées au projet-modèle. Compte-tenu des obligations qui découlent de la LAT, nous osons affirmer que cette planification directrice régionale répond aux attentes de notre population.

Enfin, ce projet de territoire concerté est une pièce maîtresse de notre Commune en construction. Il permet de cadrer l'évolution de Val-de-Ruz pour les quinze prochaines années et même au-delà. Ce document ne répond certes pas à toutes les questions mais il a l'avantage de les poser afin qu'elles ne soient pas oubliées. Les répercussions d'un tel plan seront ensuite traduites dans la planification de détail ; la Commune pourra alors se doter d'un PAL novateur permettant de mettre à niveau l'ensemble des villages de Val-de-Ruz. C'est ce que nous souhaitons mettre en place pour 2019.

Selon l'article 44 de la LCAT, un PDR est de la compétence du Conseil communal ; il a force obligatoire pour les Autorités des différents niveaux. Il serait cependant étrange que les Autorités législatives ne soient pas saisies du dossier alors que l'élaboration du PDR a fait l'objet d'une démarche co-citoyenne. Il est normal et correct que les élus du peuple puissent se prononcer sur un élément aussi important que celui-ci, qui traduit la volonté de développement futur de notre territoire ; le débat ne doit donc pas se cantonner aux seules autorités exécutives.

Dès le départ, la volonté du Conseil communal a été d'associer à la démarche la CDTD⁸ pour permettre la création d'un lien fort entre l'Exécutif et le Législatif. Avec l'aide des commissaires, le projet d'élaboration du PDR n'a pas dévié de sa trajectoire ; les compétences et responsabilités de chaque organe institutionnel ont été respectées, il n'y a pas eu de glissement en matière de décisions

⁸ Voir chapitre 2.2.1 du présent rapport.

sur les membres des réseaux. Ainsi, nous restons persuadés de la justesse de notre démarche citoyenne et du dialogue à maintenir entre tous les acteurs d'un tel dossier.

Au vu de ce qui précède, nous vous remercions de bien vouloir prendre le présent rapport en considération et l'adopter sans réserve lors du vote indicatif.

Veillez croire, Monsieur le président, Mesdames les conseillères générales, Messieurs les conseillers généraux, à l'expression de notre haute considération.

Val-de-Ruz, le 31 mars 2016

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

La présidente

Le chancelier

A.-C. Pellissier

P. Godat

9. Annexes

- Rapport et projet de territoire
- Plan directeur régional 1