

Service de l'aménagement du territoire
Tivoli 5
2003 Neuchâtel

Lausanne, le 8 septembre 2017

Consultation sur l'adaptation du plan directeur cantonal

Madame, Monsieur,

La section romande de la Fédération suisse des urbanistes vous remercie de nous avoir invités à participer à la consultation publique et officielle du projet d'adaptation du plan directeur cantonal neuchâtelois (PDC). C'est avec beaucoup d'intérêt que le comité romand et le groupe local neuchâtelois, composé des principaux bureaux actifs sur le territoire cantonal, se sont penchés sur ce projet.

Sur la forme, nous tenons à relever la clarté des documents qui permet d'entrer aisément dans les différentes fiches thématiques et de rapidement saisir les enjeux, objectifs et mesures prévues.

Sur le fond et de manière générale, la présente adaptation du plan directeur cantonal s'inscrit dans la mise en œuvre de la LAT révisée dont les objectifs principaux sont le développement vers l'intérieur et la lutte contre le mitage du territoire. Pour y parvenir, le canton de Neuchâtel a invité les communes, constituées en régions, à établir un plan directeur régional qui traite essentiellement de la coordination urbanisation-transport aussi bien en termes d'extension que de réduction de la zone à bâtir. L'adaptation du plan directeur cantonal s'appuie ainsi sur les propositions des 6 régions pour localiser les développements attendus. Nous tenons à saluer cette démarche qui, grâce à cette approche régionale du développement, permet aux communes de se fédérer autour d'un projet de territoire commun.

Si la démarche est à saluer, plusieurs aspects du projet soulèvent néanmoins à nos yeux des interrogations ou remarques que nous regroupons ci-après par thématique.

U – Espace urbain

Les fiches U_11 et U_12 constituent le cœur du dimensionnement de la zone à bâtir. Le principe d'aménagement n°2 de la fiche U_11 détermine les surfaces dévolues aux zones d'habitation, mixtes et centrales aux horizons 2030 et 2040. Si le dimensionnement est le résultat d'une répartition politique de la croissance, les densités-cibles, mentionnées sous le principe n°4 de la fiche U_12, sont jugées relativement faibles, notamment pour les densifications internes dans les régions périphériques (40-50 HE/ha). En outre et dans le cadre de la mise en œuvre, la question de l'application de ces densités subsiste : s'agit-il de densités minimales ou moyennes, s'appliquant à l'ensemble d'un secteur ou par projet ?

2/4

Par ailleurs le dimensionnement de la zone à bâtir ne tenant pas compte du potentiel que représentent les surfaces libres de moins de 2'000 m², nous émettons un doute quant aux effets que ces mesures vont déployer pour freiner le mitage du territoire et si, dans les régions périphériques, le développement urbain connu jusqu'à présent ne va pas se poursuivre lors des prochaines générations des PAL. En effet, ces surfaces n'ayant pas été pleinement traitées lors de l'établissement des PDR, nous nous interrogeons : les communes auront-elles suffisamment de détermination et d'outils à disposition pour gérer correctement la mobilisation et valorisation de ces secteurs ?

De manière générale, le projet de PDC s'appuyant sur des planifications régionales (PDR et projet d'agglomération), les extensions et les réductions de la zone à bâtir sont identifiées d'une manière relativement précise sur la carte du plan directeur. Cet exercice présuppose que les orientations prises dans le cadre des plans directeurs régionaux s'appuient sur des réflexions solides et politiquement assumées. S'agissant d'un nouvel exercice auquel les communes n'étaient pas habituées et compte tenu de la complexité des enjeux, nous craignons que lors de la révision des PAL, des blocages empêchent la mise en œuvre du PDC.

Ces blocages pouvant avoir des impacts sur le dimensionnement de la zone à bâtir à l'échelle régionale, nous proposons qu'une forme de coordination régionale soit poursuivie, sous une forme ou une autre, lors de l'établissement des PAL. Cela permettrait une application plus souple et régionalisée de la marge de manœuvre proposée sous le principe n°8 de la fiche U_11, mais dont la latitude est en l'état difficile à apprécier. Il s'agirait ainsi de garantir que l'aspect qualitatif des projets ne soit pas relayé au second plan à cause du dimensionnement de la zone à bâtir.

Les fiches U_12 et U_13 présentent une structure urbaine organisée autour de différents pôles de développement (pôles de logement, pôles de gare et pôles mixtes). Cette proposition, complétée par les mesures de mobilisation foncière prévues par la révision de la LCAT, est jugée pertinente. Compte tenu des mesures foncières prévues, la définition précise et la justification des périmètres des pôles dans le cadre de la révision des PAL revêtent un enjeu important. En ce sens, les fiches U_12 et U_13 pourraient développer d'avantage les principes directeurs de définition des périmètres de ces pôles et sur lesquels les communes pourront s'appuyer.

Si, de manière générale, le plan directeur présente clairement les enjeux de dimensionnement de la zone à bâtir et la structure urbaine des pôles, force est de constater que le document est relativement faible sur les enjeux liés à la mobilisation et la densification des « dents creuses » hors des pôles en milieu urbain, périurbain et rural (dans une moindre mesure). En effet, comme nous le relevons plus haut, ces réserves latentes, constituées de petites parcelles, représentent un potentiel d'accueil de population qui, dans sa globalité, est non négligeable. En outre, nous relevons que le PDC est très focalisé sur les aspects quantitatifs de dimensionnement, mais manque un peu de profondeur sur les objectifs et principes d'aménagement liés à la qualité urbaine. Par ailleurs, nous craignons que, tels que conçus, les principes du PDC ne rendent les opportunités de requalifications à l'intérieur du tissu urbain trop contraignantes, car limitées quantitativement, alors que des secteurs aujourd'hui affectés en zone artisanale, commerciale ou d'utilité publique pourraient gagner en mixité via un processus de valorisation.

3/4

Cette remarque sur les aspects qualitatifs du développement vaut également pour les principes d'aménagement de la fiche R_35 et notamment le principe n°6. Nous sommes d'avis que les centres anciens, inscrits à l'inventaire ISOS ou non, revêtent des enjeux conséquents en termes de vitalité et de requalification urbaine. A la lecture de la fiche, nous avons l'impression qu'une certaine muséification (statut quo) des centres est souhaitée. Cependant, la valorisation et la revitalisation des centres anciens représentent des enjeux importants de qualité urbaine. Si la densification de ces secteurs ne constitue pas le levier unique de valorisation, elle peut néanmoins être un facteur incitatif, propre à favoriser le dynamisme local. A la lecture de cette fiche, nous avons l'impression qu'elle constitue un frein au développement vers l'intérieur alors qu'à nos yeux elle devrait représenter un levier. En ce sens, la démonstration quantitative de la densification ne semble pas être l'enjeu principal de valorisation de ces secteurs.

E - Economie

Les fiches E_11 et E_12 présentent les principaux enjeux et mesures liés aux zones d'activités économiques et à leur gestion. En ce qui concerne les pôles de développement économique, la distinction entre le statut cantonal ou régional soulève en l'état des questions relatives à la répartition des compétences dans la mise en œuvre des pôles régionaux qui se situent presque tous sur le territoire d'une seule commune (à l'exception de Cornaux-Cressier). En ce sens la fiche renseigne peu sur les éléments de coordination régionale dans la planification des pôles qui pourraient finalement résulter uniquement d'une planification communale, sans réelle coordination régionale. Pour le moins, la fiche pourrait être complétée avec les attentes du canton en matière de coordination intercommunale, par exemple en termes de financement des infrastructures.

En ce qui concerne la fiche E_12, nous nous interrogeons en l'état sur les outils de mise en œuvre prévus pour atteindre les densités-cible évoquées.

Conclusion

En conclusion, nous saluons globalement les principes généraux de la présente adaptation du PDC ainsi que la structure urbaine (pôles) proposée et reposant sur un processus de planification régionale novateur.

Cependant, il nous semble que le projet gagnerait en opérationnalité s'il était complété plus en détail sur les aspects de mise en œuvre, notamment sur :

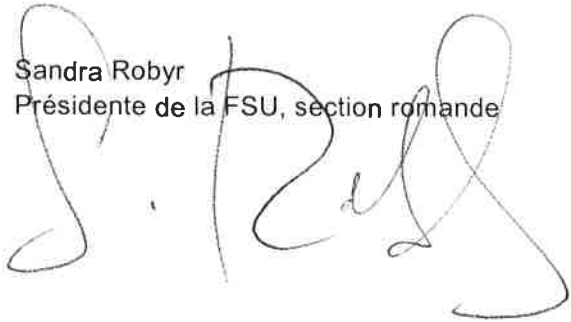
- la question de la coordination régionale lors de l'établissement des plans d'aménagement,
- la planification des pôles de développement régionaux,
- les aspects de développement vers l'intérieur en dehors des pôles et friches identifiés.

Par ailleurs, quelques compléments relatifs à la qualité urbaine en lien avec la vitalité des centres anciens et la mobilisation des « dents creuses » offriraient sans aucun doute une aide précieuse pour les communes et leurs mandataires.

4/4

En réitérant nos remerciements de nous avoir associés à la présente consultation, nous souhaitons plein succès aux autorités cantonales dans la mise en œuvre de leur plan directeur cantonal.

Sandra Robyr
Présidente de la FSU, section romande

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'S. Robyr', written over the printed name and title.