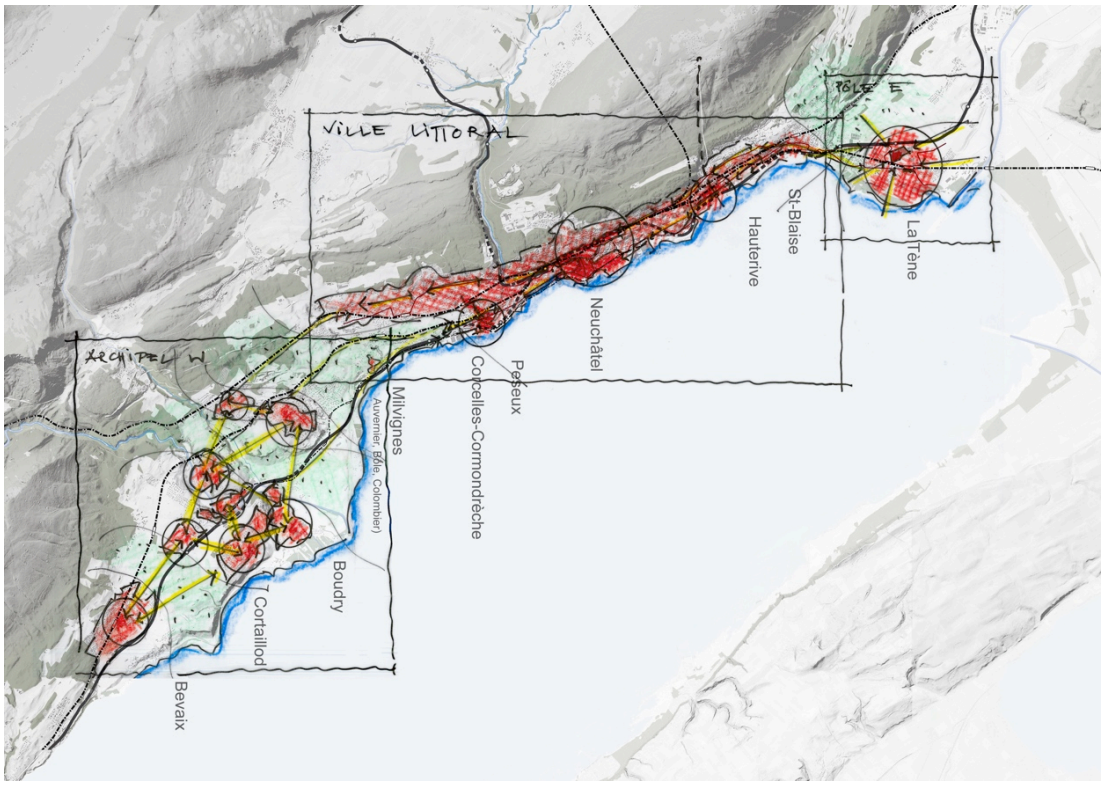
COMUL COMMUNAUTE URBAINE DU LITTORIAL NEUCHATELOIS

PLAN DIRECTEUR REGIONAL 1ERE PHASE PROJET DE TERRITOIRE



Projet de territoire - Extrait

RAPPORT FINAL

Version du 15/03/2016

COMUL
COMMUNAUTE URBAINE
DU LITTORAL NEUCHATELOIS

ne.ch
RÉPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL

Plan directeur régional (PDR1)
Projet de territoire de la Communauté urbaine du Littoral neuchâtelois

Cartouche de signatures

Zurich, le 28 avril 2016

Auteur du plan directeur régional:
Feddersen & Klostermann SA

Feddersen & Klostermann
Städtebau – Architektur – Landschaft
urbanisme – architecture – paysage

Bevaix, le 13.5.16

Au nom de la Commune de Bevaix,

Le Président — Le Secrétaire

N. Stucki — G. Bertschi

Boudry, le 4 mai 2016

Au nom de la Ville et Commune de Boudry,

Le Président — Le Secrétaire

J.-M. Buschini — L. Schmid

Corcelles, le 4 mai 2016

Au nom de la Commune de Corcelles-Cormondrèche,

Le Président — La Secrétaire

F. Gretillat — C. Hunkeler

Cortaillod, le 10 mai 2016

Au nom de la Commune de Cortaillod,

La Présidente — La Secrétaire

C. Vara — L. Perrin

Hauterive, le 3/5/2016

Au nom de la Commune d'Hauterive,

Le Président — Le Secrétaire

A. Peluso — T. Zeller

COMUL
COMMUNAUTE URBAINE
DU LITTORAL NEUCHATELOIS

ne.ch
RÉPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL

Plan directeur régional (PDR1)
Projet de territoire de la Communauté urbaine du Littoral neuchâtelois

Cartouche de signatures

Colombier, le 10.05.2016

Au nom de la Commune de Milvignes,

La Présidente — La Secrétaire

J. Schaer — M. Lanthemann

Neuchâtel, le 11.05.2016

Au nom de la Ville de Neuchâtel,

Le Président — Le Chancelier

T. Facchinetti — R. Voirol

Peseux, le 13.05.2016

Au nom de la Commune de Peseux,

Le Président — Le Secrétaire

A. G. Tenky — P. Bartl

Saint-Blaise, le 10.05.2016

Au nom de la Commune de Saint-Blaise,

Le Président — Le Secrétaire

C. Beljean — A. Jeanneret

Marin-Epagnier, le 11.05.2016

Au nom de la Commune de La Tène,

Le Président — Le Secrétaire

D. Rotsch — Y. Butin

Neuchâtel, le

Au nom du Conseil d'Etat,

Le / La Président/e — Le / La Chancelier/ère

SOMMAIRE

Résumé pour le lecteur pressé 5

Rappel du contexte 7

Les intentions initiales 7
La méthode de travail retenue 7
Les partenaires invités 7

I. Lecture du territoire 9

A l'origine du projet 9
Les objectifs de développement 15

II. Vision / Projet de territoire 17

Centralités structurantes (chantiers A1 à A3) 17
Mobilité et urbanisation (chantiers B1 à B5) 23
Paysages, trésors et identité (chantiers C1 à C4) 36

III. Stratégies sectorielles 43

Logement et cadre de vie (chantier D1) 43
Concept énergétique territorial (chantier D2) 45
Biodiversité (chantier D3) 45
Politiques sociales (chantier D4) 46

IV. Mise en œuvre du projet 47

Projet de territoire COMUL et plans communaux (chantier E1) 47
Gouvernance de la COMUL (chantier E2) 49

Annexes 51

Annexe 1 : données chiffrées 52
Annexe 2 : PMS - politique médico-sociale 59
Annexe 3 : glossaire 62

Toutes les photos aériennes sont d'Olivier Lasserre

Résumé pour le lecteur pressé

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), le canton a prévu des réflexions régionales lors de la révision de son Plan directeur cantonal (PDC), en lien avec les perspectives démographiques cantonales. Les autorités de la COMUL ont décidé de profiter cette opportunité pour conduire une réflexion stratégique : l'élaboration du Plan directeur régional (PDR) a ainsi été considérée comme l'occasion de réfléchir et de prévoir la mise en œuvre des stratégies et mesures permettant de valoriser le territoire.

Ambition affichée : faire bénéficier les habitants, ainsi que l'ensemble des régions neuchâteloises, des nombreux atouts présents sur le Littoral. La COMUL possède une dynamique positive de développement ainsi qu'une indéniable attractivité, qui participent au rayonnement du canton tout entier. Elle offre une haute qualité de vie, qu'il s'agit de mettre en valeur. Le Plan directeur régional entend y contribuer.

Dans cette optique, les autorités ont lancé une première réflexion pour élaborer un « projet de territoire » en associant étroitement les élus aux travaux des mandataires. L'essentiel de ce projet est présenté ci dessous, puis il est exposé de manière plus détaillée dans les pages suivantes.

Le projet de territoire de la COMUL comprend une vision spatiale globale qui se décline sous forme de chantiers de mise en œuvre (spatiaux de A à C et thématiques D et E) :

- La vision globale partagée repose sur trois centralités structurantes - la Ville littoral, l'Archipel Ouest et le Pôle Est - qui constituent en quelque sorte les « moteurs » de la COMUL. Des images de leur développement à long terme ont été élaborées, et l'horizon 2030 - celui du PDR - constitue le cœur du projet de territoire.
- Répartis sur l'ensemble du territoire, les pôles gares et les axes structurants forment une seconde armature du développement, elle aussi susceptible de multiples projets de développement. En lien direct avec ce réseau, les sites d'activités permettront de progressivement localiser « la bonne entreprise au bon endroit ».
- La mise en valeur et en relation de l'immense potentiel des berges du lac et des crêtes (Espace Chaumont / Creux du Van) permettra de mieux tirer parti de la qualité des paysages, tant pour la qualité de vie des habitants que du point de vue du développement économique du territoire. La communication de ce potentiel (existant mais peu valorisé dans son ensemble) est une condition *sine qua non* de la réussite de cette ambition.
- Le repérage des « trésors » de la COMUL (bâtis historiques dans leurs écrins, points de vue, etc.) ponctuant l'ensemble des espaces ouverts, et leur préservation permettra de fonder le développement du territoire sur son identité, lui conférant ainsi une réelle valeur socio-économique.
- Et pour mettre en relation ces différents constituants du projet de territoire, la mobilité est essentielle : il s'agira de systématiquement favoriser l'utilisation du mode de transport le plus adapté à chaque site (à pied ou à vélo, en bus ou en train, ou encore en voiture). C'est là le cœur de la coordination avec le Projet d'agglomération qui sera à mettre en œuvre par la COMUL.
- En complément du projet spatial, quelques stratégies thématiques ont été identifiées (pour l'instant logement et énergie, ainsi que biodiversité et politique sociale). Elles seront progressivement complétées par d'autres, et il s'agira de toujours être très attentif au maintien de la cohérence du tout lors de l'ajout de nouveaux chapitres.

Ce programme de travail nécessite de concevoir puis d'organiser sa mise en œuvre dans la durée, ce qui revient à construire pas à pas la gouvernance de la COMUL. Il s'agira pour les communes de progressivement définir ce qui va être pris en charge par l'intercommunalité (par ex. agence de développement) - parce que c'est plus efficace, ou que chacune isolément n'a pas les moyens (humains ou financiers) de le faire - et ce qui sera conservé à l'échelle de chaque collectivité et qui restera de sa compétence.

Dans une première étape, il sera utile de concentrer les efforts sur quelques projets prioritaires afin de débuter par des échanges d'expériences, puis de poursuivre par des mises en commun de moyens, dans la recherche progressive d'une efficacité renforcée.

La réalisation de ce projet de territoire de la COMUL nécessitera un travail quotidien concerté à différents niveaux complémentaires (de quelques communes à l'ensemble du territoire), sur différents thèmes communs (par ex. plan d'aménagement intercommunal). Certains ont déjà été identifiés lors de la présente étape de réflexion, d'autres devront être développés au fil du temps (dont ceux du PA3).

Le présent document doit ainsi être considéré comme un document évolutif, et en conséquence, il a volontairement été rédigé en cherchant à aller à l'essentiel (sans prétendre à l'exhaustivité).

Rappel du contexte

Les intentions initiales

La commande politique initiale en réponse aux attentes du canton a été exprimée de la manière suivante dans le cahier des charges.

Elaboration du plan directeur régional (PDR) :

- 1ère étape - Projet de territoire (2015)

  Chaque région développera les thèmes suivants : dimensionnement et limites de l'urbanisation, développement à l'intérieur du bâti, requalification et densification urbaine, coordination urbanisation-transport.
- 2ème étape - Finalisation (2016-17)

  La région finalisera le PDR en fonction de ses thématiques propres (et d'autres thèmes du PDC), comme par exemple, valorisation paysagère, mobilité douce, stationnement, réseaux écologiques, espaces cours d'eau, développement du tourisme, installations de loisirs dans la nature, ...

Les buts du PDR :

- Aborder des thèmes qu'il ne fait plus sens de traiter à l'échelle communale
- Donner la vision politique du développement territorial
- Spatialiser le projet de territoire
- Fixer des mandats clairs aux communes pour la mise en œuvre du projet de territoire dans leur plan d'aménagement local (PAL)
- Trouver un accord entre les collectivités (à l'interne de la région et entre les régions et le canton)
- Lier les autorités exécutives signataires.

La méthode de travail retenue

En raison à la fois de la complexité du sujet et des délais resserrés, l'élaboration du contenu du PDR a été organisée sous la forme de trois ateliers successifs qui ont permis d'élaborer progressivement - et de manière concertée - le projet de territoire de la COMUL :

- **Le 17/06/2015 - Les éléments constitutifs du projet de territoire** : les points forts de l'identité du territoire (patrimoine, paysage, réseaux de transports, etc.), les dynamiques en cours (économie, projets, etc.) et les intentions de développement (données chiffrées) ont été partagés et ont abouti à un premier programme de travail pour la COMUL ;
- **Le 07/10/2015 - Les visions de développement** : en repartant de ce qui avait été identifié comme essentiel pour le fonctionnement et l'identité de la COMUL lors de l'atelier précédent, les participants ont réagi et complété les différentes hypothèses de développement ;
- **Le 21/01/2016 - Le projet de territoire** : la cohérence de la vision globale a été vérifiée, et les stratégies retenues amendées puis validées politiquement, ainsi que les objectifs de développement chiffrés.

Chaque atelier a été organisé sur la base des réflexions élaborées au préalable par les mandataires, en explicitant ce qui avait été retenu des échanges des ateliers précédents. Un temps de parole a été accordé aux communes au premier point de l'ordre du jour, pour leur permettre d'exprimer les points qui leur paraissaient importants à rappeler.

Les partenaires invités

Les ateliers ont tous été organisés en deux temps : d'abord un travail approfondi de co-production avec les membres du GT (groupe de travail technique composé des techniciens des communes) et de la CAT (Commission aménagement du territoire de la COMUL) ; puis une séance d'information / débat avec les autres élus des communes et les représentants des groupes d'intérêt et des services cantonaux.

I. Lecture du territoire

A l'origine du projet

Le canton, l'agglomération et les communes disposent déjà de nombreux diagnostics approfondis, ce qui fait que la première étape de la réflexion régionale s'est volontairement orientée vers une lecture sensible et fonctionnelle du territoire, afin de fonder le projet de manière solide sur l'identité régionale. Seuls les points qui ne sont pas repris dans le projet de territoire (voir chapitres suivants) sont rappelés ci-dessous, de manière à retracer les grandes étapes de la réflexion, et d'expliquer l'origine du projet de territoire.

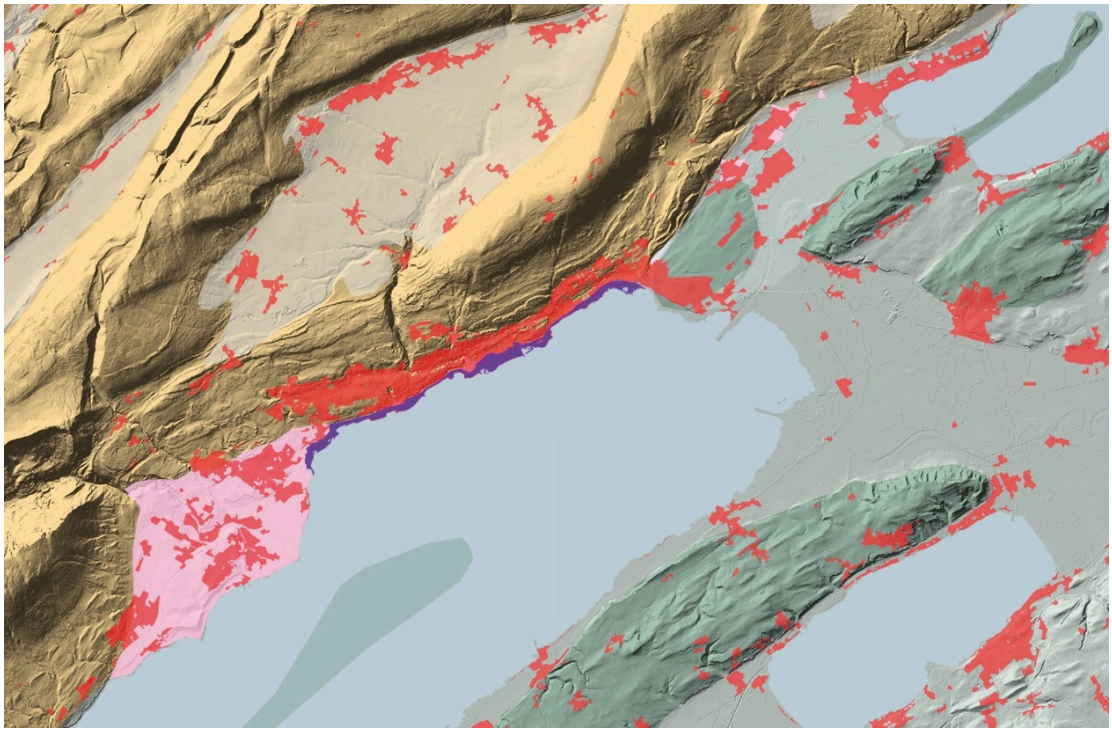
L'identité forte de la région est fondée sur l'histoire ancienne … et plus récente.

Il y a 8000 ans, les mésolitiques gravent les blocs erratiques qui deviennent des menhirs, particulièrement nombreux dans le secteur de Bevaix.

Pratiquement chaque commune a su conserver depuis l'origine son noyau historique, à l'origine village agricole - viticole densément organisé pour optimiser l'usage du sol.

Le site de la COMUL orienté au Sud est extraordinaire, disposant d'une vue exceptionnelle sur les Alpes, d'ailleurs reconnue à sa juste valeur depuis longtemps par les artistes.

Aujourd'hui, le territoire de la COMUL cumule ces différentes strates qui font son identité, sur laquelle il est essentiel de fonder le développement futur (objet du projet de territoire).



L'approche morpho-géologique révèle les liens entre les implantations urbaines, les reliefs et les rives.
(jaune : Jura / vert : molasse alpine / rose : cônes de déjection des rivières
rouge : urbanisation actuelle / violet : avancée majeure des remblais au XXe siècle)

Le territoire de la COMUL recèle de très grandes qualités paysagères, patrimoniales, de vues, etc. que ce soit les berges du lac …

… les villages anciens, pour la plupart encore plein de vie …

… ou encore les sites les plus urbain, comme la ville de Neuchâtel …

… et les espaces les plus naturels.

Ces qualités multiples constituent - avec l'histoire - les deux fondements du « génie du lieu » qui font que le projet de territoire de la COMUL peut et doit s'appuyer sur ces spécificités pour être unique.

Le territoire dispose d'un certain nombre de sites qui permettront de fonder et d'organiser le développement à venir, que ce soit les moteurs urbains …

… ou des lieux ponctuels, mais recélant des potentiels intéressants, comme les « étincelles » (sites en devenir) et les « sites de veille » (ceux dont les mutations sont à observer attentivement).

Mais le projet de territoire devra aussi penser à réparer certains lieux, en particulier là où les réalisations récentes ont plus contribué à séparer les sites qu'à les mettre en relation entre eux : par exemple pour résoudre les cicatrices de l'autoroute.

Ces réparations concernent autant les sites urbains - afin de « faire de la ville » là où elle est commencée mais pas aboutie, et permettre ainsi aux habitants de se sentir bien dans les territoires urbanisés - que les sites naturels (en particulier pour assurer la continuité des réseaux écologiques et paysagers).

Ces qualités, potentiels et fragilités constituent le socle du projet de territoire qui s'inscrit dans l'optique de développement donnée par le canton.

Les objectifs de développement

Dans le cadre des discussions entre la Confédération et le canton, les objectifs de développement en habitants et emplois (HE) ont été fixés de manière suivante pour le territoire de la COMUL.

Croissance déterminante	**COMUL**	**Commentaires**
2030	+ 9'950 HE	Il s'agit de la part de la croissance cantonale attribuée à la COMUL par le canton.
2040 (supplémentaire)	+ 3'100 HE	
TOTAL en 2040	**+ 13'050 HE**	
Capacité d'accueil des zones à bâtir actuelles	**COMUL**	**Commentaires**
2030	+ 7'700 HE	Il s'agit du résultat de l'évaluation des potentiels disponibles dans les plans d'affectation communaux actuels faite par le canton (évaluation simplifiée basée sur une densité moyenne de 68 HE / ha pour toutes les zones à bâtir, sans tenir compte d'éventuels potentiels de densification).
2040 (supplémentaire)	+ 1'700 HE	
TOTAL en 2040	**+ 9'400 HE**	
Besoins en extensions / modifications de zones	**COMUL**	**Commentaires**
2030	+ 2'250 HE (env. + 18 ha)	De la soustraction entre les deux séries de chiffres précédentes (croissance déterminante moins capacité d'accueil actuelle) le canton a déduit le besoin en extensions ou modifications de zones pour le territoire de la COMUL.
2040 (supplémentaire)	+ 1'400 HE (env. + 11 ha)	
TOTAL en 2040	+ 3'650 HE (env. + 29 ha)	

Pour répondre à cet objectif cantonal, plusieurs hypothèses sont envisageables, sur une base commune :

- Les plans d'affectation actuels comprennent environ 104 ha de zones non construites[1] qui constituent l'essentiel de la réserve ;
- Ces mêmes plans comprennent des réserves de densification dans les zones actuelles (sans changement d'affectation) ;
- Et ensuite, pour le reste - c'est à dire les 29 ha de besoins - deux solutions sont possibles : l'extension sur la zone agricole, ou le changement de zone aujourd'hui affectées en zones d'activités, qui seront demain plus pertinentes si elles deviennent des zones mixtes.

  Après réflexion et échanges avec les élus, le projet de territoire part du principe de combiner ces deux approches (extensions et modifications de zones) en tirant au mieux parti des potentiels des sites étudiés, c'est à dire non plus de manière théorique sur la base d'une densité moyenne, mais en partant des densités qui seraient pertinentes pour chacun des sites étudiés.

Les pages suivantes décrivent les visions pour ces différentes catégories de sites sur lesquelles le projet de territoire global de la COMUL s'appuie et l'annexe chiffrée montre comment ces projets se traduisent en chiffres, dans le respect des objectifs cantonaux de surfaces à urbaniser.

[1] Au total, le canton a recensé 126 ha de zones non construites, dont 22 ha se situent dans les pôles de développement désignés, le solde (104 ha) se trouve en dehors des pôles.