



Rapport d'information du Conseil communal au Conseil général concernant l'avancement des travaux du projet de territoire

Monsieur le président,
Mesdames, Messieurs,

1 Introduction

Le présent rapport vise à informer le Conseil général sur l'avancement des travaux de révision du Plan d'aménagement local (PAL), en particulier sur sa chronologie en lien avec la stratégie politique d'aménagement (phase I) et l'avant-projet PAL (phase II).

Ce rapport vise également à faire le point sur les travaux encore à réaliser, notamment ceux liés à la formalisation du PAL (phase III).

Enfin, le Conseil communal saisit l'occasion pour procéder à un état financier en référence aux montants décidés par votre Autorité et engagés par le Conseil communal depuis le début du processus de révision du PAL.

2 Propos liminaires

La révision de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) a changé le paradigme du développement territorial : densification qualitative, réhabilitation urbaine et développement vers l'intérieur en sont les maîtres-mots.

En aval de l'adaptation du plan directeur cantonal (PDC) et de l'élaboration des plans directeurs régionaux (PDR), la révision du PAL constitue pour la commune l'opportunité de répondre aux défis de l'aménagement du territoire du 21^e siècle.

En parallèle à l'adaptation de la planification directrice cantonale, la LCAT a fait l'objet d'une révision afin de doter les autorités publiques des instruments nécessaires à la mise en œuvre du développement vers l'intérieur.

Si le PAL constitue l'outil de pilotage de la politique communale pour les quinze prochaines années, son élaboration s'inscrit dans une approche régionale du développement territorial. Désormais, certains thèmes de l'aménagement du territoire nécessitent d'être pris en compte à une échelle plus large, correspondant à des espaces fonctionnels qui s'étendent au-delà des limites communales. A travers l'élaboration des PDR, les communes se sont dotées d'une vision politique partagée du développement territorial qui trouve son ancrage spatial dans un projet de territoire régional. Ce projet fixe des mandats clairs aux communes pour la mise en œuvre de leur PAL.

Les principes de la densification et du développement vers l'intérieur sont inscrits dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), acceptée par le peuple suisse le 3 mars 2013 et entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014.

Les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques sont à aménager selon les besoins de la population et leur étendue doit être limitée. Pour réduire la consommation du sol des dernières décennies, il s'agit d'exploiter au mieux les potentiels disponibles en milieu bâti, voire en créer de nouveaux par processus de densification et changement d'affectation ou reconversion.

Il est par conséquent devenu impératif aujourd'hui d'utiliser le sol de manière mesurée et d'assurer un développement compact du milieu bâti. En parallèle, il est tout aussi essentiel d'améliorer la qualité du cadre de vie pour permettre la densification du tissu bâti. Construire dense mais avec une haute qualité représente en effet le défi majeur pour tendre vers une politique d'urbanisation durable.

3 Processus de révision du PAL

Le PAL doit être réexaminé en général tous les quinze ans. La loi fixe la procédure formelle de révision, jusqu'à la sanction finale par le Conseil d'Etat. Chaque dossier PAL repose sur quatre éléments-clés.

INFORMATION ET PARTICIPATION

L'information et la participation sont un évident impératif démocratique, confirmé par des obligations légales. Ce sont aussi, pragmatiquement, de bons moyens de ne pas passer à côté de bonnes idées, d'éviter des problèmes en les anticipant et de mobiliser globalement au service d'un projet commun. La stratégie politique d'aménagement en est le reflet.

UN PROJET DE TERRITOIRE

Le projet de territoire constitue le *fil rouge* du développement communal pour les quinze années à venir. Il s'agit du volet politique du PAL. Dans le prolongement du PDR, le projet de territoire des autorités communales énonce la vision générale des autorités sur la manière de situer la commune dans son contexte régional, préserver et valoriser ses atouts, faire évoluer son aménagement et assurer ses équilibres économiques, environnementaux et sociaux dans la durée. Le projet de territoire communal est ancré dans le PDR, qui comprend également un projet de territoire, et permet de l'approfondir, notamment sur les objectifs et mesures à poursuivre au plan communal.

En particulier, le projet de territoire traite des thématiques liées à l'attractivité résidentielle, la densification, la qualité et la mixité.

UNE VISION PARTAGÉE

Une fois les grandes lignes de la vision communale arrêtée à travers le projet de territoire, il est important de focaliser l'attention sur les secteurs stratégiques, les lieux et les thématiques où il est important d'agir (pôles, friches, centres de village, problématique particulière de la commune, etc.), car le diagnostic et les accords trouvés à ce sujet sont un préalable à la révision du plan et du règlement, mais aussi à la politique foncière.

UNE MAÎTRISE DES COÛTS ET DES BÉNÉFICES DU DÉVELOPPEMENT

Il s'agit d'éviter qu'un développement trop important mette la commune dans l'incapacité de réaliser les équipements correspondants (routes, eau, énergie, assainissements, etc.), dans le délai imposé par la loi. Le programme d'équipement est l'instrument qui permet à la commune de maîtriser les relations entre l'extension de ses zones à bâtir et les charges financières que cela implique.

4 Chronologie

Depuis 2009, année de naissance de la nouvelle commune de La Tène, les autorités communales ont à plusieurs reprises exprimé à l'autorité cantonale de l'époque la volonté de fusionner les deux plans d'aménagement et les règlements respectifs des anciennes communes de Thielle-Wavre et de Marin-Epagnier. Or, l'autorité cantonale a toujours jugé prématuré de sanctionner de nouveaux outils d'aménagement ne tenant pas compte des nouvelles dispositions en la matière (AIHC, LAT, etc.). Dès lors, La Tène doit gérer son territoire avec deux plans d'aménagement et toutes les réglementations y relatives à double. A ce jour, les règles d'aménagement et des constructions ne sont toujours pas identiques en fonction du territoire sur lequel est projetée une nouvelle construction ou une réfection.

En 2013, la population suisse a voté la nouvelle LAT. Dans la foulée, l'Accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC), visant à harmoniser les principaux termes en vigueur en Suisse dans le domaine de la construction, est entré en force.

Ces trois fondamentaux ont été les déclencheurs de la mise en route du processus de révision du PAL en 2017.

Le 4 septembre 2017, sur impulsion du Conseil général, le Conseil communal a donné le signal pour débiter les travaux de révision du PAL avec comme première mesure la création d'un groupe de travail réunissant des membres du Conseil général et des services techniques communaux. Rejoignant sur mandat le groupe de travail, des spécialistes des thématiques territoriales du Réseau urbain neuchâtelois (RUN), ont assuré la partie conduite et conseil des travaux. A noter que ces mêmes spécialistes avaient déjà œuvré avec succès aux travaux du PDR, regroupant les 10 communes de la Communauté urbaine du Littoral (COMUL).

Le 21 septembre 2017, la commission PAL – représentative des forces politiques en présence au sein du Conseil général – a été créée, celle-ci s’inscrivant parfaitement dans la volonté du Conseil général exprimée par le biais de la motion « *Création d’une commission ad hoc pour traiter de la mise en œuvre de la nouvelle LAT et engagement d’un-e mandataire spécialisé-e dans la thématique de l’aménagement du territoire* », acceptée le 15 juin 2017.

L’activation de cette commission a favorisé la définition des éléments nécessaires à la bonne marche de la révision du PAL, un des actes fondamentaux d’une commune, à savoir son organisation spatiale sur le long terme.

Le 16 novembre 2017, Le Conseil général a accepté un crédit d’étude de 86’000 francs pour financer la première des deux phases (phase I et phase II) de la révision du PAL. La phase I, déclinée sous la forme de la stratégie politique d’aménagement, décrit comme un concept directeur définissant une stratégie d’aménagement caractérisée par les grandes lignes du développement de la commune.

Un premier rapport d’information a été remis au Conseil général le 22 février 2018. Ce compte-rendu a fait état des premiers travaux de la ComPAL durant lesquels les commissaires ont axé leurs réflexions sur la détermination d’objectifs reposant sur 40 enjeux déterminants et reconnus de manière consensuelle.

Lors de sa séance du 15 mars 2018, le Conseil général a décidé un crédit d’étude de 40’000 francs pour établir un cahier des charges et évaluer les coûts de mise en route de la phase II des travaux de révision du PAL, soit l’avant-projet de PAL basé sur la stratégie d’aménagement (phase I).

Le Conseil général a pris acte de la stratégie politique d’aménagement le 14 juin 2018, fruit d’un travail intense de la ComPAL après huit séances de travail depuis l’automne 2017. Cette stratégie politique constitue le socle et la « feuille de route » et elle exprime ainsi les intentions des responsables politiques de la commune aux futurs mandataires pour l’établissement de l’avant-projet PAL.

Après une première passe d’appels d’offres pour la phase II (avant-projet PAL) auprès de quatre bureaux durant l’été 2018, le Conseil communal s’est rendu à l’évidence que la qualité des offres ne répondait pas aux attentes. Le Conseil général a été convaincu qu’il fallait relancer un deuxième appel d’offres auprès de six bureaux avec un cahier des charges complété d’une partie demandant aux candidats de développer une vision générale pour le PAL, conférant ainsi une plus-value à la démarche. Cette nouvelle démarche a été financée par un crédit d’étude de 50’000 francs octroyé par le Conseil général le 13 décembre 2018.

C’est le 21 février 2019 que le Conseil général a validé un crédit d’étude de 185’000 francs pour le financement d’un mandat de spécialistes en matière d’aménagement du territoire dans le cadre de la réalisation de l’avant-projet de révision du PAL (phase II).

Un nouveau rapport d’information a été adressé au Conseil général le 12 décembre 2019, traitant de l’état d’avancement des travaux en lien avec la révision du PAL, en particulier sur la phase II : la pré-étude du PAL et la composante essentielle de l’avant-projet du PAL déclinée par le projet de territoire.

Les travaux de révision du PAL ont généré à ce jour plus de 50 rapports, mémos et procès-verbaux de tous genres. Trois ans de discussions, d’élaboration de stratégies et d’objectifs de développement. Le Conseil général a été sollicité à 9 reprises, la ComPAL s’est réunie 15 fois et le Conseil communal a traité différentes questions en lien avec la révision du PAL à plus de 30 reprises. Par ailleurs, plus de 15 séances au sein de la COMUL, de l’Entre-deux-Lacs (E2L) et puis de la Région Neuchâtel Littoral (RNL) ont permis d’élaborer le PDR et coordonner six thématiques régionales. Le Service cantonal de l’aménagement du territoire (SAT) a été sollicité à 3 reprises pour la coordination et les différents réglages du processus, sur la base du guide de la révision du PAL et du Plan directeur cantonal (PDC).

Aujourd’hui, les mandataires de l’avant-projet PAL (phase II) ont déposé la pré-étude, le projet de territoire et le cahier des quartiers auprès du SAT. La consultation de ce service prendra fin dans le courant du mois d’août 2021. Entre-temps, le Conseil communal se chargera de mener le mandat d’étude parallèle (MEP) du pôle de gare qui devrait rendre ses conclusions d’ici décembre 2021.

Certains éléments du MEP sont indispensables pour la suite de la procédure de révision du PAL, en particulier les droits à bâtir et l’organisation de l’espace public du pôle de gare et du Pôle de développement économique Littoral Est (PDE). La phase III – formalisation du PAL – phase durant laquelle seront établis les données réglementaires, les études d’impact et les documents soumis aux tiers, notamment le plan d’affectation des zones, devrait débuter durant le premier semestre 2022 pour prendre fin avec la validation finale du Conseil général mi-2023. La mise à l’enquête du

« nouveau » PAL devrait se faire dans la deuxième moitié 2023. A noter que le Conseil d'Etat a fixé aux communes un délai à fin 2024 pour mener à bien les travaux de la révision des PAL.

5 Stratégie politique (phase I – terminé)

La phase I a permis d'élaborer un diagnostic du territoire, conceptualiser une stratégie politique d'aménagement, composer une pré-étude et enfin créer un projet de territoire qui se décompose en périmètres fonctionnels de quartiers et thématiques spécifiques, le tout en relation et en cohérence avec la commune voisine de Saint-Blaise ainsi que les PDR de la COMUL et de l'Entre-deux-Lacs (volet mobilité).

La stratégie politique exprime les intentions des autorités communales, comme un *fil rouge* ou une *feuille de route*, permettant d'organiser et de planifier de façon coordonnée l'avenir de notre commune pour les prochaines générations. Elle est la base de la conceptualisation du projet de territoire et la déclinaison des quartiers, périmètres fonctionnels et lieux de vie des habitants de La Tène.

6 Pré-étude (phase II – terminé)

La pré-étude constitue le premier jalon pour asseoir le projet de territoire qui aboutit à la révision du PAL de La Tène. Elle consiste à poser le diagnostic des perspectives de développement en matière de structuration (réseaux nature, paysager et d'espaces publics), d'accueil de population (capacité cible, affectations actuelles, grands projets, etc.) et de mobilité (état existant et futur des stationnements, charges de trafics, mobilités douces, transports en communs, etc.), afin d'élaborer des scénarii de projets de territoire, qui seront confrontés pour être consolidés dans un avant-projet, soumis au Canton.

Elle permet aussi de définir les études complémentaires nécessaires à l'élaboration de l'avant-projet de PAL, son mode de gouvernance et reprend les objectifs de l'avant-projet de PAL, présentés dans l'offre des mandataires.

Enfin, la pré-étude fixe l'ampleur et le programme de la révision. Elle est exigée pour l'attribution d'une subvention cantonale. Le Conseil communal mandate des professionnels qualifiés et expérimentés. L'attribution des mandats doit respecter les seuils fixés par l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP).

7 Projet de territoire (phase II – en consultation auprès du SAT)

Le projet de territoire est la base politique du PAL. Il exprime la volonté de la commune d'orienter son évolution dans un certain sens. Il explique ce que la commune cherche à faire à l'aide des instruments d'aménagement réunis dans le PAL.

Une commune est un tout. Sa géographie, sa position, sa population, ses emplois, sa fiscalité, ses réseaux de transports et d'infrastructures, ses équipements, ses services, ses associations, ses sites, etc. qui définissent un caractère, une économie, un équilibre et une attractivité qui lui sont propres.

Cet ensemble est affecté par diverses forces de transformation, sources de déséquilibres : mondialisation, évolution technique, mutations de l'agriculture, dégradation des bâtiments et des sites, population en déclin ou en croissance, concurrence de communes plus attractives, etc.

Le projet de territoire dit comment faire face à ces forces de transformation : quelle évolution est recherchée pour la commune à l'horizon de quinze ans ? quelle stratégie adopter ? quels moyens mettre au service de quelles ambitions ? afin de rétablir quels équilibres ?

Le projet de territoire s'appuie sur le PDC ainsi que sur le projet de territoire régional formalisé dans le PDR. Les réflexions sur les secteurs de développement et le dimensionnement de la zone à bâtir étant réglés dans le PDR, le projet de territoire se focalise sur les aspects qualitatifs du développement et de l'accueil de la croissance.

8 Formalisation du PAL (phase III – encore à réaliser)

Le plan communal d'affectation des zones (PCAZ) et ses géodonnées – réalisés lors de la phase de formalisation du PAL – règlent le mode d'utilisation du territoire communal, notamment les zones à bâtir et les autres zones. A la différence des plans directeurs, qui n'engagent que les autorités publiques, il est opposable aux tiers : il dit le droit que chacun doit respecter en matière d'utilisation du sol dans la commune. Le règlement communal d'aménagement en précise les dispositions d'application.

Le PCAZ traduit dans l'espace communal les options stratégiques fixées par le projet de territoire communal.

Il divise le territoire communal en zones. La division la plus générale distingue la zone à bâtir, la zone agricole, la zone viticole, la zone à protéger et les autres zones spécifiques, ainsi que les forêts, soumises à la législation forestière.

La zone à bâtir se divise elle-même en zones affectées à l'habitat, aux activités économiques ou mixtes (habitat-activités), aux activités de sports, détente et loisir, aux espaces verts et aux zones d'utilité publique (pour bâtiments et installations d'intérêt général et pour espaces verts réservés au public). Elle comprend les terrains déjà construits et les terrains nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et que la commune doit impérativement équiper dans ce délai.

9 Etat financier

Comme le montre le tableau ci-après, les dépenses sont maîtrisées en l'état. Le total des dépenses liées à la révision du PAL (phase I + phase II) s'inscrit dans la limite des crédits votés par le Conseil général, soit au total 361'000 francs.

Pour certaines étapes le montant alloué a été dépassé. Pour d'autres en revanche les dépenses ont été plus faibles que prévu. Il est utile de préciser que la ventilation précise en fonction des prestations mentionnées sur les factures est complexe.

Invest. n°	Montant rapport CG	Facturations				Total
		Date	N°	Société	CHF TTC	
201709.01	86'000.00	31.10.2017		RUN	6'211.35	71'835.30
		06.02.2018		RUN	18'277.00	
		03.05.2018		RUN	26'089.20	
		10.09.2018		RUN	21'257.75	
201803.01	40'000.00	10.09.2018		RUN	5'906.50	23'304.55
		10.09.2018		RUN	13'038.25	
		05.11.2018		RUN	484.80	
		05.11.2018		RUN	4'539.55	
		05.11.2018		RUN	-664.55	
201806.01	50'000.00	05.11.2018		RUN	20'217.45	66'912.30
		14.12.2018		Van de Watering	3'000.00	
		21.12.2018		Fischer&Montavon	3'000.00	
		16.01.2019		Urbaplan	3'000.00	
		20.01.2019		Linkfabric	3'000.00	
		22.01.2019		RUN	22'947.05	
		19.03.2019		Paysagegestion	3'000.00	
		03.06.2019	1009/1011	RUN	1'040.80	
		11.06.2019	2502-3162	Feddersen	7'707.00	
201908.01	185'000.00	03.06.2019	1011/1011	RUN	1'138.15	195'632.62
		23.07.2019	Acompte 1	Paysagegestion	61'433.59	
		03.09.2019	1051/1011	RUN (AMO)	2'194.75	
		13.11.2019	Acompte2	Paysagegestion	57'173.84	
		12.11.2019	1089/1011	RUN (AMO)	5'349.65	
		31.12.2019	1135/1011	RUN (AMO)	5'404.80	
		07.07.2020	Acompte 3	Paysagegestion	41'017.84	
		09.12.2020	Facture	Paysagegestion	21'920.00	
Total	361'000.00			357'684.77	357'684.77	
Solde					3'315.23	

10 Conclusion

Le Conseil d'Etat a fixé aux communes un délai pour la révision des PAL à fin 2024, lors d'une validation par les Conseils généraux.

La commune de La Tène est à ce stade sur la bonne voie pour atteindre cet objectif. Le projet de territoire doit être consolidé et validé par les services de l'Etat d'ici fin 2021, avec l'intégration des conclusions du MEP du pôle de gare à la même échéance. Le Conseil général sera ensuite sollicité pour la phase III de formalisation du PAL avec une validation formelle à fin 2022, voire durant le premier semestre 2023.

Dès cet instant, le PAL, une fois passé la phase du délai référendaire de quarante jours sur la décision du Conseil général, sera mis à l'enquête durant trente jours.

Au plan financier les coûts sont globalement maîtrisés, malgré les incertitudes de la démarche en raison du manque de recul induit par la caractère exceptionnel de la procédure de révision du PAL (tous les 15 à 20 ans) et les aléas inhérents.

La phase III fera l'objet d'une nouvelle demande de crédit d'étude, tout comme pour les études obligatoires.

Les études identifiées et obligatoires par le SAT sont :

- étude mobilité (au sens large et qui comporte les données nécessaires s'agissant du trafic, du bruit, de la mobilité cyclable et piétonne, etc.)
- mise à jour de l'inventaire nature communal ;
- analyse du bruit pour l'axe Musinière, Louis-de-Meuron, Auguste Bachelin jusqu'à son carrefour avec la rue de la Fleur-de-Lys

Les mandataires relèvent que les études complémentaires suivantes seraient aussi nécessaires :

- plan directeur du stationnement
- plan directeur de la mobilité douce et des espaces publics
- étude biodiversité

Les montants estimés à ce stade sont encore trop incertains. Les conditions définitives à réunir pour la phase III dépendent de données importantes encore manquantes. Une procédure d'appels d'offres légales sera engagée le moment venu.

Pour les arguments évoqués ci-dessus, nous vous demandons de bien vouloir prendre acte du présent rapport.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

La Tène, le 10 mai 2021

LE CONSEIL COMMUNAL