



## **RAPPORT D'INFORMATION DU CONSEIL COMMUNAL AU CONSEIL GENERAL CONCERNANT LE PROJET DE TERRITOIRE**

---

(Du 27 septembre 2023)

Madame la Présidente,  
Mesdames, Messieurs,

Dans le rapport 22-009 concernant une demande de crédit pour la révision du Plan d'aménagement local (PAL), nous avons eu l'occasion d'exposer largement les enjeux territoriaux, le contexte légal, la méthodologie et l'organisation qui constituent le cadre de travail pour cet important projet. Depuis lors, les études menées par les mandataires et les services ont conduit à l'élaboration du Projet de territoire (PT) qui fixe les lignes stratégiques territoriales de notre commune, document annexé au présent rapport.

Le PT traduit une stratégie de développement ambitieuse, fédératrice et durable pour le territoire de la commune fusionnée. Plaçant l'être humain au centre des réflexions, il prône l'amélioration de la qualité de vie et résidentielle, la préservation des ressources environnementales, la valorisation du patrimoine naturel, architectural et culturel, la promotion de l'économie et de l'innovation, et prend en compte l'importance des liens, physiques ou sociaux, à tisser au sein de l'écosystème urbain pour que celui-ci puisse répondre aux attentes de chacun-e. Par ailleurs, les enjeux climatiques et de l'approvisionnement énergétique sont déclinés dans plusieurs objectifs du PT. Globalement, ces orientations contribuent à renforcer le rôle moteur de notre ville au sein de l'agglomération et à offrir des conditions attractives pour de nouveaux habitant-e-s et emplois.



L'objectif de croissance accompagnant cette stratégie se fonde sur la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), qui prône une densification qualitative vers l'intérieur des localités, et sur le Plan directeur cantonal, qui établit quant à lui des scénarios démographiques. Il nous paraît justifié que Neuchâtel, en tant que ville centre, puisse accueillir une part significative de la croissance prévue et tienne ainsi sa place dans le développement du Canton.

Dans les chapitres qui suivent, nous vous exposerons succinctement le processus d'élaboration du PT puis, sans toutefois paraphraser le document annexé, les grandes lignes stratégiques proposées ainsi que les prochaines étapes de la révision du PAL.

## **1. Processus d'élaboration du Projet de territoire**

L'élaboration du PT s'inscrit dans le processus global de la révision du PAL, dont la première étape formelle s'est concrétisée par la production d'une pré-étude (janvier 2023), rapport destiné principalement au Canton et consistant en un diagnostic territorial et une définition des enjeux et objectifs de développement, lesquels servent ensuite à orienter le travail sur le PAL. L'approbation de la pré-étude par le Service cantonal de l'aménagement du territoire (SAT) permet en outre de déclencher l'octroi de la subvention cantonale. La pré-étude a été validée par le SAT sous réserve de quelques compléments techniques à fournir.

Les réflexions sur le PT ont été engagées en parallèle à la pré-étude, de manière itérative, afin de gagner en efficacité. Les deux documents composent au final le corps principal de la stratégie territoriale, base du nouveau PAL pour les 15 à 20 années à venir.

### **1.1 Un travail fondé sur la transversalité**

L'élaboration du PT a été menée par le groupe opérationnel composé des services concernés et par l'équipe pluridisciplinaire de mandataires, organisation qui a favorisé une approche transversale, plutôt que purement thématique, du développement territorial. Cela se traduit par la production de sept images directrices, déclinées systématiquement en enjeux, message clé et orientations stratégiques, et illustrées par une carte. Pour chaque image, les thématiques principales (mobilité, urbanisation, paysage, etc.) s'entrecroisent et sont mises en cohérence pour donner du sens. Le PT est bien la somme des 7 images directrices, illustrées par la carte « vision territoriale ». En parallèle aux réflexions sur

le PT, le recensement architectural de la ville a été complété, instrument de référence qui viendra nourrir les travaux sur l'affectation et la réglementation des zones dans la phase suivante d'élaboration du PAL.

La coordination avec les différentes politiques publiques a été assurée au niveau du groupe opérationnel par consultation de l'ensemble des dicastères et dans le cadre d'une plateforme de planification interservices.

## **1.2 Implication de la Commission thématique PAL (ComPAL)**

La ComPal a accompagné l'élaboration de la pré-étude et du PT depuis le début des travaux de nos mandataires et s'est réunie à six reprises : en septembre et octobre 2022, ainsi qu'en février, avril, juin et août 2023. Les remarques formulées ont orienté la mise au point du document. La ComPal sera consultée formellement sur le présent rapport et le PT le 21 septembre 2023.

Vu la complexité du sujet, la transmission d'informations aux groupes politiques s'est faite au cours du processus d'élaboration du PT par le biais des membres de la ComPAL et lors d'une présentation à votre autorité en séance plénière, le 22 mai 2023.

Rappelons ici que, conformément à la Loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), le PT ne fait pas l'objet d'une adoption formelle par le Conseil général. Cette étape n'interviendra qu'au moment de l'adoption du PAL proprement-dit.

## **1.3 Coordination régionale et intercommunale**

Le Plan directeur régional de la Communauté urbaine du littoral neuchâtelois (PDR-COMUL de 2018), désormais intégrée à la Région Neuchâtel littoral (RNL), donne la vision générale du développement de la région, particulièrement sous l'angle de la mobilité et de l'urbanisation, et permet déjà d'assurer une bonne cohérence au niveau des différentes communes concernées. La coordination des travaux d'élaboration des PAL communaux continue de s'effectuer au travers des instances de la RNL, notamment par sa Commission aménagement du territoire (conseiller-ère-s communaux-les) et son Groupe technique (technicien-ne-s communaux-les). Au surplus, des études spécifiques sont menées dans ce cadre, par exemple sur les thèmes de l'énergie, du paysage, de l'environnement, de l'économie ou du tourisme, dont les résultats peuvent

profiter à l'ensemble des partenaires dans l'élaboration de leurs politiques publiques et de leurs PAL.

Une coordination spécifique a été effectuée avec la commune de Val-de-Ruz, avec laquelle nous partageons une « frontière » communale de près de vingt kilomètres, plus particulièrement au niveau de Valangin qui fait partie du Plan directeur régional du Val-de-Ruz, et de Chaumont qui est aujourd'hui régi par un plan d'aménagement intercommunal sur les anciennes communes de Fenin, Vilars, Saules, Savagnier et Neuchâtel (Plan à abroger dans le cadre de la révision des PAL). Les objectifs communs ont été identifiés pour assurer la cohérence des territoires concernés.

#### **1.4 Coordination cantonale**

En tant qu'organe de contrôle, le SAT n'intervient pas dans la phase d'élaboration du PT mais s'assure du respect des directives en la matière, notamment lors de l'examen de la pré-étude, qu'il préavise formellement après consultation de l'ensemble des services cantonaux concernés. Cela dit, des séances de coordination sont assurées en continu, en fonction des questions ou difficultés qui peuvent se présenter. Par ailleurs, une séance de présentation du PT a été faite au SAT le 28 août 2023.

Le PT ne sera pas préavisé par le SAT mais s'intègre dans la suite logique de la pré-étude validée par ce dernier. Un préavis formel n'interviendra dans la suite du processus que lors du dépôt du PAL définitif (Plan, règlement et rapport sur l'aménagement).

#### **1.5 Information de la population**

Dans les phases antérieures de travail, les anciennes communes fusionnées avaient mené des processus participatifs pour définir des visions d'aménagement, soit par le biais des élus locaux, soit par le biais d'acteurs de la société civile (associations de quartier, autres associations, experts, etc.). Le fruit de ce travail a été largement pris en compte dans l'élaboration du PT qui vous est présenté aujourd'hui.

Un nouveau processus participatif n'apparaissait pas nécessaire et notre Conseil a donc privilégié, pour les phases en cours ou à venir, la voie de l'information auprès de la population. Dans les phases ultérieures, la population sera informée sur le nouveau PAL, en particulier avant la phase d'adoption formelle des documents, laissant ainsi des possibilités

d'interaction avec les habitant-e-s. Les moyens de communication (séances publiques, expositions, publications, etc.) seront précisés parallèlement aux phases d'élaboration du PAL.

## **2. L'essentiel du Projet de territoire**

Comme indiqué plus haut, nous éviterons de paraphraser ici le contenu du PT, document très dense qui se suffit à lui-même pour orienter la suite des travaux d'élaboration du PAL. En revanche, il nous paraît utile de mettre en lumière les grandes lignes stratégiques qui donnent un sens aux objectifs que nous proposons. Nous mettons par ailleurs en évidence, toutefois sans prétendre à l'exhaustivité, les évolutions caractéristiques de notre politique territoriale par rapport aux planifications antérieures.

### **2.1 Grandes lignes stratégiques**

Le point de départ de toute la réflexion est que le Neuchâtel de 2040 se fonde inévitablement sur le Neuchâtel d'aujourd'hui, notre territoire étant limité et déjà largement urbanisé. Les nouvelles orientations s'appuient donc sur les caractéristiques fortes de ce territoire et visent à préserver, à valoriser ou à renforcer ce qui participe déjà à l'identité et à la qualité de vie dans notre ville. Il faut relever à ce propos que certaines orientations données par les PAL en vigueur sont confirmées et qu'il n'y a pas de rupture majeure avec les planifications antérieures.

Les lignes de force du PT peuvent s'énoncer de la manière suivante :

- Croissance ciblée et qualitative

Les objectifs démographiques (+ 6000 hab. / + 5000 emplois à l'horizon 2040) expriment l'ambition de la ville d'assurer un rôle moteur dans le développement de l'agglomération. Soutenue par une politique de domiciliation active, cette croissance, correspondant à celle inscrite dans le Plan directeur cantonal (PDC), est le moyen d'assurer une assise financière permettant d'engager la mise en œuvre de nos différentes politiques publiques ambitieuses.

L'objectif de croissance, fondé sur les planifications supérieures (LAT, PDC), est clairement affirmé mais il ne s'agit pas d'une densification uniforme du territoire. Les 7 images directrices donnent les intentions : certains secteurs concentreront la croissance, d'autres seront moins sollicités. De plus, les aspects qualitatifs de cette croissance sont au

centre des préoccupations (espace public, environnement, services, équipements, déplacements, etc.). Enfin, le développement envisagé est possible et reste contenu à l'intérieur de la zone à bâtir existante (ZAB), sans atteinte aux espaces agricoles ou à la forêt. Les potentiels de la ZAB sont suffisants pour atteindre les objectifs annoncés, seules des adaptations du zonage seront le cas échéant nécessaires.

- Inclusion de toute la population

L'effort de transversalité exprimé précédemment traduit la volonté de répondre aux attentes de chacun-e, qu'il soit acteur-trice économique, résident-e ou personnes en formation, et cela dans toutes les étapes de la vie, de la petite enfance aux âges plus avancés, et quelles que soient les conditions sociales. Le PAL en tant que tel ne pourra pas répondre à toutes les attentes, lesquelles seront prises en compte dans les différentes politiques publiques de la Ville, mais déterminera, sous l'angle territorial et politique, le cadre nécessaire pour leur mise en place.

- Vivre-ensemble

Le Projet de Territoire donne des orientations importantes d'inclusion et de participation en mettant en avant nombre d'actions liées au renforcement de centralités multiples, où se développent des lieux d'échange et de rencontre favorisant la cohésion et la mixité sociales, ou encore au développement des réseaux (mobilité douce, espaces publics, trames vertes, etc.) qui participent au rapprochement des personnes humaines au sein des quartiers.

- Enjeux climatiques et gestion durable des ressources naturelles

Ces notions étaient absentes des anciennes planifications et sont devenues incontournables dans la plupart de nos politiques publiques, en particulier dans celle concernant le territoire. Plusieurs orientations stratégiques du PT se fondent sur ces enjeux pour apporter, à notre échelle, des réponses adaptées au développement de la société, en accord avec la préservation des écosystèmes et de la nature, la gestion de l'eau et de l'énergie ou encore avec la mobilité, les infrastructures et le bâti.

## 2.2 Les évolutions caractéristiques

En dehors des grandes lignes stratégiques exprimées précédemment, nous proposons de mettre en lumière ci-après quelques secteurs qui, parallèlement aux projets qui se développent actuellement sur notre territoire, afficheront une évolution significative par rapport aux planifications antérieures.

- Les pôles de gare de Corcelles-Peseux, des Deurres et de Monruz (nouvelle halte) : parmi les nouvelles centralités de quartier identifiées dans le PT, les pôles de gare représentent les principaux potentiels de développement et de densification. C'est donc dans ces secteurs que le visage de la ville devrait le plus évoluer à l'horizon 2040.
- La cuvette de Vauseyon : ce secteur constitue une des rares possibilités de développement des zones d'activité économique à l'intérieur de la zone à bâtir. Des objectifs de densification, de requalification spatiale et d'accessibilité (tous modes) sont posés pour redynamiser cette semi-friche industrielle. La halte ferroviaire existante sera réaffectée et connectée au réseau de mobilité.
- Le hangar des trams (baie de l'Evole) : située aux portes du centre-ville de Neuchâtel, le potentiel du secteur revêt une importance considérable dans la perspective d'accueillir un équipement majeur en termes d'attractivité, de nature touristique ou culturelle. Cette mutation participera à la revalorisation de l'entrée de ville et de la baie de l'Evole, du moins lorsque le déplacement des infrastructures de TransN aura trouvé une solution.
- Le Nid-du-Crô : le secteur au nord du port offre un potentiel important de densification et de mutation. Le renforcement des équipements liés aux activités portuaires et nautiques pourrait être complété par d'autres affectations, par exemple des activités économiques ou de recherche en lien avec le Quartier de l'innovation (Microcity, CSEM).
- Les Chapons (Peseux) : le développement envisagé découle des réflexions entamées par les anciennes autorités. Le secteur est promis à une mutation très importante, marquée par une mixité fonctionnelle, la réalisation de nouveaux équipements publics (salle de sports,

accueil parascolaire, etc.), le tout en relation étroite avec le renforcement de la centralité principale de Peseux.

- La rive et la lisière : à une échelle plus grande, ces deux secteurs correspondant aux limites naturelles principales de notre territoire présentent probablement les évolutions les plus caractéristiques. Pour la rive, c'est l'intensification de la relation ville-lac qui est prônée, notamment par l'amélioration des liaisons transversales nord-sud et des densifications/requalifications ciblées (cf. hangar des trams et Nid-du-Crô). Pour la lisière, c'est plutôt un « apaisement » du développement et une limitation des constructions qui est recommandée (hauts de Corcelles et de Peseux, Maujobia, Orée, Valangin).

Nous signalons enfin que l'ensemble des planifications sectorielles en cours (Plan spécial Beauregard-Dessus, Plan spécial Les Arniers, Plan spécial Cadolles-sud, Plan de quartier Le Chant des Oiseaux...) ont été analysées spécifiquement par le filtre du PT et se sont révélées cohérentes avec les orientations stratégiques retenues.

### **3. Prochaines étapes**

La suite des travaux est bien sûr déjà engagée. Elle devrait conduire prochainement à l'établissement d'un plan de pré-affectation, accompagné de premières règles d'aménagement, qui traduira à l'échelle de la parcelle les objectifs exprimés dans le PT et anticipera la mise en œuvre du PAL proprement dit, à savoir le Plan d'affectation des zones et son règlement.

L'intention est de terminer cette étape intermédiaire d'élaboration des documents opérationnels avant la fin de la législature 2021-2024, de sorte qu'une transmission formelle puisse être effectuée par les autorités en place (exécutives et législatives) aux nouvelles et que la continuité du processus soit assurée dans le respect des décisions prises jusqu'à présent. La forme que prendra cette transmission sera déterminée en coordination avec la ComPAL.

## **4. Consultations**

La commission nature et paysage a été informée sur l'état des travaux du PAL et la méthodologie appliquée pour les aspects la concernant, en date du 9 mars 2022.

Le processus de révision du PAL, l'avancement de l'élaboration du PT et des lignes stratégiques ont été présentés à la commission d'urbanisme en date du 22 février 2023.

La commission du dicastère du développement territorial a été informée de l'avancement de l'élaboration du PT, en relation avec les différentes planifications spéciales en cours, en date du 17 août 2023.

Suite aux nombreuses séances qui ont eu lieu avec la commission thématique PAL du Conseil général, cette dernière a préavisé favorablement le rapport et son annexe en date du 21 septembre 2023.

## **5. Impacts du rapport**

En tant que tel, le présent rapport d'information n'a pas d'incidence, ni sur l'environnement, ni sur les finances, ni sur le personnel communal.

Comme déjà mentionné dans le rapport 22-009, la révision du PAL – et aujourd'hui le PT - permet cependant d'ancrer les enjeux climatiques et environnementaux au cœur de la stratégie d'aménagement.

Par ailleurs, les impacts financiers seront identifiés dans le cadre du programme d'actions qui accompagnera la mise en œuvre du PAL et qui sera coordonné avec la planification des investissements. L'effort que cela peut représenter permettra de soutenir le développement urbain et de donner une assise financière à notre ville pour mener ses politiques publiques et favoriser son dynamisme économique.

## **6. Conclusion**

Le Projet de territoire constitue une étape déterminante de l'élaboration du nouveau Plan d'aménagement local.

Par le processus mis en place, les grands défis en matière d'urbanisme et de développement durable auxquels est confrontée notre collectivité ont été intégrés à notre planification territoriale de manière à définir les orientations stratégiques du PT qui guideront la suite du travail sur le PAL.

Fort d'une vision partagée par l'ensemble des personnes et instances ayant contribué à sa réalisation, le PT représente un véritable outil de pilotage stratégique et fixe les ambitions du Conseil communal pour le développement du territoire de la commune, cela dans la perspective d'une amélioration de la qualité de vie et du vivre-ensemble démocratique de nos citoyen-ne-s, du dynamisme et de l'attractivité de notre cité, prenant en compte les enjeux majeurs en termes climatiques et environnementaux.

Au vu de ce qui précède, notre Conseil vous prie, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs de prendre acte du présent rapport et de son annexe, le Projet de territoire.

Neuchâtel, le 27 septembre 2023

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL:

Le président,

Le chancelier,

Mauro Moruzzi

Daniel Veuve