

# RAPPORT

Val-de-Travers, le 31 août 2022

**Rapport du Conseil communal au Conseil général  
relatif à un crédit complémentaire de 363'000 francs pour la finalisation de la  
révision du plan d'aménagement local**



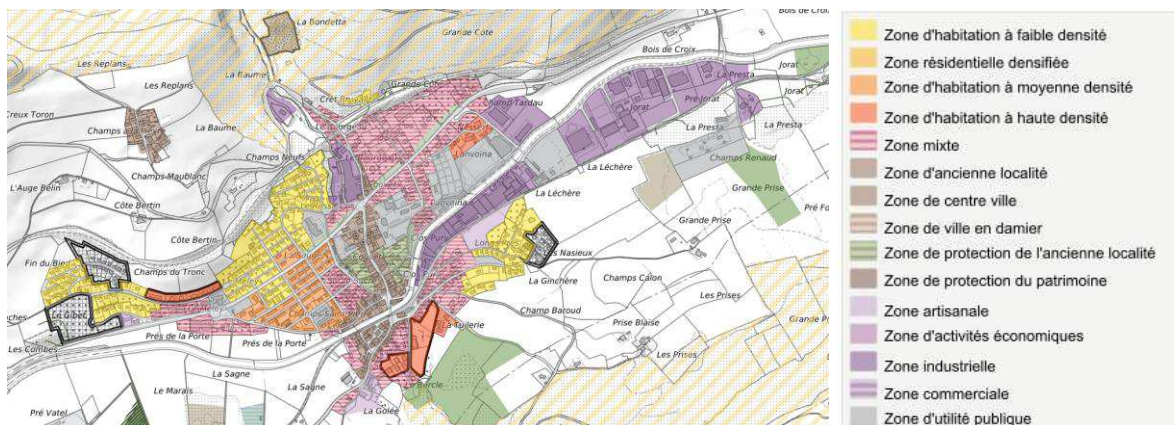
Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Membres du Conseil général,

## 1. INTRODUCTION

La révision du plan d'aménagement local (PAL) de la commune est en cours et plusieurs phases ont déjà été validées. Cependant les enjeux liés à cette révision sont plus vastes que prévus initialement et un travail complémentaire important reste à fournir. L'objet de ce rapport est de présenter l'état d'avancement du projet, d'expliquer les phases restantes et de soumettre à votre approbation une demande de crédit permettant d'arriver au terme de cette révision.

## 2. CONTEXTE

Le plan d'aménagement local (PAL) est le document de base en ce qui concerne l'organisation du territoire communal. Ce plan et le règlement qui y est adossé définissent les droits et obligations en matière d'urbanisme, d'architecture et de paysage, pour tous les types de constructions (habitations, bâtiments professionnels, modifications de terrain, etc.). Il doit être révisé régulièrement, tous les 15 ans environ, pour s'adapter aux besoins de la population et des entreprises, tout en garantissant une certaine cohérence dans le temps. Ce plan est un document public consultable notamment sur le guichet cartographique cantonal <https://sitn.ne.ch/> sous le thème « Aménagement du territoire ».



Le 21 juin 2010, notre commune récemment fusionnée validait un crédit de 170'000 francs pour réviser et amener de la cohérence entre les plans d'affectation en vigueur dans les neuf villages, plans qui n'avaient pas été révisés depuis longtemps pour plusieurs d'entre eux.

En mars 2013, la population suisse acceptait en votation la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). Cette votation entérinait notamment la volonté de limiter le mitage du territoire et l'étalement urbain, afin de préserver au maximum les zones agricoles. Le contenu de cette nouvelle loi impliquait des changements importants dans la gestion du territoire et le travail de révision du plan communal a été mis en veille en attendant que les impacts de cette nouvelle loi soient intégrés dans l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT), puis répercutés sur la loi et le règlement cantonaux d'aménagement (respectivement LCAT et RELCAT) ainsi que sur le plan directeur régional d'aménagement (PDR) qui définit la politique d'aménagement de la région, en l'inscrivant dans une vision globale à l'échelle du canton de Neuchâtel.

Cette mise à jour du cadre cantonal est intervenue le 2 mai 2018 avec l'arrêté du Conseil d'Etat validant le PDR et fixant notamment un objectif de réduction de la zone à bâtir de 44 hectares pour Val-de-Travers, afin que la surface restante corresponde aux prévisions d'évolution démographique de la commune pour les 15 prochaines années, tout en limitant le mitage du territoire et l'étalement urbain, comme l'impose la LAT depuis 2013.

Sur cette base les travaux d'harmonisation et de mise à jour du PAL ont repris et ce changement de contexte a amené votre autorité à valider en date du 26 août 2019 un crédit de 122'000 francs qui devait mener la révision à son terme.

### **3. SITUATION ACTUELLE ET TRAVAIL RESTANT À ACCOMPLIR**

Depuis 2018, force est de constater que les conséquences et les implications de la nouvelle LAT ont été sous-estimées par le Canton et, par conséquent, par un grand nombre de communes. Dans son premier « Guide de la révision du PAL », le Canton indiquait en 2018 que la pré-étude du PAL devait être « un document synthétique d'une dizaine de pages ». Les retours des travaux préliminaires des différentes communes ainsi que les travaux menés dans les autres cantons ont révélé les importantes implications juridiques liées au PAL, notamment pour les communes qui doivent appliquer d'importantes réductions de zone à bâtir comme Val-de-Travers. Au final, le document de pré-étude de la commune a été validé par les différents services cantonaux en décembre 2021 à sa onzième version et représentait un rapport de 48 pages, répertoriant tous les enjeux liés à l'aménagement du territoire : urbanisation, zones d'activités économiques, tourisme, mobilités, gestion des eaux, bruit, sites pollués, énergie, déchets, nature (dangers, conservation, ...), agriculture, ...

La **pré-étude** représentait finalement une première étape très importante qui devait fixer les enjeux de la révision du PAL et ce travail a consommé une part beaucoup plus importante que prévu des crédits votés en 2010 et 2019. Le crédit de 2010 a été au final totalement utilisé pour la phase de diagnostic, pour des premières modifications partielles localisées du PAL, pour la mise en place de la zone réservée et pour la pré-étude. Des travaux avaient aussi été faits pour l'harmonisation des règlements, mais les changements de norme suite à la nouvelle LAT ont rendus une bonne partie de ce travail obsolète.

L'étape suivante demandée par le Canton était d'établir un **projet de territoire** devant expliquer ce que la Commune cherche à faire à l'aide des instruments d'aménagement réunis dans le PAL. Une première version de ce document a été établie et le document pourra être mis à jour en fonction des discussions qui seront menées dans les étapes suivantes, notamment avec la commission d'urbanisme. Ce travail n'a été que partiellement couvert par le crédit voté en 2019 et un solde est donc dû au mandataire pour le travail effectué.

Après ces deux étapes, il s'agit maintenant de produire **les documents techniques** qui devront être validés par les services cantonaux puis par votre autorité afin que le nouveau plan entre en vigueur. Ce travail a été initié sur la base du crédit de 2019 et les tâches suivantes doivent être finalisées ou réalisées.

**RAPPORT**

- Détermination des critères d'évaluation utilisés pour définir les parcelles à retirer de la zone à bâtir
- Analyse des parcelles selon ces critères (plus de 300 parcelles)
- Création de la carte finale de la commune
- Rédaction du nouveau règlement communal fusionné sur la base des 17 règlements<sup>1</sup> de construction de d'aménagement en vigueur actuellement dans les villages.
- Rédaction du rapport justificatif qui doit répondre aux exigences minimales des services cantonaux en regard de la LAT, de la LCAT et du RELCAT (appelé aussi « Rapport 47 OAT », en référence à l'article de l'ordonnance fédérale qui définit son cadre)
- Accompagnement dans les procédures et échanges avec les services cantonaux, avec les commissions communales et avec les citoyens

Ces phases de travail qui restent à accomplir ont été analysées en collaboration avec notre mandataire et avec un expert externe pour apporter un regard critique sur le travail fourni et sur la planification à venir. Les coûts associés comprennent les grandes étapes suivantes :

Finalisation du projet de territoire (travail effectué, montant dû)	Fr. 18'090
Elaboration des documents techniques	Fr. 81'000
Mise en œuvre de la procédure de validation	Fr. 23'760
Total HT y compris remises et frais de dossier	Fr. 126'798
TVA 7.7%	Fr. 9'763
Total TTC	Fr. 136'561

Des études et des rapports complémentaires sur des thèmes spécifiques doivent aussi être réalisés pour répondre aux exigences minimales cantonales. Pour toutes ces études plusieurs offres ont été demandées et le détail des travaux proposés a été analysé afin d'optimiser le coût de chacun de ces postes. Pour des raisons de planning, certains mandats ont été adjugés et ont débuté au printemps déjà. Ils sont présentés dans ce rapport afin de fournir une vision globale du travail à fournir pour cette révision du PAL.

#### **Inventaire Nature – Fr. 25'000.- – Statut : en cours**

La demande consiste à consolider la définition des zones de protection et des objets naturels protégés de la Commune et à mettre à jour de façon sélective l'inventaire des haies et bosquets sur les biens-fonds non-construits en zone d'urbanisation. Ce mandat nécessitait des relevés de terrain au printemps et à l'été 2022. Pour cette raison, le Conseil communal a attribué ce mandat au printemps 2022.

#### **Programme d'équipement – offres entre Fr. 6'750.- et 25'000.- – Statut : à réaliser**

Son but est d'estimer les frais d'équipement pour les zones à bâtir le nécessitant et de fixer des délais d'équipement réalistes par rapport à l'état actuel et futur des finances communales.

#### **Plan directeur de mobilité pédestre et cyclable – estimation Fr. 50'000.- – Statut : à réaliser**

Le plan directeur de mobilité pédestre est imposé par le PAL ; il doit définir les axes piétonniers principaux de la commune. Le plan directeur cyclable est optionnel, mais après validation par le canton, il donne la possibilité d'obtenir des subventions sur les réalisations qui seront faites à futur (par exemple pour les parking vélos). Des synergies sont potentiellement possibles entre ces deux plans.

#### **Correction des plans d'alignements – estimation Fr. 30'000.- – Statut : à réaliser**

Ces plans d'alignement définissent les surfaces réservées pour l'implantation d'éventuelles nouvelles routes ou l'élargissement de routes existantes. La situation est très hétérogène dans la commune, certains

<sup>1</sup> Sept villages de la commune ont chacun un règlement de construction et un règlement d'aménagement, Fleurier a seulement un règlement d'aménagement et Boveresse en a actuellement deux en vigueur.

alignements datent de 1853, d'autres de 2019. La révision du PAL n'impose pas de revoir la totalité de ces plans, mais les surfaces qui seront conservées en zone à bâtir et qui présentent le plus grand potentiel de développement démographique et économique ne devront pas être limitées par ces alignements et des modifications locales pourraient donc être nécessaires. Le montant prévu a été estimé en regard de modifications locales d'alignement qui ont été faites dans les dernières années (prévision de 10 alignements environ à clarifier, à raison de 3'000 francs par alignement en considérant une procédure commune). Pour des raisons de ressources, une harmonisation complète ne pourra intervenir qu'après la révision du PAL et ce mandat devra faire l'objet d'un crédit ad hoc qui sera soumis ultérieurement au Conseil général.

#### **Expertise externe sur le processus de révision du PAL – Fr. 34'000.- – Statut : en cours**

Au-delà de la partie technique du travail, cette révision demande une coordination et donc une méthodologie rigoureuse qui doit assurer à la fois la prise en compte des enjeux politiques et stratégiques de la commune, mais aussi la question du planning puisque le canton a fixé une échéance à février 2024 pour la validation finale par votre autorité de la révision du PAL. Pour s'assurer que tous ces aspects seront correctement traités, le Conseil communal a souhaité faire appel à un expert externe qui apporte une expérience globale du processus de révision des plans d'aménagements. Le but est d'éviter les nombreuses itérations qui ont eu lieu pour les deux premières étapes de la révision. Une estimation du coût total du mandat a été faite en fonction du travail restant à réaliser mais l'offre est basée sur du « tarif temps » et seules les prestations effectivement réalisées seront facturées. Pour planifier au mieux l'organisation de ces phases de révision du PAL, ce mandat a débuté au printemps 2022.

#### **Plan communal des énergies – Fr.18'309.- – Statut : en cours**

Ce plan doit fournir des données importantes pour le PAL par rapport aux zones de production et de consommation d'énergie. Comme il est imposé depuis 2021 par la nouvelle loi sur l'énergie pour définir les lignes directrices communales en matière d'énergie, le Conseil communal a attribué ce mandat sur l'exercice budgétaire 2021 et n'est donc pas inclus dans la demande de crédit présentée dans ce rapport. Le financement de cette étude est assuré pour moitié par une subvention cantonale et pour moitié par un prélèvement au fonds communal pour l'énergie.

Enfin, considérant les priorités des enjeux communaux, le Conseil communal a pour l'instant renoncé à réaliser des mandats sur les thèmes suivants qui avaient été évoqués par les services cantonaux, sans être été considérés comme indispensables à l'échéance 2024 :

- Mise à jour du plan de site (recensement architectural du canton de Neuchâtel (RACN) qui attribue une note et des objectifs de conservation aux bâtiments situés notamment dans les zones d'ancienne localité).
- Plan de mobilité global à l'échelle de la commune (mobilité piétonne, cyclable, transports publics, individuelle). Des études de mobilité seront faites seulement pour les secteurs stratégiques amenés à accueillir un nombre important de nouveaux habitants.

#### **4. BILAN DES COÛTS PROJETÉS**

Etant donné le nombre très important de parcelles à évaluer dans le détail, nous faisons le constat que certains postes ont un degré d'incertitude relativement élevé. Ce plan aura un impact pour de très nombreux propriétaires, ce qui va générer un nombre très important de sollicitations à ce sujet. Pour rappel, le processus de création d'une zone réservée en attendant la révision du PAL avait fait l'objet de onze oppositions et d'une vingtaine de demandes complémentaires. Le nombre d'oppositions à traiter pour le PAL pourrait donc être supérieur encore. S'ajoute aussi à cela les ajustements et compléments régulièrement demandés par le Canton, qui adapte aussi ses demandes en fonction des requêtes fédérales et des retours des procédures en cours dans les autres communes. Récemment ce sont par



**RAPPORT**

exemple les critères liés à l'utilisation des surfaces agricoles prioritaires (surfaces d'assolement, SDA) qui ont été rendus plus stricts et qui modifient ainsi en cascade les évaluations des parcelles. En raison de ces incertitudes, la masse effective de travail ne peut donc pas être évaluée parfaitement à ce jour.

De plus le mandat pour la réalisation du programme d'équipement n'est pas encore totalement délimité (cf. ci-dessus) et il est encore possible que ce soit le mandataire principal qui le réalise avec un cahier des charges différent de la version minimale présentée dans l'offre actuelle.

Pour ces raisons, le Conseil communal soumet à votre validation un crédit qui inclut des marges d'incertitude plus grandes que d'usage. Evidemment les services communaux feront tout leur possible pour limiter les dépenses effectives sur tous les mandats.

Des subventions sont par ailleurs attendues pour certains postes. Notre commune est éligible à une subvention cantonale allant jusqu'à 50'000 francs pour ce processus de révision. Une première demande a été faite et une subvention de 31'000 francs a déjà été accordée sur la base des devis transmis. Une demande complémentaire sera adressée pour obtenir le complément sur la base de ces mandats complémentaires.

Le canton a validé aussi une subvention de 40% pour l'inventaire nature sur notre commune.

	<b>Montants TTC</b>
<b>Total mandat principal (arrondi)</b>	<b>Fr. 203'000</b>
<i>Offre de base</i>	<i>Fr. 136'561</i>
<i>Incertitude sur les estimations : +30%</i>	<i>Fr. 40'980</i>
<i>Mandat complet pour programme d'équipement</i>	<i>Fr. 25'000</i>
<b>Total études complémentaires (arrondi)</b>	<b>Fr. 160'000</b>
Inventaire nature	Fr. 25'000
Programme d'équipement (chiffré dans le mandat principal)	0
Plan directeur mobilité pédestre et cyclable	Fr. 50'000
Correction des plans d'alignement	Fr. 30'000
Expert révision PAL	Fr. 34'000
Incertitude +15%	Fr. 20'850
<b>Total crédit arrondi au millier supérieur</b>	<b>Fr. 363'000</b>
<b>Subventions totales (arrondi)</b>	<b>Fr. 60'000</b>
<i>Subventions canton pour révision PAL</i>	<i>Fr. 50'000</i>
<i>Subvention inventaire nature</i>	<i>Fr. 10'000</i>
<b>Coût net total à charge de la Commune</b>	<b>Fr. 303'000</b>

Concernant le mandat principal, son montant pourrait donc dépasser le seuil obligeant à réaliser une procédure ouverte de **marchés publics** (150'000 francs). Cependant, il est évident que tous ces documents doivent être produits de façon coordonnée et en cohérence avec le travail déjà fourni jusqu'à maintenant. Cette situation correspond à la situation d'exception prévue à l'article 4 al. 1 let. f) du Règlement d'exécution de la loi cantonale sur les marchés publics (RELCMP) et le Conseil communal a donc fait le choix de poursuivre la collaboration avec le mandataire des premières étapes.

Ce crédit complémentaire est certes important, mais, comme expliqué plus haut dans ce document, les implications de la révision du PAL en regard de la nouvelle LAT ont des impacts bien plus larges que ce qui était applicable précédemment. Et cela se retrouve dans quasiment toutes les communes du canton, même pour celles qui ont très peu, voire pas d'impact sur le dimensionnement de leur zone à bâtir. A titre de comparaison, pour des contenus similaires en lien avec la finalisation des PAL, la Commune de Rochefort a voté en mai dernier deux crédits complémentaires de 160'000 et 148'000 francs, la Ville de

**RAPPORT**

Neuchâtel a voté un crédit de 2'130'000 francs et Val-de-Ruz a fait voter en tout trois crédits respectivement de 88'000, 270'000 et 720'400 francs.

**5. ORGANISATION, PLANNING**

Selon les décisions cantonales, le nouveau PAL doit être validé par le Conseil général avant la fin du premier trimestre 2024. Cette date doit être respectée pour que la commune puisse bénéficier du soutien financier cantonal pour les indemnités potentiellement dues aux propriétaires foncier dont les parcelles subissent une perte de valeur suite à un changement d'affectation.

En effet, suite au PAL, un propriétaire qui s'estime lésé devra adresser une demande d'indemnité à l'autorité responsable de la mesure d'aménagement (en l'occurrence la Commune) par l'intermédiaire de la commission d'estimation en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique (art. 36 et suivants LEXUP). Cette commission statuera sur des éventuelles indemnités que la Commune devra payer. Si les délais de révision du PAL sont respectés, le fonds cantonal d'aménagement du territoire pourra être sollicité par la Commune pour compenser ces indemnités.

Le planning et l'organisation suivants ont été définis pour se donner les meilleures chances d'arriver à l'objectif.

PLANNING INTENTIONNEL	2022							2023											2024						
	6	7	8	9	#	11	#	1	2	3	4	5	6	7	8	9	#	11	#	1	2	3	4	5	6
Plan d'affectation des zones	■																								
Règlement d'aménagement et de construction								■																	
Coordination mandats complémentaires								■																	
Rédaction du rapport 47 OAT	■																								
Finalisation du dossier								■																	
Coordination avec les services cantonaux	■							■																	
<b>1ère séance d'information à la population</b>								i																	
Transmission du dossier au canton								■																	
Analyse du dossier par les services cantonaux								■																	
Adaptation des documents techniques								■																	
<b>2ème séance d'information à la population</b>																			i						
<b>Présentation et vote au Conseil général</b>																			CG						
<b>Mise à l'enquête publique</b>																			■						
Gestion des oppositions																			■						
Validation par le Conseil d'état																			■						

Le groupe de travail principal est constitué du chef de dicastère, de l'urbaniste – aménagiste communale, du mandataire et de l'expert. Il se réunit chaque mois pour évaluer et orienter les grandes étapes du travail du mandataire.

Les propositions du groupe de travail sont débattues chaque mois par le Conseil communal puis par la commission d'urbanisme. Le Conseil communal consolide finalement les positions sur les sujets débattus pour passer à l'étape suivante.

**RAPPORT**

---

Ce schéma sera répété jusqu'au mois de mars 2023, date à laquelle il est prévu de soumettre le dossier aux services cantonaux.

Deux séances d'information publiques sont prévues avant de soumettre le projet au vote du Conseil général. Si le plan est validé, il sera mis à l'enquête publique, période durant laquelle les citoyens ont l'occasion de faire opposition au plan avant la sanction définitive par le Conseil d'Etat.

**6. INCIDENCE SUR LES FINANCES COMMUNALES***Projection des coûts*

Investissement brut	Fr.	363'000.-
Subventions cantonales	Fr.	60'000.-
Investissement net	Fr.	303'000.-
Amortissement au taux de 10%	Fr.	30'300.-
Coût de l'argent (2% sur le demi-capital investi)	Fr.	3'030.-
Charge financière annuelle	Fr.	33'330.-

*Mécanismes de maîtrise des finances*

Le montant de l'investissement net, soit 303'000 francs, est soumis aux mécanismes de maîtrise des finances.

A la date de la rédaction du présent rapport, la limite résiduelle des investissements pouvant encore être votés en 2022 s'élève à 543'150 francs. Le montant de l'investissement prévu étant inférieur à cette limite, le vote du crédit se fait à la majorité simple.

**7. CONCLUSION**

La révision du plan d'aménagement est incontournable pour la commune, qui s'était donné les outils dès la fusion pour y faire face. Toutefois, la révision de la LAT en 2013 a mis à mal le planning et a considérablement complexifié et retardé le processus initié. Au-delà des multiples enjeux d'aménagement, l'obligation de diminuer fortement la zone à bâtir demande en outre de faire reposer le plan sur des arguments solides, permettant de justifier les choix qui seront faits. Il est par ailleurs bienvenu de porter également un regard positif sur cette révision, qui représente l'occasion de mettre en valeur les atouts de la commune et d'harmoniser les règlements entre les villages. Les délais que nous devons tenir sont extrêmement serrés en regard du travail restant à fournir et c'est pour cela qu'un effort important doit être fait dans les 12 mois à venir. Si l'investissement total est conséquent, le Conseil communal est convaincu de sa pertinence et de sa nécessité et vous invite à accepter le présent rapport ainsi que l'arrêté s'y référant.

En vous remerciant de votre attention, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Membres du Conseil général, à l'expression de nos sentiments distingués.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

LE PRÉSIDENT :

LE CHANCELIER :

Frédéric Mairy

Christian Reber

Annexe : projet d'arrêté.

**CREDIT COMPLEMENTAIRE DE 363'000 FRANCS  
POUR LA FINALISATION DE LA REVISION DU PLAN D'AMENAGEMENT LOCAL**



LE CONSEIL GENERAL DE LA COMMUNE DE VAL-DE-TRAVERS

vu la loi cantonale sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964 ;  
vu la loi cantonale sur les finances de l'Etat et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014 ;  
vu le règlement des finances de la commune de Val-de-Travers, du 7 décembre 2015 ;  
vu le rapport du Conseil communal, du 31 août 2022 ;  
vu le préavis positif de la commission de gestion et des finances, du 5 septembre 2022 ;  
sur la proposition du Conseil communal,

**arrête :**

- Article premier** : Un crédit de 363'000 francs est accordé au Conseil communal pour la finalisation de la révision du plan d'aménagement local.
- Article 2** : La dépense sera enregistrée comme suit :
- Compte d'investissement n° 52900.00 *Autres immobilisations incorporelles*
  - Entité de gestion n° 31 7900 *Aménagement du territoire (DTSC)*
  - Projet n° 100.31.019 *Plan d'aménagement*
- et amortie au taux de 10 %.
- Article 3** : Le Conseil communal est chargé de l'exécution du présent arrêté qui entrera en vigueur à l'expiration du délai référendaire.

Val-de-Travers, le 26 septembre 2022

AU NOM DU CONSEIL GENERAL

LE PRESIDENT :

LA SECRETAIRE :

Florian Dreyer

Cécile Mermet Meyer