



Rapport du Conseil communal au Conseil général concernant la politique en faveur de la biodiversité, le programme «Nature en ville» et la Commission nature et paysage

(Du 24 avril 2017)

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous présentons notre politique en faveur de la biodiversité sur le territoire de la ville de Neuchâtel qui s'inscrit dans une réflexion stratégique sur les bénéfices de la relation harmonieuse entre la nature et la ville. En effet, les enjeux environnementaux et sociétaux auxquels il convient de faire face aujourd'hui nécessitent la poursuite et le renforcement des efforts entrepris dans le domaine. C'est dans cet esprit qu'une évaluation du Programme «Nature en ville» a été menée afin de tirer des enseignements permettant d'améliorer l'action de notre Ville en faveur de la biodiversité.

La question de la favorisation et de la préservation de la richesse de la faune et de la flore en ville est liée aux enjeux fondamentaux du 21^e siècle, dont la qualité de vie en milieu urbain, la santé humaine et la

lutte contre le réchauffement climatique: les villes sont particulièrement concernées par les changements climatiques en raison de leur forte densité de population, de bâtiments et d'infrastructures condensateurs de chaleur, ou encore de l'imperméabilisation croissante du sol.

Comme le signalait déjà notre rapport au Conseil général concernant la 7^{ème} étape Cité de l'énergie – stratégie énergétique 2035 (du 10 août 2016), les derniers scénarios climatiques pour la Suisse prévoient en effet une hausse significative des températures, une modification du régime des précipitations et une augmentation des événements extrêmes tels que les vagues de chaleur¹. Pour se préparer à ces changements, il est nécessaire de s'appuyer, d'une part, sur la protection du climat et, d'autre part, sur l'adaptation aux changements climatiques désormais inéluctables. La ville constitue le niveau d'action compétent pour mettre en place les mesures d'adaptation au niveau local.

À Neuchâtel, le programme «Nature en ville», en favorisant le développement d'espaces verts qualitatifs en milieu urbain ainsi que leur mise en réseau, représente un levier d'action essentiel de cette politique d'adaptation. La présence d'espaces verts et d'arbres, mais aussi la végétalisation des toitures et des façades ainsi qu'une plus grande perméabilité des sols constituent autant de mesures qui permettent de limiter les îlots de chaleur en milieu urbain.

Le but de ce rapport est de renforcer et pérenniser notre politique dans le domaine de la biodiversité et de la nature en ville. Il clarifie la gouvernance et les processus organisationnels et fonctionnels, en particulier au sein de l'Administration et avec des acteurs tiers. Il propose une collaboration plus efficace entre Autorités exécutives et législatives, ainsi qu'entre la Ville et les acteurs privés ou publics œuvrant dans ce domaine. Enfin, il ancre le groupe de coordination «Nature en ville», reconnu comme pionnier du genre en Suisse romande, pour visibiliser nos actions et assurer le développement de synergies et de partenariats.

¹ Rappelons ici aussi que les scénarios de Météosuisse prévoient une augmentation de la température comprise entre 2.7 et 4.8°C d'ici la fin du 21^e siècle. Même dans le cas où les émissions globales de CO₂ étaient réduites de 50% par rapport à 1990 d'ici 2050, les modèles projettent un réchauffement de 1.4°C pour la Suisse d'ici 2100.

1. «Nature en ville»: état des lieux et perspectives

Fort de l'expérience de plus de deux décennies de mise en œuvre du programme «Nature en ville», il s'agit aujourd'hui de mettre en évidence et d'inscrire des valeurs et des pratiques de ce programme de manière claire, efficiente et transversale au sein de l'Administration. En outre, nous souhaitons intensifier nos collaborations avec les acteurs externes à la Ville, privés et publics, qui œuvrent dans tous les domaines touchés par les questions liées à la biodiversité.

Depuis 1996, sous la responsabilité de la Direction de l'urbanisme, un groupe de travail interservices présidé par l'architecte-urbaniste communal et composé de collaboratrices et de collaborateurs de la Ville de Neuchâtel gère le programme². Sa conception directrice, adoptée le 5 octobre 1998, stipule que: *«le programme d'action «Nature en ville» vise à augmenter la diversité des milieux en favorisant le développement d'habitats naturels ainsi qu'à préserver les espèces végétales et animales, en particulier celles qui sont rares et menacées»*.

L'analyse du parcours du programme «Nature en ville» montre son influence positive sur la biodiversité: deux plans d'actions ont déjà été concrétisés avec succès. Le premier ayant initié 48 réalisations entre 1999 et 2004 sur l'ensemble du territoire communal, et le deuxième comportant 17 actions entre 2007 et 2014 sur un périmètre spécifique (cf. ANNEXE I – Localisations). Les moyens et le fonctionnement mis en place différemment pour l'un et l'autre plan d'action ont mené à l'établissement d'un bilan global du travail effectué avant de projeter l'avenir de notre politique en faveur de la biodiversité, inscrite dans le programme politique et de la planification des dépenses 2014-2017 du 28 octobre 2013 (paragraphe 2.1. Aménagement et mise en valeur du patrimoine naturel [...], p.18-19) :

- Objectif n°1: Valoriser le patrimoine naturel et culturel de notre région, en particulier la forêt, la nature en ville, les rives du lac, les parcs et promenades et le jardin botanique. *Actions: 1. Renforcer le groupe de travail «Nature en ville», en le dotant de moyens adaptés à sa mission. 2. Renforcer la réglementation*

² Adoptés en 1994, les objectifs d'aménagement et le plan directeur de la Ville de Neuchâtel sont à l'origine de la création du programme d'actions «Nature en ville». Les entités administratives représentées dans le groupe de travail sont historiquement la Section de l'urbanisme (Service de l'aménagement urbain et Service du développement urbanistique), le Service de la mobilité, du développement durable et de l'environnement, le Service des forêts, le Service des parcs et promenades, le Jardin botanique et le Muséum d'histoire naturelle (jusqu'au 31 décembre 2013).

communale afin de préserver ce patrimoine. 3. Développer le processus de mise à jour des inventaires.

- Objectif n°2: Favoriser la biodiversité jusqu'au cœur de la ville. *Actions: 1. Définir un plan d'action pour mettre en œuvre la stratégie Biodiversité suisse décidée par le Conseil fédéral. 2. Prévoir un espace nature dans tous les projets urbanistiques. 3. Réaliser un plan directeur nature.*

- Objectif n°3: Réaliser un parc naturel périurbain. *Actions: 1. Concevoir un projet de parc mettant en valeur les atouts de notre région. 2. Établir un projet définitif par un processus participatif. 3. Rechercher des financements privés pour le projet. 4. Établir un plan de mobilité douce et durable pour les loisirs en forêt».*

Une évaluation du degré d'atteinte de ces objectifs sera présentée dans le cadre du rapport de notre Conseil concernant le programme politique 2018-2021.

Le défi majeur que nous nous engageons à relever aujourd'hui est une transformation de la logique de programme (en tant que catalogue de projets spécifiques en avance sur leur temps dans les années 90) en logique de valorisation des projets aboutis, de diffusion de la thématique, et d'inscription des pratiques de la conservation et du développement de la biodiversité dans l'ensemble du fonctionnement de la commune. Pour ce faire, la Direction de l'urbanisme a mandaté en 2015 un institut spécialisé en politiques locales et d'évaluation (IDHEAP), en collaboration avec un bureau d'études en écologie appliquée (L'Azuré)³. Le groupe de travail historique de «Nature en ville» a contribué à cette évaluation en participant au groupe d'accompagnement mis en place dans ce cadre.

À l'heure actuelle, certaines recommandations issues de l'évaluation ont déjà été suivies, notamment par la soumission à votre Autorité du présent rapport; d'autres devront toutefois être mises en place progressivement, notamment dans le cadre du processus d'élaboration du programme politique 2018-2021, et sans présumer ici des objectifs qui y seront inscrits⁴.

³ Le présent rapport reprend tout ou partie de chapitres extraits de cette étude de: Horber-Papazian, Baud-Lavigne, Klaus, Keuffer (IDHEAP) / Lugon, Kohler (L'Azuré), 2016. *Rapport d'évaluation du programme Nature en ville de la Ville de Neuchâtel*, Université de Lausanne / L'Azuré. L'étude est elle-même fondée sur une documentation très importante transmise par le groupe de travail Nature en ville.

⁴ Nous listons encore la synthèse des recommandations de l'IDHEAP/L'Azuré (2016) en annexe (cf. ANNEXE II – Évaluation du programme Nature en Ville de la Ville de Neuchâtel: résumé).

2. Objectifs

Nous souhaitons agir afin d'atteindre d'ici deux ans trois objectifs prioritaires et fondamentaux pour la favorisation de la biodiversité urbaine:

- renforcer l'inscription des thématiques portées par «Nature en Ville» dans le programme politique de la Ville de Neuchâtel et dans le fonctionnement de l'ensemble de ses services;
- pérenniser les actions déjà développées dans cette thématique et coordonner transversalement les actions menées par les différents services de la Ville;
- mettre en place des structures institutionnelles, réglementaires et financières qui renforceront les actions en faveur de la biodiversité.

Pour atteindre les objectifs visés, notre Conseil a estimé primordial de renforcer en premier lieu les ressources de coordination du groupe de travail «Nature en ville» et d'optimiser la gouvernance politique avant d'engager la mise en place des objectifs cités ci-dessus. Le poste de chargée de projet «Nature en ville» a déjà été institué dans le cadre du budget 2017 et ceci pour une première durée de deux ans.

Enfin, le nouvel ancrage du groupe de coordination «Nature en ville» et la redéfinition de la Commission consultative Nature et paysage présentés dans ce rapport constituent une étape importante permettant la réalisation des objectifs visés, tout en les inscrivant dans une politique cohérente et durable. Nous nous réjouissons que l'institutionnalisation et le pilotage du programme aient déjà été renforcés: la plupart des recommandations qui avaient été formulées par l'IDHEAP/L'Azuré à ce niveau sont en voie d'intégration ou intégrées. Nous rappelons qu'en date du 20 juin 2016, notre Autorité a répondu à l'interpellation 16-605 intitulée *Biodiversité en ville: qu'en est-il ? Quelle politique en la matière et quel avancement du programme «Nature en ville»* et que ce rapport s'inscrit en complément à ladite interpellation.

3. Pilotage et financement

3.1 Institutionnalisation de «Nature en ville»

Il s'agit aujourd'hui pour notre Conseil d'entamer la redéfinition du positionnement des actions initiées par le groupe de travail «Nature en Ville» vis-à-vis des actions parallèles. Outre une identification cohérente des actions en faveur de la biodiversité entreprises par la Ville de

Neuchâtel⁵, nous souhaitons intégrer la politique en faveur de la biodiversité transversalement dans le programme politique 2018-2021, en prolongation de ce qui a été déjà inscrit dans la planification 2014-2017.

3.1.1 Pilotage politique

L'ancrage et le pilotage politique du groupe de coordination «Nature en ville» est historiquement du ressort de la Direction de l'urbanisme, cette dernière assurant un rôle de vision stratégique, de planification et de coordination au niveau territorial. Afin d'assurer une gouvernance politique transversale efficace et d'optimiser la coordination des mesures mises en œuvre, une plateforme de gouvernance politique est instaurée au sein de notre Conseil, présidée par la Direction de l'urbanisme et composée de la Direction des infrastructures et de la Direction de la culture et de l'intégration.

3.1.2 Groupe de coordination interservices

Notre Conseil a décidé de maintenir la structure transversale du groupe de travail Nature en ville. La présidence du groupe de travail qui sera dorénavant un groupe de coordination⁶ sera assurée à partir de juillet 2017 par le Chef du service des Parcs et promenades succédant ainsi à l'architecte urbaniste-communal. Le but est de privilégier la complémentarité des profils représentés au sein de cette structure. Ce groupe de coordination implique ponctuellement des représentant-e-s de chaque service pertinent (par exemple: délégué-e au tourisme pour la diffusion des supports de communication; écoles pour la mise sur pied de projets pédagogiques; délégué-e à l'énergie pour d'éventuelles actions communes mettant en lien végétalisation, isolation des bâtiments et pose de panneaux solaires⁷ etc.).

⁵ On peut relever à ce propos que le public peut identifier une action comme relevant de la «nature en ville» par sa cohérence avec les objectifs favorisant la végétalisation de l'espace public et la biodiversité (par exemple, la végétalisation du ruau de la rue du Seyon); toutefois, au sein de l'administration communale, une action dite «Nature en ville» était identifiée jusqu'ici comme une action portée spécifiquement par le groupe de travail interservices du même nom. C'est pourquoi toutes les actions en faveur de la biodiversité n'étaient pas considérées à l'interne de l'administration communale comme relevant du programme «Nature en ville».

⁶ Ce groupe de travail transversal devient plus formellement un groupe de coordination interservices (à l'instar du groupe de coordination Centre-ville), en mesure d'être une force de proposition et d'analyse.

⁷ À ce propos le règlement en vigueur prescrit depuis 1998 que les toitures plates doivent être végétalisées (articles 85, 88, 89, 93): «Dans les secteurs OPC et ONC, des pôles de

Les projets gérés par le groupe de coordination émaneront du Conseil communal, des membres du groupe de coordination eux-mêmes, et seront présentés à la commission consultative nature et paysage, qui pourra également formuler des propositions (cf. figure 1, p. 8). Des rencontres régulières sont organisées entre le groupe de coordination et la direction responsable, soit celle de l'urbanisme, chargée du pilotage politique.

3.1.3 La Commission nature et paysage

La Commission consultative nature et paysage est redéfinie: sous la présidence de la Direction de l'environnement, elle est consultée sur la stratégie et les projets transmis par le groupe de coordination «Nature en ville». Sur ce point, le Règlement général de la commune Art. 157 est modifié selon l'arrêté annexé; les attributions de cette commission consultative sont explicitées dans l'article 10bis du règlement d'aménagement:

Art. 10bis ¹*La Commission nature et paysage donne un préavis au Conseil communal sur les projets touchant les espaces verts (les zones de protection communale de la nature et du paysage et les objets naturels et paysagers protégés) et les aménagements paysagers.*

²*Elle est consultée lors de la mise à jour des inventaires.*

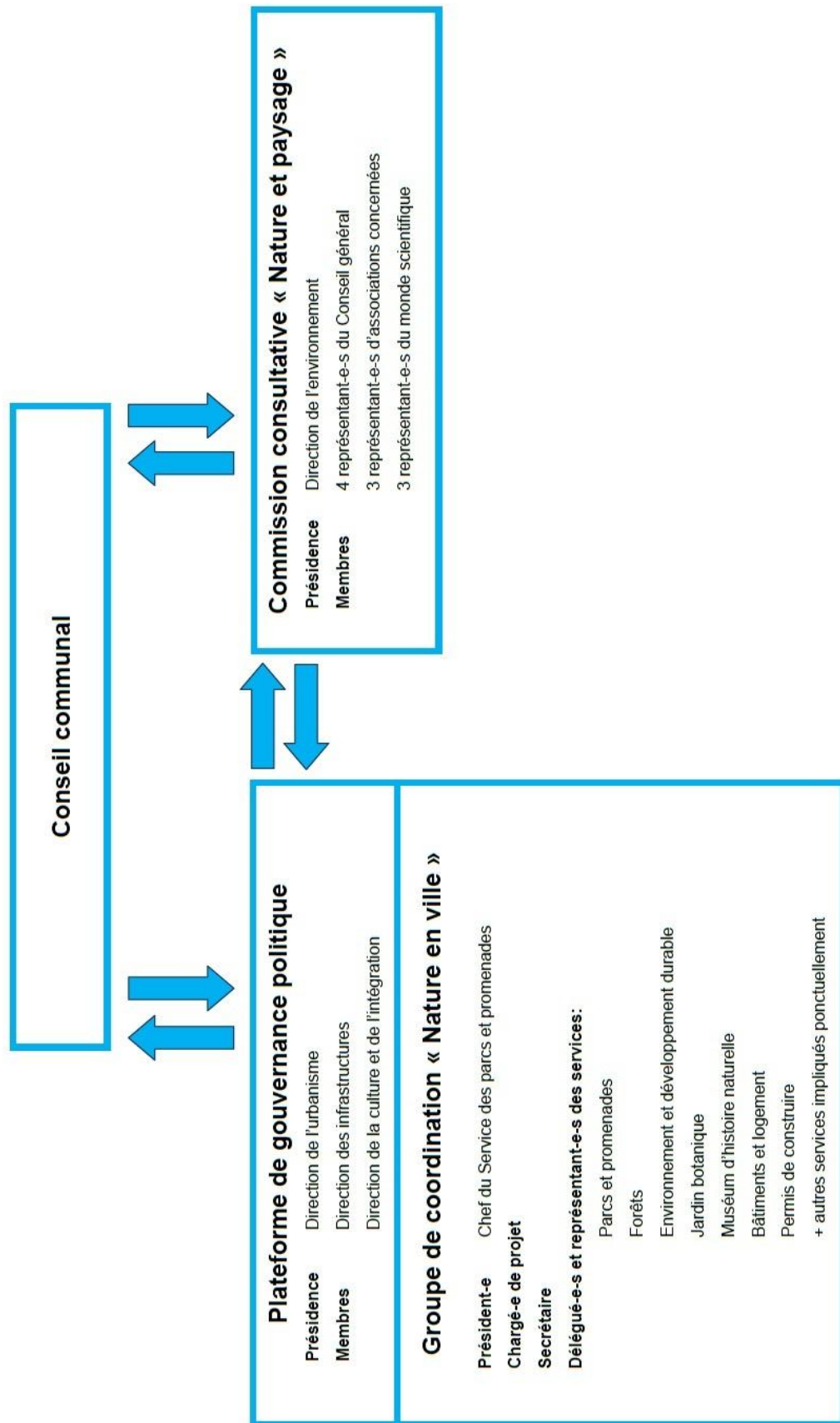
³*Elle est associée à la définition des principes d'entretien et de gestion des zones de protection communale et des objets naturels et paysagers protégés.*

⁴*Elle est consultée sur toutes les questions touchant à l'aménagement des espaces extérieurs.*

La Commission nature et paysage, composée de représentant-e-s du Conseil général (quatre), d'associations concernées (trois) et du monde scientifique (trois) assurera dorénavant un relai des enjeux de promotion de la biodiversité en milieu urbain et sera un atout pour la diffusion des actions et la recherche de fonds publics.

développement, d'activités, des bâtiments publics, les prescriptions relatives à l'implantation et aux dimensions des constructions ainsi que la forme de leur toiture sont les suivantes concernant les toits plats: végétalisés ou utilisables, sous réserve d'autres expressions architecturales de qualité (cf. fiches explicatives no 32 et 33)». Ces prescriptions s'appliquent à toutes nouvelles constructions à toiture plate, lors d'une demande de permis de construire. La sanction délivrée recommande de procéder à la réalisation d'une végétalisation extensive avec des espèces indigènes. Les directives sont disponibles auprès de l'association suisses des spécialistes de verdissement des édifices (www.sfg-gruen.ch).

Figure 1: nouvelle structure de pilotage institutionnel



3.2 Ressources

La personne qui assume depuis plusieurs années la coordination de ce programme, architecte au Service de l'aménagement urbain, a été nommée au poste de chargée de projet «Nature en ville» à 90% au 1^e avril 2017 pour une durée de deux ans.

De plus, il s'agira d'inscrire et de clarifier les exigences en termes de conservation de la nature en ville pour les architectes paysagistes, ingénieur-e-s, délégué-e à l'environnement et au développement durable, ingénieur-e-s horticoles, secrétaire et tout poste en lien avec le domaine. Plus spécifiquement pour les membres du groupe de coordination, il s'agira de décrire les responsabilités et quantifier les tâches dédiées au programme «Nature en ville» dans leur cahier des charges. La problématique pourra également être intégrée de manière explicite aux critères d'embauche lors de l'engagement de tout-e nouveau-elle chef-fe ou délégué-e des services impliqués dans la thématique.

3.3 Financement

La capacité dont a fait preuve le groupe de travail à trouver des financements externes à la Ville et à poursuivre le programme est à souligner. Toutefois, le programme ne peut être dépendant uniquement du financement externe (subventions fédérales et sponsoring privé) pour sa pérennisation: en 2006, le président du groupe de travail et la coordinatrice du programme avaient dû chercher des financements externes pendant une année, ce qui représente en soi un coût considérable puisque la Ville de Neuchâtel ne dispose pas des structures ou des ressources spécifiquement dédiées à faciliter les recherches de fonds. Il faut également souligner que dans certains cas le partenariat privé peut poser des problèmes par rapport à la Loi cantonale sur les marchés publics.

Sans sous-évaluer les opportunités que représentent de nouveaux partenariats avec les fondations, les milieux associatifs et universitaires (par exemple pour le financement des équipements, de leur entretien, et du suivi scientifique), le groupe de coordination doit se concentrer à l'heure actuelle principalement sur les financements proposés dans le cadre du budget d'exploitation, des crédits d'investissement et ceux émanant des institutions publiques: c'est en effet la Stratégie Biodiversité Suisse de la Confédération qui constitue la principale opportunité d'asseoir un engagement politique durable et global, qui a pour corollaire

la pérennisation des sources de financement internes. La mise en place de cette stratégie financière pourra commencer avec une prise en compte dans le budget d'exploitation 2018 des dépenses liées au poste de chargée de projet «Nature en ville» sous le chapitre «118.00 *développement urbanistique*» et de l'intégration dans le programme politique et la planification des dépenses d'investissement 2018-2021 d'un crédit spécifique. Ledit crédit indiquera les dépenses envisagées et les recettes prévues. Les crédits d'investissement des projets particuliers d'envergure feront l'objet de demandes de crédits dans le cadre de rapports soumis à votre Autorité.

3.4 Pistes pour le programme politique 2018-2021

Le programme «Nature en ville» n'a pas fait œuvre de pionnier uniquement dans la mise en application des mesures pratiques, il a également pu s'appuyer sur des programmes de recherche supportés par le Jardin botanique et le Muséum d'histoire naturelle. Ces deux institutions ont développé des collaborations avec l'Université de Neuchâtel et Info Fauna (Centre suisse de cartographie de la faune). L'objectif de ces études est de mieux comprendre les liens qui unissent les différents organismes (plantes, champignons, insectes etc.) pour une meilleure conservation des milieux. Pour pouvoir poursuivre ces collaborations fructueuses, il s'agit aujourd'hui notamment de s'appuyer sur la nouvelle convention cadre établie avec l'Université de Neuchâtel et de renforcer ce partenariat.

Du point de vue des actions mises en place, alors que les problématiques liées à la conservation de la flore ont toujours été bien suivies par des services habitués à cette tâche (Parcs & Promenades, Forêt, Jardin botanique), celles liées à la faune manquent encore. La section Faune du Service faune, forêt, nature du Canton de Neuchâtel n'a que peu de moyens pour répondre à la sollicitation des citoyens. Il s'agira donc de développer une réelle politique de gestion de la faune en ville de Neuchâtel. Cette politique de gestion permettrait d'une part de conserver et protéger les espèces emblématiques⁸ et, d'autre part, de conseiller les habitant-e-s face à des espèces qui peuvent être considérées comme envahissantes.

La base réglementaire relative à la biodiversité en ville, déjà intégrée dans le règlement d'aménagement sous forme de fiches explicatives,

⁸ Abeilles domestiques et sauvages, chamois, chevreuil, belette, castor, chauve-souris, faucon pèlerin, hirondelles, martinets, pics, amphibiens, etc.

devra être renforcée dans le cadre des procédures d'attribution des permis de construire. Il s'agira notamment de la prise en compte de la conservation des espèces animales inféodées aux bâtiments (martinets, hirondelles, chauves-souris). La Section de l'urbanisme aura notamment pour mission de développer les outils qui lui permettront de s'assurer que les bases réglementaires soient appliquées.

4. Histoire du programme «Nature en Ville»

4.1 Les instruments de l'aménagement du territoire

La problématique de la nature en ville gagne définitivement sa place dans les politiques suisses au milieu des années 1990, dans l'élan de l'Année européenne de la conservation de la nature en 1995. L'Office fédéral des forêts, du paysage et de l'environnement (OFEFP, aujourd'hui OFEV) publie en l'an 2000 un guide de bonnes pratiques à ce sujet et promeut les premiers projets d'envergure de promotion de la biodiversité en milieu urbain menés par des villes suisses.

Dans ce contexte, la Ville de Neuchâtel a été novatrice. Sa stratégie d'aménagement du territoire a été primée par l'Association suisse pour l'aménagement national, section de Suisse occidentale (ASPAN-SO) avec le prix «Nature comprise» en 1996 déjà. La Ville intégrait plusieurs objectifs ayant trait à la conservation et au développement du patrimoine et des habitats naturels⁹.

Le Plan d'aménagement communal et son règlement du 2 février 1998 reprennent ces objectifs et définissent des mesures pour le maintien et le développement de la nature en ville¹⁰.

⁹ Il s'agit notamment des objectifs 1.5, 2.3 et 3.1 à 3.7 des Objectifs d'aménagement et du plan directeur communal du 27 avril 1994 concernant la conservation et la valorisation des espaces libres et paysagers, le maintien de la diversité des milieux naturels tenant le rôle de support à la diversité des espèces et la favorisation de la nature en ville.

¹⁰ Ils règlent la gestion des zones et objets protégés, préconisent le développement des espaces publics et des espaces verts, ainsi que la création de parcs, jardins d'agrément, potagers, vergers et places de jeux. Des critères quantitatifs sont établis tels que l'indice d'espaces verts minimum dans les quartiers fortement arborisés ou l'arborisation requise pour toute nouvelle construction en zone urbanisée. Il faut également privilégier la faune indigène, « *préserver une bonne diversité paysagère et (...) créer des milieux favorables à la faune et la flore* ». La protection d'objets particuliers constituant des milieux favorables à la biodiversité, tels qu'arbres, vergers, murs en pierre, prairies maigres et talus le long des routes et voies ferrées est également réglementée. Au niveau cantonal, l'arrêté concernant la protection des haies, des bosquets, des murs de pierres sèches et des dolines complète les dispositions de protection de ces objets naturels.

La Loi cantonale sur la protection de la nature (LCPN) et la Conception directrice cantonale de la protection de la nature, qui définit la biodiversité dans les localités comme un domaine prioritaire, sont également évoquées en tant que références du programme «Nature en ville».

4.2 La création du programme «Nature en ville»

En 1998, à partir de cette base légale, l'attention portée par la Ville de Neuchâtel à la conservation de la nature en ville a débouché sur la constitution d'un groupe de travail et la création d'un programme «Nature en ville». Celui-ci s'est construit autour d'une conception directrice qui définit les objectifs de gestion des différents types de milieux suite à une analyse de la situation. Deux plans d'action, lesquels prennent la forme de catalogues de mesures, ont été mis en œuvre. Deux bilans ont été réalisés, l'un à la fin du premier plan d'action (1999-2004), l'autre en 2015, portant sur l'ensemble du programme.

Les actions menées depuis le lancement du programme ont cherché à favoriser la biodiversité. Le groupe de travail qui y a œuvré a bénéficié d'une transversalité exemplaire par la rencontre et la mise en commun des compétences spécifiques de chacun de ses membres. Il est à relever aussi que le groupe a fait preuve d'une grande volonté et d'une cohérence forte afin de mener les actions à bien, et ce malgré des ressources et des moyens pas toujours adaptés à sa mission.

La figure 2 ci-contre (p. 13) résume les étapes du programme et ses documents de référence.

4.3 Le financement des deux plans d'action du programme

Concernant le premier plan d'action (1999-2004), le Conseil général a adopté le 6 octobre 1999 un crédit de CHF 360'000, dont CHF 260'000 de subventions fédérales et cantonales, pour sa mise en œuvre. Pour le deuxième plan d'action, à la demande de la Direction de l'urbanisme, le groupe de travail a fait appel à des partenaires privés (2007-2014). Grâce à un engagement fort dans cette recherche de fonds, CHF 358'000 des CHF 440'000 du crédit accordé ont été assurés par des subventions et des partenariats.

Dans le bilan des deux plans d'actions, les subventions fédérales octroyées par l'Office fédéral de l'environnement et le Fonds suisse pour le paysage représentent une part conséquente. La figure 3 ci-contre (p. 13) illustre la source de financement des deux plans d'action.

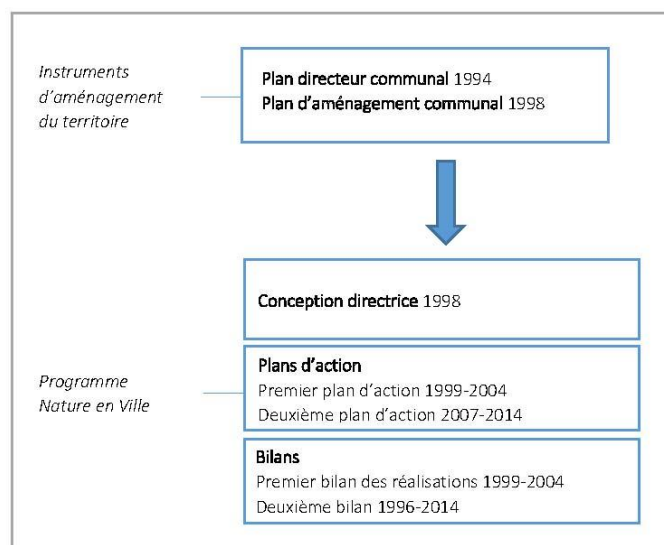


Figure 2: étapes du programme «Nature en ville» et documents de référence (IDHEAP/L'Azuré 2015: 14)

Financement	Plan d'action 1 1999-2004	Plan d'action 2 2007-2014	Total
Ville de Neuchâtel	fr. 100'000	fr. 82'000	fr. 182'000
Canton de Neuchâtel	fr. 5'000	-	fr. 5'000
Office fédéral de l'environnement	fr. 100'000	fr. 66'000	fr. 166'000
Fonds suisse pour le paysage	fr. 155'000	fr. 176'000	fr. 331'000
Fonds privés	-	fr. 116'000	fr. 116'000
S. Fachinetti SA		fr. 47'000	
Fondation Sandoz		fr. 20'000	
ASPAN-SO		fr. 10'000	
Banque cantonale neuchâteloise		fr. 8'000	
Pro Natura		fr. 6'000	
Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage		fr. 5'000	
Divers		fr. 20'000	
Crédit total sollicité	fr. 360'000	fr. 440'000	fr. 800'000
Budget assuré (estimation) ¹¹	fr. 324'300	fr. 6'000	fr. 330'300
Estimation de la valeur totale des actions «Nature en ville»	fr. 684'300	fr. 446'000	fr. 1'130'300

Figure 3: source de financement des plans d'action du programme «Nature en ville» (IHEAP/L'Azuré 2015: 19)

¹¹ Le budget assuré est défini comme le financement faisant partie de financements internes ou de crédits particuliers sectoriels et n'est pas compris dans le crédit sollicité. Une telle estimation n'a pas été effectuée pour le deuxième plan d'action. Les CHF 6'000 proviennent d'un crédit dont bénéficiait le groupe de travail pour la réalisation d'un troisième livre sur le thème de l'eau.

5. Évaluation du programme «Nature en ville»¹²

5.1 Appréciations générales

Le programme «Nature en ville» est reconnu comme avant-gardiste dans la mise en place des mesures en faveur de la biodiversité; ses missions sont toujours pertinentes à l'heure actuelle. Les deux programmes d'actions «Nature en ville» se sont déployés autour de trois axes complémentaires, qui visent tous le renforcement de la qualité de vie: «Biodiversité», «Aménagement qualitatif de l'espace public» et «Information, sensibilisation et participation». Ces différentes facettes du programme «Nature en ville» en constituent une force, car une action peut avoir des répercussions positives à la fois sur les plans sociaux et environnementaux.

La transversalité du groupe de travail a été saluée dans l'étude comme exemplaire. Il s'avère, d'une part, que ses membres sont les véritables porteurs du programme et que, d'autre part, la coordination interne au groupe de travail et la complémentarité des profils représentés en son sein favorisent le lancement d'actions concertées et innovantes.

Bien que faisant partie du Programme politique 2014-2017 (p.18) et ayant été appuyé à deux reprises par votre autorité, le programme «Nature en ville» n'avait pas encore profité d'un portage politique spécifique. Le rapport de l'IDHEAP/L'Azuré a présenté à ce propos une partie d'étude comparative avec les villes de Genève, Nyon, Lausanne, Bâle et Zurich; ces villes proposent des modalités de pilotage dont nous souhaitons nous inspirer.

Pour l'heure, la base réglementaire en matière de protection et de promotion de la biodiversité n'est pas encore suffisamment volontariste et précise pour que les objectifs du programme «Nature en ville» puissent être systématiquement intégrés dans les pratiques des services publics et des privés. Lors des contacts ou des demandes de permis de construire, les requérants sont rendus attentifs à la réglementation en vigueur à l'égard des aspects de nature et de paysage, ce qui ne constitue pas encore un levier d'action suffisamment efficace.

À l'interne de l'Administration communale, des synergies sont en outre à exploiter davantage. Aussi, les années à venir seront déterminantes: le positionnement de «Nature en Ville» est à articuler avec les autres

¹² Ce chapitre reprend de larges extraits du rapport cité ci-dessus. La partie « Résumé » de ce rapport est reproduite ci-après (Annexe II).

actions de la Ville de Neuchâtel en faveur de l'environnement et de la biodiversité. À l'externe, au vu de la diversité des actions, le groupe de travail a régulièrement impliqué des spécialistes de l'environnement, enseignant-e-s, professionnel-le-s du bâtiment, collaboratrices et collaborateurs du monde académique. Ces partenariats sont aujourd'hui à développer et à renforcer sur le long terme.

Attentifs à l'importance de la communication à l'interne et à l'externe de l'Administration communale, les membres du groupe de travail ont organisé des actions de sensibilisation et privilégié différents moyens de communication (guides, ouvrages, journées d'inauguration, participation de la population, panneaux explicatifs etc.). L'étude montre que les services communaux non représentés dans le groupe de travail désirent d'ailleurs être davantage informés de la mise en œuvre du programme «Nature en ville». Vis-à-vis de la population, la communication devra s'appuyer davantage sur une stratégie de diffusion et de sensibilisation visant à modifier les comportements des acteurs préalablement identifiés pour qu'ils intègrent et reproduisent durablement les principes du programme «Nature en ville».

5.2 Effets bénéfiques de «Nature en ville»

L'évaluation écologique de six actions représentatives du programme «Nature en ville» par l'IDHEAP/L'Azuré a démontré que, de manière générale, la qualité des milieux a été améliorée grâce à l'extensification des méthodes de gestion. En outre, la création de nouveaux milieux et la revalorisation de milieux existants ont permis de renforcer la trame verte au sein de l'espace urbain¹³.

Outre les projets achevés ou encore en phase d'exploitation mis en place dans le cadre des deux programmes, certaines pratiques initiées par le groupe de travail «Nature en ville» ont été intégrées dans le fonctionnement quotidien des services. À ce titre, il est remarquable que ces initiatives aient été en avance et en parfaite cohérence avec les changements de pratiques et les nouvelles sensibilités à l'environnement. Aussi, la distinction entre les exemples relevant de l'influence du groupe de travail historique «Nature en ville» ou de la dynamique générale de la favorisation de la biodiversité et de la nature en ville devient progressivement désuète et il s'agit de s'en réjouir.

¹³ Il est important de relever toutefois que les populations d'espèces ciblées ne font pas l'objet de suivis systématiques et que l'absence d'une analyse de la connectivité des milieux naturels ne permet pas d'évaluer si les mesures réalisées ont permis d'améliorer la fonctionnalité des différents réseaux écologiques.

Pour exemplifier ce phénomène, nous pouvons considérer les méthodes employées aujourd'hui au Service des parcs et promenades, comme la mise en œuvre du «zéro-phyto» (fin de l'utilisation de produits phytosanitaires et d'engrais chimiques) ou la création d'aménagements urbains spécifiques:

- zones de plantes herbacées et sols avec peu ou pas d'arrosage; aménagements routiers et de friches;
- nichoirs à oiseaux fabriqués au sein du service et vendus aux particuliers;
- hôtels à insectes fabriqués au sein du service et mis en place dans certains parcs et places de jeux;
- gestion raisonnée du patrimoine arboré: soins attentifs et particuliers aux vieux arbres, favorables à la biodiversité;
- choix de végétaux adaptés aux contextes afin de garantir une réussite des plantations;
- plantations de végétaux indigènes;
- recyclage et valorisation des déchets verts réutilisés d'une manière ou d'une autre dans les aménagements paysagers;
- suppression de l'utilisation de la tourbe dans les substrats et mélanges terreux.

Deux réussites exemplaires méritent d'ailleurs à notre sens d'être développées ci-dessous: l'entretien différencié (Service des parcs et promenades) et les jardins potagers dans les écoles (Service des parcs et promenades et Service de l'éducation).

5.2.1 Jardins potagers dans les écoles

Cette pratique a débuté lors du deuxième plan d'action du programme «Nature en ville» dans deux collèges de la ville. Cette activité se développe depuis cinq ans avec des demandes émanant d'autres écoles du territoire communal. Les plantons et les semences biologiques sont offerts chaque année aux écoles pratiquant le jardinage et encadrées par le Service des parcs et promenades. La culture des jardins participe à l'éducation à l'environnement et favorise la prise de conscience de la provenance des denrées alimentaires auprès des écoliers.



Figure 4: Collège des Charmettes, jardin potager avec les écoliers

5.2.2 Entretien différencié

Issu d'une action du programme «Nature en ville», l'entretien différencié est aujourd'hui intégré à la gestion des espaces verts. Il consiste à redonner une utilité biologique aux espaces verts par un entretien plus ciblé et doux, préservant un cadre accueillant à la fois pour les animaux et pour les habitants. Par exemple, certains talus qui étaient autrefois entretenus de manière intensive, sont fauchés plus tardivement afin de mieux respecter les équilibres vitaux de la flore et de la faune indigène et ainsi favoriser des espèces de fleurs et d'insectes menacés en Suisse.



Figure 5: Rives du lac, exemple d'entretien différencié

6. Actions en faveur de la biodiversité

Ce chapitre mentionne des projets et actions menés par les services de la Ville en parallèle de ceux qui étaient directement portés par le groupe de travail «Nature en ville». Sans être exhaustive, cette liste démontre la richesse des réflexions qui s'inscrivent dans les trois axes du développement durable (axes écologique, économique et social).

Le travail présenté ici est mené tant au niveau de la planification qu'au niveau des mesures concrètes sur le terrain; il intègre la dimension sociale de participation dans la plupart des actions. En effet, les actions associent souvent de multiples acteurs (personnes âgées et jeunes, écoliers, membres d'associations environnementales et de quartier etc.).

Ces réflexions et actions pourraient être à l'avenir coordonnées voire développées par le groupe de coordination interservices «Nature en ville», afin d'en assurer une cohérence, une efficience et une visibilité plus grande.

6.1 Préservation et aménagement des espaces

6.1.1 Le plan directeur régional

La première phase du plan directeur régional (2015-2016) aborde les thèmes de la nature et du paysage dans le cadre du Projet de territoire, avec comme objectif de «prendre appui sur les lieux de valeur (de différentes natures) en les préservant et les valorisant» (p.36). Il s'agit de fonder et surtout qualifier le développement du territoire. Ce dernier définit plusieurs aspects: l'espace Chaumont / Creux-du-Van, les rives du lac, les trésors et les espaces ouverts de la Comul (Communauté urbaine du Littoral neuchâtelois), qui seront traités de manière générale à l'échelle intercommunale. Il appartiendra ensuite aux communes, si elles le souhaitent, de développer une thématique spécifique de «valorisation du paysage» dans la phase de finalisation de ce plan directeur régional (deuxième phase).

6.1.2 L'espace naturel périurbain

Initié durant l'Année internationale de la forêt en 2011, un projet de Parc naturel périurbain de Chaumont-Neuchâtel a été conçu en partenariat avec la Commune d'Hauterive et le Canton de Neuchâtel afin de mettre en valeur la région et ses patrimoines naturels et culturels. Aussi, notre Conseil a-t-il présenté à votre Autorité en automne 2012 le rapport 12-032 concernant la stratégie de création du Parc naturel périurbain de

Chaumont-Neuchâtel (PNP) et la location de locaux dans la Maison du Pertuis.

Vu les fortes craintes au sujet d'une limitation de l'accessibilité en forêt que le projet pouvait induire, exprimées lors de la communication publique faite avant le débat au Conseil général par des acteurs ou usagers, le rapport a été retiré. Notre Conseil communal a alors communiqué vouloir favoriser une bonne compréhension des enjeux et rassembler autour de ce projet, en valorisant le dialogue et la concertation. Des démarches ont été entreprises dans cet esprit afin de veiller à ce que la forêt garde sa vocation à réunir largement la population à travers les générations, en tant que patrimoine collectif de grande valeur.

Des discussions approfondies ont également été menées avec d'autres Communes, en particulier Val-de-Ruz et Valangin, intéressées par la valorisation des forêts qu'un tel projet permet. Afin de clarifier la finalité visée, la notion restrictive de «parc» a été abandonnée au profit de l'appellation «espace», terme qui incarne mieux les buts et la philosophie du projet. Le processus de fusion avec Peseux, Corcelles-Cormondrèche et Valangin a mis entre parenthèse le projet, vu les nombreux enjeux institutionnels liés à la fusion elle-même. En parallèle et afin d'intégrer le processus de réalisation dans un cadre formel adapté aux enjeux, les objectifs d'un espace naturel périurbain ont été intégrés au projet d'agglomération et à celui de territoire de la COMUL.

Dans le cadre du Projet d'agglomération de 2^e et de 3^{ème} génération, la Commune de Neuchâtel a déposé la mesure de «l'espace naturel périurbain du pied du Jura». Elle consiste à créer un véritable espace dont les objectifs spécifiques sont d'améliorer la communication et la vulgarisation de la nature auprès du public afin de le sensibiliser, et d'aménager des équipements sportifs et d'accueil du public en forêt. Cette dernière s'intègre également dans la mesure de l'espace «Chaumont – Creux-du-Van» qui doit être considérée comme une crête verte dont les objectifs sont portés sur la préservation de la biodiversité plus généralement. À relever que le Projet de territoire de la COMUL intègre les objectifs de valorisation de cet espace naturel et culturel. Le but est de concrétiser ce projet à fort potentiel dans les années à venir, en fédérant l'ensemble des acteurs privés et publics, tout en veillant à une coordination optimale entre les régions concernées.

6.1.3 La révision du plan d'aménagement local

Présents actuellement dans le plan d'aménagement local en vigueur, la nature et le paysage seront également traités lors de sa révision. En effet, le règlement-type d'aménagement mis en consultation récemment par le Canton servira de guide aux communes; il prévoit déjà un chapitre consacré aux mesures de protection de la nature en ville, élément indissociable de l'habitat. Le Plan d'aménagement communal et son Règlement d'aménagement en vigueur sont déjà développés au chapitre 4.1: Les instruments de l'aménagement du territoire.

6.2 Favorisation de la biodiversité

6.2.1 La forêt: le Bois de l'Hôpital

Le Bois de l'Hôpital couvre une surface de 93,25 ha (1 ha = 10'000 m²) dont l'essence d'arbre emblématique est le chêne. On y trouve des milieux très secs et chauds sur lesquels les arbres peinent à se développer; des pelouses sèches et riches en orchidées et en insectes y recherchent la chaleur. Dans les secteurs les plus fertiles, le chêne s'y développe à la perfection, atteignant de grandes dimensions. Si on lui laisse les deux siècles nécessaires à son complet développement, son tronc atteindra plus d'un mètre de diamètre et plus de 30 mètres de hauteur. Dans les milieux intermédiaires, c'est la chênaie buissonnante qui s'installe. Cette forêt de chênes de petite taille est accompagnée d'un cortège de petits arbres à fruits sauvages (les sorbiers et alisiers) et de buissons dans une diversité qu'il serait trop long d'énumérer ici.

Cette mosaïque de végétation différente (pelouses, forêt de grands arbres et forêt buissonnante) offre à de multiples espèces animales et végétales la possibilité de trouver abri et nourriture. Nous avons donc aux portes de la ville un réservoir de biodiversité remarquable à l'image des six espèces de pics et de leur cousin le torcol fourmilier qui y trouvent un milieu de vie adéquat.

Cette réserve forestière est née de l'Agenda 21 de la Ville. Aujourd'hui, elle est préservée par le Service des forêts par:

- la fauche des garides pour conserver la pelouse à orchidées;
- le rajeunissement naturel du chêne pour conserver la race locale de chêne et pérenniser sa présence;
- la coupe d'éclaircie dans la chênaie buissonnante pour favoriser les espèces rares d'arbres et de buissons;
- la protection des «arbres habitats» pour les pics, les chauves-souris et toute la faune qui utilise les cavités des vieux arbres.



Figure 6: Garide du Bois de l'Hôpital

6.2.2 Les cultures: la lutte raisonnée

La lutte raisonnée des cultures consiste notamment en des lâchers d'insectes prédateurs qui s'effectuent dans les serres de l'établissement horticole de la Ville et en une bonne gestion du climat de culture pour limiter les problèmes phytosanitaires. L'eau de pluie récoltée de la toiture de l'établissement est stockée dans un étang à proximité où s'est invitée la faune.

6.2.3 La ville: végétation dans l'espace public

La dimension végétale a été intégrée dans la vision globale des projets d'aménagement de l'espace public dans le milieu bâti comme celui des rues en lien avec le projet Microcity. La végétalisation offre une meilleure qualité de vie et de bien être dans le quartier. La rue de la Maladière a été revalorisée par un alignement d'arbres, une terrasse agrandie et ombragée a pris place au bas de l'Avenue du Mail et une placette agrémentée d'un arbre dont la fosse entourée d'un muret sert de banc a été aménagée au croisement de l'avenue de Bellevaux et Jaquet-Droz.

Le réaménagement du carrefour du bas de l'avenue de Bellevaux dirigeant les véhicules motorisés par le giratoire a permis d'agrandir quelque peu la surface végétalisée, de poser deux bancs et ainsi créer un lieu de rencontre au frais et à l'ombre des arbres.



Figure 7: Carrefour du bas du Mail, avec terrasse agrandie et ombragée

Sur la partie médiane de l'avenue de Bellevaux des fosses végétalisées et perméables ont été aménagées afin de modérer le trafic. Ces fosses participent ainsi à la récupération des eaux de surfaces (l'enrobé bitumineux existant a été supprimé pour assurer un contact direct avec le sous-sol), à la réduction de la pollution de l'air et du bruit. Elles apportent une plus-value au niveau de la biodiversité (faune et flore) et de la qualité de vie pour les habitant-e-s de la rue.



Figure 8: Avenue de Bellevaux, fosses végétalisées

6.2.4 Les infrastructures: la station d'épuration (STEP)

Depuis la fin des années 1990, les responsables de la STEP et le Service des parcs et promenades ont instauré un entretien plus extensif des espaces non bâtis sur le site de la STEP en faveur de la nature¹⁴. Cette démarche s'inscrit dans une volonté globale de protection de l'environnement et d'économie des ressources naturelles. Lors des derniers travaux de rénovation, les abords de la STEP ont été conçus de manière à créer des espaces favorables à la faune et à la flore: prairie extensive fleurie non fertilisée, surfaces graveleuses pour les plantes spécialisées dans la colonisation de milieux pionniers, zones d'infiltration des eaux de surface, bande terreuse pour que les hirondelles puissent prélever la boue fine nécessaire à la construction de leur nid. Les chauves-souris ont également droit au logement dans des abris spéciaux sur les murs de la station d'épuration. Leur présence est la bienvenue, car ces grandes consommatrices d'insectes contribuent à réduire la présence des moustiques qui envahissent fréquemment les lieux.

6.2.5 La vie des quartiers: les bacs et les potagers urbains

Suite à la motion 16-301 *À Neuchâtel on sème!*, un projet d'agriculture urbaine est aujourd'hui en phase de réalisation à Pierre-à-Bot et constitue une première expérimentation dans la dynamique initiée par le Conseil général. Ce projet s'inscrit dans les trois perspectives du développement durable: écologique, puisque la culture pratiquée est biologique voire même bénéficiaire des techniques de la permaculture; économique, puisque les acteurs du projet peuvent valoriser un terrain actuellement sans fonction et en consommer la production; sociale, puisque la conception du projet vise à ce que les institutions, les associations et les habitant-e-s puissent se rencontrer dans un espace commun, animé et coordonné sur le terrain par les acteurs eux-mêmes. En tant qu'issu d'une motion, ce projet fera l'objet d'un rapport qui sera présenté à votre Autorité. Par ailleurs, les initiatives des associations telles que Les incroyables comestibles sont soutenues par la commune: le Service des parcs et promenades collabore à la mise en place de bacs et le Service des domaines mets à disposition sous certaines conditions des parties de terrain appartenant en propriété privée à la Ville.

¹⁴ La Fondation Nature & Economie, soutenue notamment par l'Office fédéral de l'environnement, le gaz naturel et l'Association suisse des sables, graviers et bétons, a attribué pour une nouvelle période de trois ans son label national de qualité à la STEP de Neuchâtel en 2015, faisant suite à la certification de 2001 et son renouvellement en 2009.

6.3 Valorisation

6.3.1 Le parrainage d'un arbre

En partenariat avec le WWF, la Ville s'engage pour maintenir la forêt communale exceptionnelle qui abrite de nombreux arbres à la fois majestueux et riches en biodiversité. Grâce à un parrainage, des arbres remarquables peuvent être maintenus et évoluer librement jusqu'à leur mort naturelle. Un «arbre habitat» permet d'accueillir et de protéger des oiseaux, des insectes, des mammifères, des champignons, des mousses ou encore des lichens. Ils y trouvent un espace de vie pour 20, 50, 100, 150 ans, ou plus encore.

6.3.2 Le jardin thérapeutique du home de l'Ermitage

Le Service des parcs et promenades a accompagné les résident-e-s du home de l'Ermitage dans de nouvelles activités de jardinage. Celles-ci se sont développées dans un cadre adapté et sécurisé d'un espace créatif favorisant la rencontre. Les bienfaits du jardinage sur les résident-e-s sont nombreux: ils permettent notamment une activité physique régulière en plein air, une amélioration de la motricité et des rencontres. Le Jardin botanique a quant à lui participé au financement du projet.



Figure 10: Le home de l'Ermitage et ses bacs potagers

6.3.3 Animation avec les enfants par le Service des parcs et promenades

Des animations sont régulièrement organisées par le Service des parcs et promenades et sont ouvertes à tous les enfants du territoire communal. En 2015, une fête au Jardin anglais a réuni environ mille enfants et accompagnant-e-s. Tous ont participé à diverses activités auxquelles le Jardin botanique était aussi associé.

Cette expérience a pu être mise au service des journées organisées dans le cadre de manifestations en lien avec le programme «Nature en ville» et auxquelles des enfants ont été associés. Ils ont aussi bénéficié de l'expérience de l'Atelier des musées. En septembre 2014, lors de la journée d'inauguration du parcours didactique situé entre les piscines du Nid-du-Crô et le Laténium, divers ateliers ont été organisés avec des écoliers.



Figure 9: Monruz, journée inaugurale du parcours didactique, construction d'un bateau

6.3.4 Inventaire de la biodiversité

Grâce aux recherches du Muséum d'histoire naturelle et du Jardin botanique, des informations très fournies existent sur la biodiversité en ville de Neuchâtel et sont condensées dans deux publications.

Les résultats de l'inventaire «Biodiversité Neuchâtel 2010» sont parus dans un numéro spécial du bulletin de la société neuchâteloise des sciences naturelles. Une quinzaine d'articles présente des études complémentaires sur les algues microscopiques, les lichens, les

mousses, la flore et la faune de la cité. Un bilan a pu être établi. Grâce à l'existence de différents outils d'analyse, il a été possible d'évaluer cette diversité biologique estimée à plus de 15'000 espèces. Neuchâtel se révèle particulièrement importante pour les lichens, les orchidées, les oiseaux et les chauves-souris. On y note la présence de 69 espèces inscrites dans liste rouge nationale des plantes et animaux en danger.

Le second ouvrage s'adresse au grand public et s'intitule «Mille natures à Neuchâtel». Ce livre de plus de 400 pages richement illustrées présente mille articles sur la flore, la faune et les champignons qui s'épanouissent dans l'agglomération. C'est le complément naturel du livre «Neuchâtel. Mille questions, mille et une réponses» publié à l'occasion du millénaire de la ville.

7. Conclusion

Face aux enjeux environnementaux et sociétaux auxquels notre ville se doit d'apporter des réponses adaptées et cohérentes, nous sommes décidés à renforcer notre politique en faveur de la biodiversité dans un esprit volontaire et partenarial.

Le présent rapport informe votre Autorité de manière large et l'invite à soutenir l'évolution proposée: tout d'abord, le nouvel ancrage du groupe de coordination «Nature en ville» et la redéfinition de la Commission consultative Nature et paysage constituent l'étape primordiale de la mise en place d'une stratégie visant des objectifs à court, moyen, et long termes. Il s'agira de renforcer l'inscription d'actions en faveur de la biodiversité dans le programme politique de la Ville de Neuchâtel, non plus comme un thème à part, mais par des actions transversales à l'ensemble des objectifs concernés.

Les besoins et les moyens à mettre en œuvre pour la pérennisation et le développement de nouvelles actions ont été bien identifiés dans l'évaluation de l'IDHEAP/L'Azuré, qui a reconnu la pertinence des actions et salué l'engagement des membres de «Nature en ville». Si certaines recommandations, comme la redéfinition du portage politique du groupe de coordination, peuvent être adoptées à brève échéance, d'autres objectifs, comme l'adaptation des structures réglementaires ou des outils d'aménagement du territoire, sont par nature fixés à plus long terme.

Tenant compte aujourd'hui de l'historique de «Nature en ville» et jetant les nouvelles bases solides et cohérentes d'une politique volontariste en

matière de favorisation de la biodiversité et tournée vers l'avenir, nous vous proposons, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir valider le projet d'arrêté lié au présent rapport.

Neuchâtel, le 24 avril 2017

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL:

Le président,

Le chancelier,

Fabio Bongiovanni

Rémy Voirol

PROJET



Arrêté portant sur la modification de l'article 157 du Règlement général de la Commune de Neuchâtel, du 22 novembre 2010

Le Conseil général,

Sur la proposition du Conseil communal,

arrête :

Article premier.- L'article 157 du Règlement général de la Commune de Neuchâtel est modifié comme suit:

Commission
nature et
paysage

Art. 157.- ^{1 (modifié)} La Commission nature et paysage se compose de onze membres, **dont un membre par groupe politique, trois représentant-e-s d'associations concernées et trois représentant-e-s du monde scientifique.** Ses attributions sont définies par l'article 10bis du règlement d'aménagement.

^{2 (nouveau)} **Elle est présidée par la Direction de l'Environnement.**

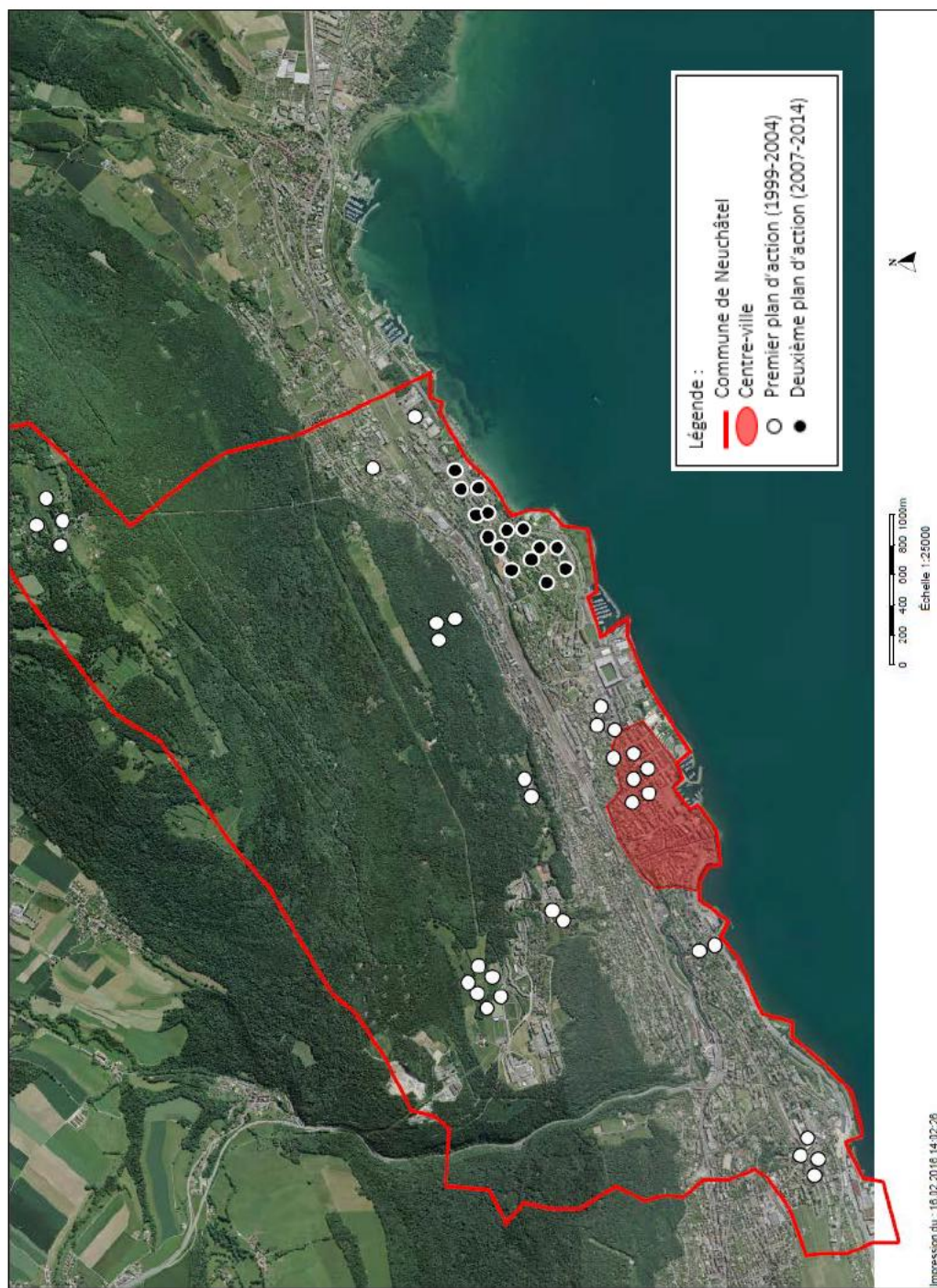
Art. 2.- Le Conseil communal est chargé de l'application du présent arrêté, qui entre en vigueur immédiatement.

Table des matières

1.	«Nature en ville»: état des lieux et perspectives	3
2.	Objectifs.....	5
3.	Pilotage et financement.....	5
3.1	Institutionnalisation de «Nature en ville»	5
3.1.1	Pilotage politique	6
3.1.2	Groupe de coordination interservices	6
3.1.3	La Commission nature et paysage	7
3.2	Ressources	9
3.3	Financement	9
3.4	Pistes pour le programme politique 2018-2021	10
4.	Histoire du programme «Nature en Ville»	11
4.1	Les instruments de l'aménagement du territoire	11
4.2	La création du programme «Nature en ville»	12
4.3	Le financement des deux plans d'action du programme.....	12
5.	Évaluation du programme «Nature en ville».....	14
5.1	Appréciations générales.....	14
5.2	Effets bénéfiques de «Nature en ville»	15
5.2.1	Jardins potagers dans les écoles.....	16
5.2.2	Entretien différencié.....	17
6.	Actions en faveur de la biodiversité.....	18
6.1	Préservation et aménagement des espaces.....	18
6.1.1	Le plan directeur régional	18
6.1.2	L'espace naturel périurbain.....	18

6.1.3	La révision du plan d'aménagement local	20
6.2	Favorisation de la biodiversité	20
6.2.1	La forêt: le Bois de l'Hôpital	20
6.2.2	Les cultures: la lutte raisonnée	21
6.2.3	La ville: végétation dans l'espace public	21
6.2.4	Les infrastructures: la station d'épuration (STEP)	23
6.2.5	La vie des quartiers: les bacs et les potagers urbains.....	23
6.3	Valorisation	24
6.3.1	Le parrainage d'un arbre	24
6.3.2	Le jardin thérapeutique du home de l'Ermitage.....	24
6.3.3	Animation avec les enfants par le Service des parcs et promenades.....	25
6.3.4	Inventaire de la biodiversité	25
7.	Conclusion	26
	Arrêté portant sur la modification de l'article 157 du Règlement général de la Commune de Neuchâtel, du 22 novembre 2010	28
	Table des matières.....	29
	ANNEXE I – Localisations.....	31
	ANNEXE II – Évaluation du programme Nature en Ville de la Ville de Neuchâtel: résumé	32
	<i>Contexte et objet de l'évaluation</i>	32
	<i>Principaux enseignements de l'évaluation</i>	33
	<i>Recommandations</i>	37

ANNEXE I – Localisations



Source : IDHEAP 2016. Fond de carte : Google Maps.

ANNEXE II – Évaluation du programme Nature en Ville de la Ville de Neuchâtel: résumé

Horber-Papazian, Baud-Lavigne, Klaus, Keuffer (Université de Lausanne, IDHEAP) / Lugon, Kohler (L'Azuré)

2016

Contexte et objet de l'évaluation

La Direction de l'urbanisme, de l'économie et de l'environnement de la Ville de Neuchâtel a mandaté l'Unité de politiques locales et d'évaluation de l'IDHEAP et le bureau d'études en écologie appliquée L'Azuré pour évaluer le programme Nature en ville de la Ville de Neuchâtel. Le but de l'évaluation est de déterminer si les objectifs visés par le programme ont été atteints et d'améliorer l'ancrage du programme Nature en ville dans le fonctionnement de l'administration communale. Les questions d'évaluation sont les suivantes:

- 1. Quelles sont les forces et les limites du pilotage du programme?*
- 2. Comment les actions du programme ont-elles été valorisées par la Ville de Neuchâtel?*
- 3. Comment les éléments du programme «Nature en ville» sont-ils pris en compte dans les différents services de l'administration communale?*
- 4. Dans quelle mesure les objectifs du programme ont-ils été atteints au niveau écologique?*
- 5. Dans quelle mesure le programme a-t-il permis d'avoir un effet positif sur le bien-être des habitant-e-s¹⁵?*
- 6. Comment les actions menées pourraient-elles être intégrées dans les champs d'intervention des services administratifs de la Ville?*

¹⁵ Cette formulation tant féminine que masculine n'a pas été utilisée systématiquement dans ce rapport. Afin de ne pas alourdir le texte, nous avons renoncé à une rédaction systématiquement épiciène. Toutefois, chaque fois que cela se justifie, un terme écrit au masculin s'entend aussi au féminin et vice-versa.

7. Comment améliorer l'efficacité opérationnelle du programme (notamment en termes d'outils de pilotage, d'allocation des ressources, de coordination et de valorisation)?

8. Comment améliorer le contenu du programme d'actions?

9. Dans quelle mesure le programme actuel devrait-il être étendu aux communes de Neuchâtel-Ouest (Peseux, Corcelles-Cormondrèche et Valangin), si la fusion devenait effective?

Le lecteur trouvera une réponse plus détaillée à ces questions au chapitre 7.

Le programme Nature en ville concrétise l'attention portée relativement rapidement par la Ville de Neuchâtel à la conservation de la nature en ville, formalisée dans le Plan directeur communal de 1994 et le Plan d'aménagement communal de 1996. Créé proprement dit en 1998, et porté par un groupe de travail transversal à l'administration communale, le programme Nature en ville a pour objectifs principaux la conservation à long terme des habitats pour la faune et la flore existantes, le maintien et l'accroissement de la diversité des espèces animales et végétales et le renforcement des populations qui le nécessitent, la préservation et la mise en valeur des sites paysagers non urbanisés, la préservation et la favorisation des espaces verts en ville pour assurer une bonne qualité de vie pour les habitants, ainsi que l'information et la sensibilisation de la population à l'importance des milieux naturels et de la biodiversité en ville. Ainsi, un catalogue de mesures a été mis en œuvre dans le cadre de deux plans d'action (1999-2004 et 2007-2014).

Principaux enseignements de l'évaluation

Un programme avant-gardiste pour favoriser la biodiversité dont les missions sont toujours pertinentes

Officiellement mis sur pied en 1998 suite au constat de la Ville de Neuchâtel selon lequel les surfaces construites augmentaient constamment au détriment de milieux naturels favorables à la faune et la flore, le programme Nature en ville a permis à la Ville de Neuchâtel de faire office de précurseur dans la manière de penser la nature en milieu urbain. Après la mise en œuvre de deux plans d'action et des 65 mesures qui en ont découlé, il s'avère que la pertinence de ses actions en faveur de la conservation de la nature en ville ou du soutien à la qualité de vie à travers la valorisation des espaces verts est reconnue à l'unanimité par les services n'étant pas directement impliqués dans le

programme et par les spécialistes de la biodiversité consultés. Le programme Nature en ville se déploie autour de trois axes complémentaires, qui visent tous le renforcement de la qualité de vie : «Biodiversité», «Aménagement qualitatif de l'espace public» et «Information, sensibilisation et participation». Ces différentes facettes du programme Nature en ville en constituent une force, car une seule action peut avoir des effets positifs à la fois sur des problèmes sociaux et environnementaux.

Une transversalité exemplaire du groupe de travail, gage de mise en commun des compétences

Le programme Nature en ville est conduit par le groupe de travail Nature en ville, entité administrative transversale à différents services communaux – la Section de l'urbanisme (Service de l'aménagement urbain et Service du développement urbanistique), le Service de la mobilité, du développement durable et de l'environnement, le Service des forêts, le Service des parcs et promenades, le Jardin botanique et le Muséum d'histoire naturelle (jusqu'au 31 décembre 2013) – et qui constitue indéniablement sa clé de voûte. En effet, il s'avère d'une part que ses membres, convaincus de ce qu'ils font, sont les véritables porteurs du programme. A ce titre, la capacité dont a fait preuve le groupe de travail à trouver des financements externes à la Ville et à pérenniser le programme est à souligner. D'autre part, la coordination interne au groupe de travail et la complémentarité des profils représentés en son sein favorisent le lancement d'actions concertées et innovantes. Enfin, la transversalité permet la diffusion des thématiques et enjeux abordés au sein des services respectifs de ses membres.

Une plus-value reconnue par ses différents bénéficiaires, mais difficilement attribuable au programme

L'évaluation écologique de six actions représentatives du programme Nature en ville a montré que de manière générale, la qualité des milieux a été améliorée grâce à l'extensification des méthodes de gestion et que la création de nouveaux milieux et la revalorisation de milieux existants ont permis de renforcer la trame verte au sein de l'espace urbain. Néanmoins, il est important de relever que les populations d'espèces ciblées ne font pas l'objet de suivis systématiques et que l'absence d'une analyse de la connectivité des milieux naturels ne permet pas d'évaluer si les mesures réalisées ont permis d'améliorer la fonctionnalité des différents réseaux écologiques. Quant à la population concernée, si les locataires des jardins familiaux, les professionnels du bâtiment et les

enseignants reconnaissent les effets positifs émanant des actions entreprises sur leur qualité de vie et leur bien-être, il est impossible pour eux d'établir un lien direct entre celles-ci et le programme en tant que tel, en raison notamment du manque de visibilité et d'institutionnalisation du programme.

Un manque d'institutionnalisation du programme

Bien que faisant partie du programme politique actuel de législature et ayant été appuyé à deux reprises par le Conseil général, le programme Nature en ville n'a pas profité d'un portage politique spécifique marqué, et son positionnement parmi les autres actions de la Ville de Neuchâtel en faveur de l'environnement ou de la biodiversité n'est pas défini. A ce propos, la fusion de Neuchâtel-Ouest ou la Stratégie Biodiversité Suisse de la Confédération constituent des opportunités d'asseoir un engagement politique durable et global, qui a pour corollaire la pérennisation des sources de financement internes. De plus, la base réglementaire, qui concrétise la volonté politique, n'est pas suffisamment contraignante et précise pour que les objectifs du programme soient plus systématiquement intégrés dans les pratiques des services et des privés. Enfin, le manque d'institutionnalisation du programme, condition sine qua non au passage d'une dynamique de projet à un véritable principe de fonctionnement intégratif, se ressent également d'un point de vue organisationnel : les cahiers des charges respectifs des membres du groupe de travail n'intègrent pas les tâches liées au programme Nature en ville, l'entité responsable de ce dernier est difficilement identifiable et l'absence d'une personne de référence à la tête du programme est préjudiciable pour des questions de coordination externe ou de pilotage interne.

Un pilotage stratégique et opérationnel du programme lacunaire

Le pilotage stratégique et opérationnel est lacunaire dans la mesure où pour certaines phases, il ne s'appuie pas sur une logique d'action rigoureuse. Le choix des actions réalisées n'est pas basé sur des critères décisionnels objectifs ou des grilles d'analyses des besoins, mais dépend plutôt des compétences et suggestions des personnes impliquées, ce qui peut non seulement nuire à la pertinence des actions par rapport aux objectifs fixés mais également à la reconnaissance d'une vision d'ensemble du programme. Par exemple, il est frappant de constater que les mesures sont majoritairement situées en zone suburbaine, périurbaine ou non urbanisée, alors que la conception directrice du programme Nature en ville entend mettre l'accent sur la

zone d'urbanisation. Les actions sont ensuite réalisées sans que des cibles et des indicateurs soient définis pour assurer leur accompagnement et la prise en considération de leurs effets, ce qui ne permet pas d'ajuster les mesures en fonction de l'atteinte des objectifs fixés. Les villes de Genève, Nyon, Lausanne, Bâle et Zurich, qui ont fait l'objet d'une analyse comparative, proposent des modalités de pilotage dont la Ville de Neuchâtel pourrait s'inspirer, comme par exemple la consultation régulière d'une commission pour s'assurer de la pertinence des projets.

Des synergies internes et externes à l'administration communale à exploiter davantage

La collaboration interservices n'est actuellement pas institutionnalisée. Les préoccupations de certains services sont en effet trop éloignées pour que ceux-ci soient impliqués systématiquement. Des efforts d'information et de communication suffisent pour combler cette lacune. Toutefois, l'évaluation montre la pertinence de l'implication ponctuelle de services en fonction des actions entreprises (par exemple écoles, tourisme, social). Par ailleurs, les actions Nature en ville étant très diverses, le groupe de travail a régulièrement impliqué des personnes externes – spécialistes de l'environnement, enseignants, professionnels du bâtiment, Université, etc. – dans leur réalisation ou leur conception, mais sans véritablement chercher à développer et renforcer sur le long terme ces partenariats, bien que cela fédère des forces complémentaires et élargisse la diffusion des thématiques abordées.

Des actions insuffisamment valorisées pour permettre de sensibiliser les autres services et la population

Dès le lancement du programme, les membres du groupe de travail se sont montrés sensibles à

l'importance de la communication à l'interne et à l'externe de l'administration communale. Ainsi, des

actions de sensibilisation ont été organisées et des ressources ont été investies pour informer divers publics cibles des actions entreprises à travers de multiples canaux (guides, ouvrages, journées d'inauguration, participation de la population, panneaux explicatifs, etc.). Les services communaux non représentés dans le groupe de travail désirent ainsi être davantage informés de la mise en œuvre du programme Nature en ville. Vis-à-vis de la population, la communication souffre d'une absence de stratégie systématique de diffusion et de sensibilisation visant

activement à modifier les comportements des acteurs préalablement identifiés pour qu'ils intègrent et reproduisent durablement les principes du programme Nature en ville.

Recommandations

Le chapitre 7.2 explicite les 17 recommandations, regroupées selon trois dimensions de l'action publique :

1. Institutionnalisation du programme Nature en ville

- 1.1. Porter le programme politiquement*
- 1.2. Rattacher le programme à la Section de l'urbanisme*
- 1.3. Reconnaître et préciser les responsabilités*
- 1.4. Renforcer le groupe de travail Nature en ville*
- 1.5. Redynamiser la commission consultative Nature et paysage*
- 1.6. Formaliser les modalités d'allocation des ressources*
- 1.7. Tirer parti de la fusion potentielle*
- 1.8. Rendre les bases réglementaires plus contraignantes*
- 1.9. Être exemplaire*

2. Pilotage du programme Nature en ville

- 2.1. Valider les besoins auxquels la poursuite du programme devra répondre*
- 2.2. Compléter la planification directrice*
- 2.3. Définir des objectifs et les décliner en mesures*
- 2.4. Prévoir un suivi et une évaluation concomitante des actions*
- 2.5. Entretenir régulièrement les réalisations*
- 2.6. Tirer parti des partenariats externes*

3. Valorisation du programme Nature en ville

- 3.1. Clarifier la répartition des tâches liées à la communication et renforcer les synergies*
- 3.2. Cibler la communication et mettre en place des stratégies de sensibilisation.*