RAPPORT D'INFORMATION DU CONSEIL COMMUNAL AU CONSEIL GÉNÉRAL EN RÉPONSE AU POSTULAT 184 « POUR UNE MEILLEURE PRIORISATION DES PROJETS URBANISTIQUES ET UNE VÉRITABLE CONCRÉTISATION DES INVESTISSEMENTS »

(7 novembre 2022)

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

En date du 14 janvier 2019, votre Autorité a adopté à l'unanimité le postulat n° 184, déposé par M. Antoine de Montmollin et consorts, intitulé « Pour une meilleure priorisation des projets urbanistiques et une véritable concrétisation des investissements » dont le contenu est le suivant :

« Le Conseil communal est prié d'étudier les voies et moyens lui permettant d'établir une priorisation crédible des projets et des mesures d'agglomération et de développement urbain en Ville de Neuchâtel, en tenant compte des capacités de la Ville.

Le Conseil communal est prié d'étudier par la même occasion quels moyens en termes de ressources humaines et financières seraient nécessaires d'être engagés de manière récurrente pour garantir une véritable concrétisation des investissements planifiés pour la Ville. »

Depuis l'acceptation de ce postulat, des mesures ont été prises afin d'améliorer la planification et la priorisation des projets urbanistiques dans lesquels la Ville est impliquée. Ce rapport vous présente ainsi la méthode et les critères retenus pour établir une planification cohérente avec les ressources financières et humaines disponibles. Les lignes du plan financier et des tâches liées au budget 2023 concernant le développement territorial ont été établies selon ces critères.

1. Contexte

Au 1er janvier 2021, la nouvelle commune de Neuchâtel, 3ème ville de Suisse romande, a repris les projets urbanistiques conduits et développés par les communes de Corcelles-Cormondrèche, Neuchâtel, Peseux et Valangin, dans la continuité des décisions de leurs autorités.

Une nouvelle dynamique territoriale est dès lors en marche et les projets, tant privés que publics, sont nombreux. Afin que la Ville puisse les piloter ou les accompagner, une planification et une priorisation minutieuse des projets est nécessaire. C'est pourquoi, depuis le début de la législature, une clarification des missions, de l'organisation et des méthodes de gestion de projet du service du développement territorial a été effectuée.

Cette priorisation s'inscrit par ailleurs dans notre volonté de fixer une stratégie ambitieuse et fédératrice de développement de notre territoire, en particulier dans le cadre de l'élaboration du nouveau Plan d'aménagement local (PAL), formellement engagée pour notre commune fusionnée en 2021. Ces démarches sont d'autant plus nécessaires au vu du contexte financier dans lequel évolue la Ville et en particulier l'inscription dans le nouveau règlement communal sur les finances récemment validé par votre Autorité d'un plafond annuel des investissements à 50 millions jusqu'en 2033.

2. Missions du service du développement territorial

Le service du développement territorial est l'entité référente en matière de politique urbanistique de la Ville de Neuchâtel. Il est dirigé par l'urbaniste communal et compte deux offices : l'office des permis de construire et l'office de la planification et de l'aménagement urbain. L'office des permis de construire assure le traitement des autorisations de construire pour toutes les demandes concernant le territoire de la commune fusionnée et veille à la conformité des travaux réalisés. En tant que responsable des principaux investissements en terme d'urbanisme, l'office de la planification et de l'aménagement urbain poursuit les missions suivantes, directement concernées par le postulat nº 184 :

- Planifier l'aménagement du territoire communal et coordonner les planifications à l'échelle régionale et d'agglomération ;
- Piloter les principaux projets d'aménagement d'espaces publics et assurer la coordination de leur réalisation avec les services compétents de l'administration ;

- Accompagner l'élaboration des planifications et des projets portés par des acteurs privés.

L'accomplissement de ses différentes tâches implique une coordination étroite avec les services de l'administration concernés par l'aménagement des espaces publics et le développement urbain de notre ville, dont en particulier le service de la mobilité, des infrastructures et de l'énergie, le service de l'environnement, des parcs, forêts et domaines ainsi que le service du patrimoine bâti. A ce titre, des structures de pilotage inter-dicastères ad hoc ont été mises en place pour les projets d'envergure. Une coordination régulière entre ces différentes entités a également lieu au sein de trois plateformes dédiées :

- La plateforme de planification urbaine, qui réunit l'urbaniste communal, l'architecte communal, l'ingénieur communal et l'architecte-paysagiste communale ;
- La coordination régulière « Interoffices », composée des offices en charge de la planification et de l'aménagement urbain, de la mobilité, de l'office administratif et technique des infrastructures et des parcs et promenades ;
- La coordination opérationnelle « Espaces publics », qui réunit les services et offices impliqués dans la gestion de l'espace public, soit la protection et la sécurité, le développement territorial, la mobilité, la voirie, les infrastructures et les parcs et promenades.

Le présent rapport se concentre sur la planification des projets dont la responsabilité revient au service du développement territorial. Celle-ci tient toutefois compte de l'impact urbanistique d'autres politiques sectorielles.

3. Critères de priorisation

Afin de garantir une véritable concrétisation des investissements planifiés et de déterminer les ressources humaines nécessaires, la priorisation des projets urbanistiques s'appuie sur plusieurs critères.

En premier lieu, le programme des priorités se base sur les projets approuvés ou développés par les quatre anciennes communes. En effet, tous les projets d'ores et déjà validés par les autorités compétentes sont automatiquement considérés comme prioritaires.

Ensuite, le degré de priorité est évalué selon les critères suivants :

- La prise en compte des bases légales en vigueur, en particulier la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et le plan directeur cantonal;

- Les calendriers fixés par les autorités fédérales et cantonales, notamment ceux figurant dans les projets d'agglomération et le plan directeur cantonal;
- Les possibilités de subventions de tiers, en particulier les mesures cofinancées par la Confédération dans le cadre des projets d'agglomération ;
- Les opportunités de développement de projets communaux ou portés par des acteurs privés et qui nécessitent un accompagnement.

Les projets doivent en outre s'inscrire dans la vision stratégique développée dans le cadre du projet de territoire et du plan d'aménagement local. L'objectif est ainsi d'assurer une évolution territoriale cohérente, garantissant une étroite coordination entre les politiques publiques communales.

Parallèlement, les projets retenus en coordination avec les différentes plateformes de planification citées ci-dessus sont évalués en fonction de la charge de travail de nos collaboratrices-teurs et des montants mis à disposition par les autorités dans la planification des investissements.

Nous tenons ici à souligner que les procédures en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme sont conséquentes et impliquent la consultation de nombreux services cantonaux, la tenue de séances d'information auprès de la population et des négociations avec les partenaires externes. Elles nécessitent en outre des mises à l'enquête publique, étape majeure du processus démocratique, qui donne la possibilité à toute personne tierce de faire opposition. Les procédures concernant les marchés publics doivent également être respectées. Ces différents impératifs sont planifiés et intégrés dans la gestion des projets mais ne peuvent toutefois être anticipés de manière précise quant à leur impact sur les délais et impliquent, malheureusement toujours plus fréquemment, d'adapter les calendriers en conséquence.

4. Ressources financières et humaines

De manière complémentaire à cette priorisation, deux principes d'action ont été mis en place concernant la gestion des ressources.

4.1 Finances

D'un point de vue financier, une analyse fine de chaque étape de tous les projets prioritaires (planification de détail, étude préliminaire, avant-projet,

projet d'ouvrage, réalisation et mise en service) est réalisée. Elle permet de préciser les différentes phases de travail et de cibler les dépenses à engager chaque année pour la planification quadriennale en cours.

Cette analyse est étroitement coordonnée avec les investissements prévus en matière d'infrastructures, de mobilité et d'espaces publics notamment. Elle est régulièrement adaptée selon l'état d'avancement des projets.

4.2 Ressources humaines

En matière de ressources humaines, le service du développement territorial établit un plan des tâches pour chaque collaboratrice-teur afin d'anticiper et de planifier la charge de travail et d'effectuer chaque 6 mois les adaptations nécessaires.

Afin de renforcer l'efficience de son organisation interne, une formation en gestion de projet a été donnée en 2022 à l'entier de l'office de la planification et de l'aménagement urbain. Cette démarche a également permis de fédérer l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs autour d'une pratique commune et de renforcer la transversalité des approches. Elle pourra être étendue à d'autres services et offices de l'administration.

De plus, conformément à l'art. 59 du Règlement d'application du règlement communal sur les finances, les prestations propres fournies pour des investissements sont systématiquement imputées à l'objet d'investissement. Concrètement, cela implique que les demandes de crédit d'investissement au Conseil général incluent les ressources humaines en charge de projet et de sa réalisation. Cette méthode permet d'assurer la disponibilité de personnel compétent dédié à la réalisation de l'investissement sollicité et assure à votre Autorité une vision transparente des coûts globaux et réels de chaque projet. Elle permet aussi l'engagement et le développement des compétences nécessaires au sein du service.

5. Programme des priorités (cf. carte en annexe)

Le programme des priorités de développement a été établi à l'horizon 2026. Adapté en continu, il sert de feuille de route à la conduite coordonnée des projets et à l'anticipation des besoins en ressources financières et humaines.

Ce programme distingue deux types de projets urbanistiques, soit les planifications et les projets urbains. Les planifications concernent des

plans directeurs ou plans d'affectation à l'échelle de la Ville ou des opérations urbaines à l'échelle du quartier (plans de quartier, plans spéciaux). Les projets urbains portent sur des aménagements et des requalifications d'espaces publics.

En terme de gestion de projet, les projets urbanistiques ont été regroupés par secteurs géographiques de développement. Cette approche permet de favoriser les synergies entre les planifications et les projets en cours et à venir, de garantir leur coordination et de renforcer la lisibilité des actions menées par la Ville secteur par secteur. Le plan des investissements est également décliné selon cette structure.

5.1 Planifications

Les planifications prioritaires retenues sont :

- Elaboration du nouveau Plan d'aménagement local (PAL), dont le délai est fixé par les autorités cantonales à février 2024 ;
- Accompagnement en parallèle des projets privés validés par les anciennes Autorités et engagés depuis plusieurs années, soit les plans spéciaux de La Possession, des Arniers, de Beauregard et de Cadolles Sud ;
- Réalisation d'un plan spécial pour le secteur du Port de Neuchâtel, en lien avec les besoins et contraintes légales de la Société de navigation sur les Lacs de Neuchâtel et de Morat (LNM) et la volonté de clarification et de mises en conformité des diverses activités présentes sur le site.
- Elaboration d'un programme d'actions (masterplan) pour le secteur de la gare de Neuchâtel, en coordination étroite avec les partenaires externes que sont les CFF, l'Office fédéral des transports et l'Office cantonal des transports. Les projets spécifiques (passerelle, places, stations-vélos, etc.) seront déployés sur la base de ce programme (2023 et suivant) ;
- Elaboration d'une vision directrice pour le secteur des Chapons à Peseux

Pour la période 2023-2024, les secteurs suivants sont également analysés dans le cadre de l'élaboration du Plan d'aménagement local (PAL) : Les Vernets et Sur les Rues, le pôle de la gare de Corcelles-Peseux, les plans de quartiers inscrits dans la zone réservée de Peseux et les plans de quartiers de La Sauge et Des Prises situés à Valangin.

5.2 Projets urbains

Les projets urbains prioritaires retenus sont :

- Réaménagement des Jeunes-Rives, assainissement et réalisation du site (étapes 1 et 2) ;
- Pour le secteur de Serrières/Tivoli, projet de réaménagement du Clos-de-Serrières, en coordination avec le projet de Tivoli sud et le développement sur Tivoli nord ;
- Pour le site de Monruz, poursuite du projet des Gouttes d'Or et assainissement du site en vue de la réalisation d'un parc public ;
- Poursuite du projet d'ouvrage pour le réaménagement de l'avenue des Portes-Rouges et démarrage du projet d'aménagement de la Place de la Coudre ;
- Etablissement d'un projet d'ouvrage pour l'aménagement des places du Temple et de la Fontaine à Peseux.

Plusieurs investissements en termes d'aménagement urbain sont décalés en 2024 ou 2025, compte tenu des ressources disponibles, respectivement d'impératifs liés à des acteurs externes à la Ville. Ils font néanmoins, pour la plupart d'entre eux, l'objet de travaux préparatoires portés par les différents services. A ce titre, nous pouvons citer la nouvelle passerelle CFF des Fahys (coordination avec les projets CFF), le réaménagement complet du carrefour des Terreaux ainsi que les requalifications de la rue des Draizes et de l'avenue Edouard-Dubois. Nous citons les investissements inscrits et conduits par le service du développement territorial, les projets de mobilité, d'espaces verts et d'infrastructures étant sous la responsabilité du dicastère du développement durable, de la mobilité, des infrastructures et de l'énergie.

6. Planification des rapports au Conseil général

Parmi les priorités citées au chapitre précédent, plusieurs planifications et projets urbains feront l'objet d'un rapport à votre Autorité d'ici à la fin de la législature.

Le développement de ces projets est souvent complexe et implique de nombreux acteurs. Après avoir réalisé les études nécessaires et élaboré un projet complet avec nos partenaires, plusieurs étapes sont encore nécessaires avant de vous soumettre un rapport pour prise de décision : consultation des commissions du Conseil communal, correction et modification selon les commentaires des services de l'administration cantonale afin d'obtenir leur validation, information publique et adaptation

des rapports explicatifs, sanction formelle par le Conseil d'Etat et enfin traitement par les commissions compétentes du Conseil général.

Par conséquent, la planification des rapports au Conseil général en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, qui dépend de nombreux facteurs externes, est ajustée en permanence. Sous réserve de ces adaptations, la planification provisoire des rapports au Conseil général liés au développement territorial vous est proposée ci-dessous.

2023 :

- 13 mars : Plan spécial Beauregard
- 3 avril : Plan spécial Cadolles sud
- 8 mai : Plan spécial et aménagement des quais du Port
- 4 septembre : Projet de territoire
- 23 octobre : Plan spécial les Arniers
- Fin 2023 ou début 2024 : Jeunes-Rives secteur 2

2024 (législature actuelle) :

- Révision du PAL

7. Classement motion et postulat

Le présent rapport d'information répond au postulat n° 184 « Pour une meilleure priorisation des projets urbanistiques et une véritable concrétisation des investissements » et en propose le classement.

La motion n° 330 du groupe Vert'libéraux/PDC été acceptée par le Conseil général en date du 14 janvier 2019 avec le texte suivant :

« Le Conseil communal est prié d'étudier les voies et moyens d'établir une stratégie et une planification, dignes de ce nom, en matière de mobilité et de développement territorial à l'horizon 2030, voire au-delà.

Il veillera en particulier à indiquer des mesures précises, chiffrées, et à accompagner sa stratégie d'un calendrier d'exécution des travaux nécessaires à sa réalisation. »

Les éléments présentés ci-dessus permettent de répondre partiellement à cette demande sous l'angle de la planification du développement territorial. Des compléments en lien avec la mobilité vous seront apportés fin 2022, début 2023 par un rapport spécifique du Conseil communal concernant la stratégie de mobilité. De plus, la coordination entre les stratégies de développement territorial et de mobilité est assurée dans le

cadre de la révision du PAL, en étroite collaboration avec la commission compétente du Conseil général.

8. Impacts du rapport

8.1 Impact sur l'environnement

La démarche présentée dans ce rapport doit permettre de renforcer la capacité de la Ville à déployer une vision urbanistique cohérente sur l'ensemble du territoire de la commune fusionnée et de répondre aux défis liés notamment à l'urgence des changements climatiques. Ces différents projets s'inscrivent dans notre volonté de planifier la transition énergétique, la mobilité, l'environnement et de renforcer la résilience du territoire, ceci dans le respect de planifications supérieures.

8.2 Impact sur les finances

Le présent rapport est soumis à votre Autorité parallèlement au budget de fonctionnement et à la planification des investissements liée au budget 2023.

8.3 Impact sur le personnel communal

Ce rapport vous informe des principes d'ores et déjà en vigueur en termes de planification, d'organisation et de gestion de projets.

9. Conclusion

Le dynamisme territorial issu de la fusion, la multiplication des projets urbanistiques privés et publics sur notre territoire ainsi que les contraintes financières auxquelles doit faire face notre Ville sont autant de facteurs qui ont rendu nécessaire un travail en profondeur concernant la planification et la priorisation des investissements ainsi qu'en termes d'organisation interne et de gestion des projets.

Ce rapport, à l'appui de la planification des investissements liée au budget 2023, vous présente la nouvelle organisation et les nouveaux processus mis en place et répond aux interrogations du postulat n° 184 à ce propos depuis la fusion. Il permet également de répondre à la partie de la motion no 330 concernant le développement territorial, celle concernant la planification et la stratégie de la mobilité sera présentée dans le rapport y relatif début 2023 par le dicastère du développement durable, de la mobilité, des infrastructures et de l'énergie. De plus, le nouveau plan

d’aménagement local (PAL), en particulier son projet de territoire, constituera la pièce maîtresse du développement urbain de notre ville à l’horizon 2040.

Bien qu’ambitieux, le programme d’investissements et de projets planifiés pour les années à venir dans le domaine du développement territorial est réaliste. Il doit nous permettre de relever les grands défis auxquels fait face la Ville de Neuchâtel, à savoir de réaliser les principales ambitions de la commune fusionnée, de répondre aux enjeux de développement durable, de favoriser le vivre ensemble et d’améliorer la qualité de vie des habitant-e-s ainsi que de développer l’attractivité du territoire communal tout en s’inscrivant dans le cadre d’un assainissement des finances communales et du processus Remo (réforme et modernisation de l’administration).

Au vu de ce qui précède, notre Conseil vous prie, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, de prendre acte du présent rapport qui répond partiellement à motion n° 330 dont la demande de classement sera faite lors du rapport stratégique concernant la mobilité et d’accepter le classement du postulat n° 184 « Pour une meilleure priorisation des projets urbanistiques et une véritable concrétisation des investissements ».

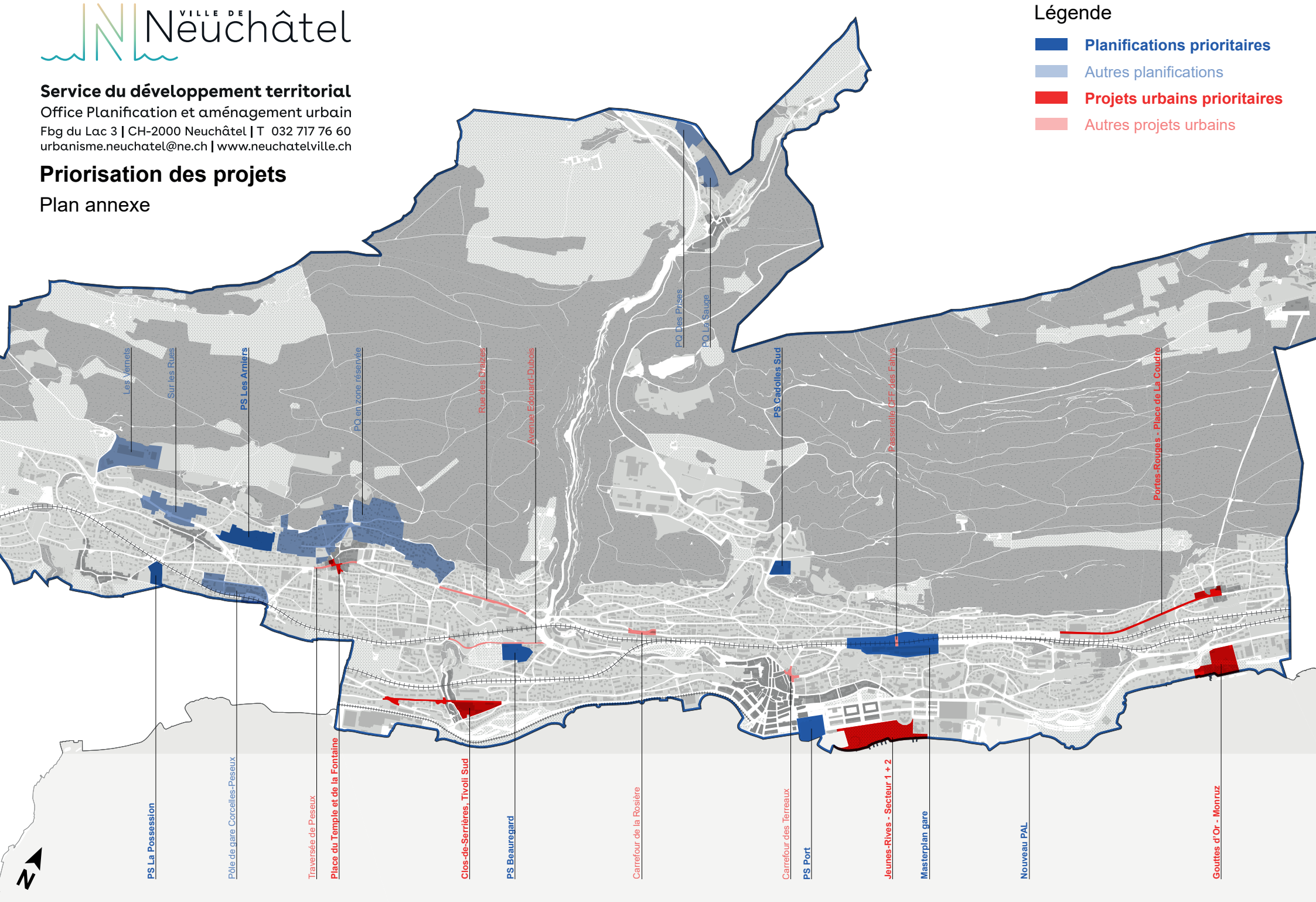
Neuchâtel, le 7 novembre 2022

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL:

La présidente,	Le chancelier,
Nicole Baur	Daniel Veuve

VILLE DE Neuchâtel

Service du développement territorial
Office Planification et aménagement urbain
Fbg du Lac 3 | CH-2000 Neuchâtel | T 032 717 76 60
urbanisme.neuchatel@ne.ch | www.neuchatelville.ch

Priorisation des projets

Plan annexe