



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP
Institut de hautes études
en administration publique

Unité de politiques locales et
d'évaluation des politiques publiques

L'Azuré

Etudes en écologie appliquée

Rapport d'évaluation du programme Nature en ville de la Ville de Neuchâtel

Rapport final

Avril 2016

Equipe IDHEAP

Prof. Katia Horber-Papazian

Marion Baud-Lavigne

Jacopo Klaus

Nicolas Keuffer

Equipe L'Azuré

Alain Lugon

Quentin Kohler

Évaluation du programme Nature en ville de la Ville de Neuchâtel

Résumé

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-s¹ ?
6. Comment les actions menées pourraient-elles être intégrées dans les champs d'intervention des services administratifs de la Ville ?
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,

¹ 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 épécène. Toutefois, chaque fois que cela se justifie, un terme écrit au masculin s'entend aussi au féminin et vice-versa.

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. Entretien 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

TABLE DES MATIERES

1. Introduction	8
1.1 Le cadre et les questions d'évaluation	8
1.2 Les méthodes de recherche et les limites de l'étude.....	9
2. Le programme Nature en ville : historique et analyse des objectifs	12
2.1 Pourquoi la nature en ville ?	12
2.2 Historique et ancrage institutionnel	13
2.3 Des objectifs aux plans d'action.....	14
3. Pilotage du programme Nature en ville	23
3.1 Le portage politique et la base réglementaire du programme	23
3.2 Les modalités de coordination	25
3.3 Le suivi des actions et leur ajustement	29
3.4 La communication externe	31
4. Les projets mis en œuvre dans une perspective écologique	39
4.1 Evaluation écologique de six actions représentatives.....	39
4.2 Constats écologiques par rapport aux objectifs du programme Nature en ville.....	45
4.3 La plus-value apportée à la qualité de vie en ville.....	47
5. Comparaison du programme avec les villes de Genève, Nyon, Lausanne, Bâle et Zurich	50
5.1 Présentation des programmes de Genève, Nyon, Lausanne, Bâle et Zurich	50
5.2 Comparaison des mesures mises en œuvre	53
5.3 Comparaison du pilotage	58
6. Opportunités offertes par le projet de fusion et la Stratégie Biodiversité Suisse de la Confédération	63
6.1 Opportunités offertes par la fusion	63
6.2 Opportunités offertes par la Stratégie Biodiversité Suisse de la Confédération.....	65
7. Réponses aux questions d'évaluation et recommandations	68
7.1 Réponses aux questions d'évaluation	68
7.2 Recommandations pour améliorer et renforcer le programme Nature en ville	74
8. Références	78
9. Annexes	82
Annexe 1 : Tableau des actions du programme Nature en ville	
Annexe 2 : Localisation des actions du programme Nature en ville	
Annexe 3 : Actions du Programme politique 2014-2017 en faveur de la biodiversité et de l'environnement	
Annexe 4 : Liste des personnes consultées	

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1 : Etapes du programme Nature en ville et documents de référence.....	14
Figure 2 : Priorités identifiées par les membres du groupe de travail et les autres chefs ou responsables de service.....	16
Figure 3 : Les trois axes stratégiques du programme Nature en ville	16
Figure 4 : Répartition des actions des plans d'action en fonction des axes stratégiques identifiés.....	17
Figure 5 : Sources de financement des plans d'action du programme Nature en ville.....	19
Figure 6 : Réunions du groupe de travail, par année et par plan d'action (2000-2014)	25
Figure 7 : Services non impliqués - Attentes concernant l'implication dans le programme. « Souhaitez-vous que votre service... »	28
Figure 8 : Processus d'information et de coordination.....	32
Figure 9 : Par quels biais souhaiteriez-vous être informé à propos du programme Nature en ville ? (plusieurs réponses possibles)	35
Figure 10 : Localisation des actions analysées	39
Figure 11 : Etang de Combacervery	40
Figure 12 : Jardins potagers familiaux de la Rue des Troncs.....	41
Figure 13 : Place de jeux naturelle de la Vy d'Etra.....	41
Figure 14 : Amélioration de la banquette en pied de mur et végétalisation du mur.....	42
Figure 15 : Illustration du couloir biologique créé par les actions 4.1, 4.2 et 7.1	42
Figure 16 : Exemples d'aménagements pour la faune.....	43
Figure 17 : Exemple d'un panneau explicatif et d'une mesure réalisée (hôtel à insecte).....	44
Figure 18 : Plus-value du programme Nature en ville Perception des services non représentés au sein du groupe de travail.....	47
Figure 19 : Carte des corridors biologiques sur le territoire de l'agglomération lausannoise	54
Figure 20 : Sigle du Canton de Genève	56
Figure 21 : Sigle adapté pour Lausanne	56

1. INTRODUCTION

1.1 Le cadre et les questions d'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 habitants ?
6. Comment les actions menées pourraient-elles être intégrées dans les champs d'intervention des services administratifs de la Ville ?
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'action ?
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 ?

Les deux mandataires, dont les domaines d'analyse sont complémentaires, se sont répartis les domaines d'études définis par les questions ci-dessus de la manière suivante : les aspects liés à la plus-value écologique, aux mesures de terrain et à la perspective de la fusion ont été traités par le bureau d'études L'Azuré; ceux relevant du cadre juridique et politique du programme Nature en ville, de son efficacité opérationnelle, de son pilotage, de sa plus-value au niveau du bien-être des habitants, de sa valorisation et de l'ancrage des mesures par l'Unité de politiques locales et d'évaluation de l'IDHEAP. La partie comparative a été traitée par les deux équipes.

Sur la base des éléments de réponse aux questions, des recommandations pour améliorer et renforcer le programme Nature en Ville ont été élaborées puis discutées avec le groupe d'accompagnement qui a suivi l'évaluation tout au long de son déroulement. Celui-ci était constitué des membres du groupe de travail Nature en ville de la Ville de Neuchâtel et a été présidé par le Conseiller communal en charge du dossier.

1.2 Les méthodes de recherche et les limites de l'étude

Choix de six actions représentatives

Le programme s'est décliné sur une période de 18 ans, à travers deux plans d'action comportant respectivement 48 actions sur la période 1999-2004 et 17 actions sur la période 2007-2014. Pour des questions de temps, de disponibilités financières et d'accès aux données, les analyses ont porté principalement sur 6 cas spécifiques représentatifs de l'ensemble du programme. Pour le premier plan d'action, il s'agit de :

- l'aménagement de l'étang de Combacervery ;
- l'aménagement d'un jardin potager familial à la rue des Troncs ;
- la place de jeux favorisant la découverte de la nature de la Vy d'Etra.

Pour le deuxième plan d'action, il s'agit de :

- l'amélioration de la banquette en pied de mur et la végétalisation du mur bordant la Route des Falaises, ainsi que la sensibilisation au sujet de la végétalisation de murs et façades ;
- la conservation de la faune en ville ;
- le parcours-découverte des milieux naturels du Nid-du-Crô à Monruz.

Les cas ont été retenus sur la base des critères suivants :

- la représentativité par rapport aux mesures des plans d'action « Nature en Ville » ;
- les projets « phares » (plutôt que des mesures ponctuelles) ;
- l'existence potentielle d'un public externe bénéficiaire, à identifier plus précisément dans la suite de l'évaluation.

Le choix des cas a été validé par le groupe d'accompagnement. En parallèle à l'évaluation détaillée des six cas retenus, une appréciation globale du pilotage du programme et de sa contribution au maintien et à la promotion de la biodiversité et du paysage est proposée.

Les différentes sources d'information détaillées ci-dessous sont, d'une part, croisées selon le principe de la triangulation méthodologique (l'information doit être confirmée par différentes sources pour être retenue), de sorte à augmenter la précision et la pertinence de l'analyse. D'autre part, elles sont recueillies au moyen d'une méthodologie mixte, qualitative et quantitative.

Méthodes d'analyse du pilotage

L'organisation du système de pilotage du programme (monitoring, répartition des tâches, allocation des ressources, mesures de coordination) et les mesures de valorisation et de communication mises en place par l'administration communale ont été évaluées à travers une analyse des textes de référence fondant le programme, des procès-verbaux des séances de coordination du groupe de travail Nature en ville et des procédures en vigueur. De plus, la perception des acteurs internes à la Ville de Neuchâtel a été analysée à travers 10 entretiens semi-directifs avec le Directeur de l'urbanisme, de l'économie et de l'environnement, 7 membres du groupe de travail Nature en ville, l'architecte communal adjoint et le suppléant chargé de communication de la Ville de Neuchâtel. Une enquête par questionnaire en ligne a été réalisée auprès de l'ensemble des chefs et responsables des services de l'administration communale non représentés au sein du groupe de travail Nature en ville. 24 des 32 chefs et responsables des services (75%) interrogés ont répondu. Trois cas sont à distinguer : les services qui, bien que non représentés au sein du groupe de travail, sont ou ont été impliqués dans le programme de manière ponctuelle ou continue ; ceux qui connaissent l'existence du programme mais n'ont jamais

été impliqués ni dans la définition de sa stratégie ni dans sa mise en œuvre ; ceux qui ne connaissent pas son existence.

Méthodes d'analyse de la plus-value écologique

Chacune des six actions a été évaluée en fonction de sa contribution au maintien et à la promotion de la biodiversité et/ou du paysage. Un bilan écologique des actions a été réalisé sur la base des objectifs écologiques et paysagers fixés dans le cadre du programme, des documents descriptifs des projets mis à disposition par le groupe de travail, d'observations des résultats sur le terrain, de consultation d'experts externes et de questions spécifiques posées aux membres du groupe de travail Nature en ville au cours des entretiens semi-directifs. Une analyse plus générale de la plus-value écologique du programme a été menée, en vérifiant dans quelle mesure les objectifs définis dans la conception directrice, ayant trait aux actions en faveur des espèces et des milieux naturels, ont été atteints. Enfin, en parallèle à l'évaluation écologique, la perception de la plus-value du programme en matière d'amélioration de la qualité de vie en ville a été analysée auprès des acteurs externes qui bénéficient des actions, qui sont impliqués dans le programme ou qui en sont touchés.

Méthodes et difficultés liées à l'analyse des effets du programme sur différentes catégories d'acteurs

Concernant les effets du programme sur la qualité du cadre de vie, il était prévu d'analyser la satisfaction des bénéficiaires des actions spécifiques retenues à travers l'organisation de 4 focus groups avec les catégories d'acteurs suivants : spécialistes de la biodiversité ; professionnels du bâtiment, de l'urbanisme et du paysage ; usagers des jardins potagers familiaux ; écoles. Finalement, seuls les spécialistes de l'environnement ont manifesté suffisamment d'intérêt pour que la rencontre ait lieu, alors que les 3 autres focus groups ont été remplacés par 15 entretiens téléphoniques ou par l'envoi de questions par email (voir Annexe 4 : Liste des personnes consultées).

Le focus group réalisé a permis de cerner la perception que les spécialistes de la biodiversité ont du programme. Il s'agit d'acteurs qui ont pris connaissance du programme, en fournissant des conseils à la Ville, en participant à la réalisation d'actions, en le finançant ou simplement en observant sa mise en œuvre. Ils ont donc pu s'exprimer sur la pertinence des mesures et sur la qualité de la collaboration instaurée avec la Ville le cas échéant. Ils ont en outre formulé des recommandations concernant autant le contenu du programme que son pilotage. Ces recommandations ont été analysées et comparées avec les informations obtenues à partir d'autres sources.

Les entretiens téléphoniques avec les professionnels du bâtiment, de l'urbanisme et du paysage ont permis de consulter une catégorie d'acteurs hétérogène et dont la connaissance du programme Nature en ville est beaucoup moins pointue que celle des spécialistes de la biodiversité. La démarche effectuée a permis de déboucher sur des éléments de recommandations relatifs aux facteurs qui peuvent faciliter l'intégration des objectifs du programme Nature en ville dans les projets de construction publics et privés, ainsi que sur les modalités de collaboration possibles entre la Ville et le milieu de la construction et de l'urbanisme.

Les entretiens téléphoniques avec les locataires des jardins potagers ont eu pour but de questionner la sensibilité écologique de ceux-ci ainsi que leurs habitudes dans ces jardins et les éventuels bénéfices qu'ils en retirent du point de vue du lien social. Leur connaissance du programme Nature en ville a également été abordée, ainsi que les propositions d'amélioration des jardins potagers.

Les questions envoyées par email aux enseignants des cycles 1, 2 et 3 des écoles du Centre scolaire du Mail (93 destinataires) concernaient leur implication dans les actions de sensibilisation du programme, la place de la nature en ville dans leurs objectifs pédagogiques, ainsi que les modalités de coordination

éventuellement développées avec le groupe de travail. Le taux de réponse a été extrêmement bas (8 réponses).

Comparaison transversale

Afin de permettre à la Ville de Neuchâtel de tirer parti d'autres expériences similaires, une comparaison transversale avec les villes de Lausanne, Nyon, Genève, Zurich et Bâle a été réalisée aussi bien quant au pilotage de tels programmes qu'aux mesures mises en place. Le but était d'identifier les bonnes pratiques et d'analyser leur applicabilité au cas de la Ville de Neuchâtel. Les données ont été récoltées par une analyse des cahiers des charges, du système de pilotage des programmes et des mesures mises en place, complétée si nécessaire par des entretiens en face à face ou téléphoniques avec les personnes responsables des programmes analysés. Les entretiens ont porté sur l'ancrage institutionnel du programme, les moyens humains et financiers à disposition, le caractère réglementaire ou incitatif des mesures, la stratégie de mise en place des mesures, les outils d'évaluation à disposition, la communication et la sensibilisation, ou encore les améliorations envisagées par les responsables des programmes.

Méthodes d'analyse des opportunités offertes par le projet de fusion

Les responsables politiques des services concernés des communes de Peseux, Corcelles-Cormondrèche et Valangin ont été sollicités afin de répertorier et analyser les mesures existantes en faveur de la nature en ville ainsi que leur compatibilité avec celles de la Ville de Neuchâtel, d'évaluer le potentiel pour une extension du programme Nature en ville à ces territoires péri-urbains et d'identifier l'intérêt des autorités pour un tel programme dans le cadre d'une nouvelle entité fusionnée.

Réflexion sur l'orientation à donner au programme Nature en ville

Afin d'impliquer le groupe de travail et de lui permettre de se prononcer sur les orientations futures du programme Nature en ville, il a été demandé aux membres du groupe de travail d'effectuer une priorisation prospective d'une liste de mesures comprenant des actions déjà existantes en Ville de Neuchâtel et des propositions de nouvelles actions. 6 membres sur 8 ont répondu au questionnaire qui leur a été soumis. Les résultats ont servi de base de réflexion pour l'élaboration des recommandations.

Remerciements

Nous tenons à remercier les personnes qui nous ont appuyés dans cette démarche évaluative et nous ont accordé du temps pour partager leurs connaissances, leurs motivations, leurs difficultés et surtout leur désir de mener une action efficace auprès de la population neuchâteloise. A cet égard, il convient de souligner en particulier la disponibilité des membres du groupe de travail Nature en ville et de tous les autres acteurs internes et externes à la Ville consultés, ainsi que le climat constructif dans lequel cette évaluation s'est déroulée.

Les deux mandataires se sont engagés à respecter les standards de qualité de la Société suisse d'évaluation (SEVAL) tout au long de leurs travaux.

2. LE PROGRAMME NATURE EN VILLE : HISTORIQUE ET ANALYSE DES OBJECTIFS

Ce chapitre revient dans un premier temps sur les origines du programme Nature en ville, au niveau théorique (2.1) puis dans le cadre neuchâtelois. Par la suite, la présentation du programme Nature en ville de la Ville de Neuchâtel permet de poser les bases nécessaires à l'analyse qui va suivre (2.2).

2.1 Pourquoi la nature en ville ?

Négligée pendant la période moderniste et fonctionnaliste de l'urbanisme du 20^{ème} siècle, la nature tisse de nouvelles relations avec les villes dans le contexte actuel caractérisé par une sensibilité accrue à la biodiversité et au réchauffement climatique (Institut de géographie 2010 : 3). L'élaboration d'Agenda 21 locaux et de programmes pour la protection de la biodiversité en milieu urbain durant les deux dernières décennies en Suisse et en Europe en est la démonstration.

Loin d'une approche militante ou biocentrée, cette nouvelle manière de concevoir le projet urbain prend en compte les multiples dimensions liées à la conservation de la nature en ville. Développer des espaces verts adaptés et les mettre en réseau contribue non seulement à la survie des espèces, mais aussi à la qualité du cadre de vie en milieu urbain. « Les espaces naturels en ville sont prestataires de services écologiques, mais sont aussi des formes structurantes, supports de valeurs sensorielles, ludiques et esthétiques. Ils contribuent à la lisibilité de la ville, l'habitabilité et l'identité des lieux » (ibid. : 1).

De nombreuses études mettent en évidence les impacts positifs du végétal dans les espaces urbains. Au niveau écologique et environnemental, ils permettent la conservation de la biodiversité, ils favorisent la régulation de la température en ville, le stockage du carbone et de l'oxygène, la fixation des poussières et des gaz polluants, l'absorption du bruit et la régulation du régime des eaux (idem : 4). Au niveau social et de la santé, ils constituent un milieu de rencontres et d'échanges, stimulent la mobilité douce et le mouvement et induisent « une baisse du niveau d'angoisse et une augmentation du niveau de bien être par la régulation de la fatigue mentale et l'augmentation de la capacité de récupération au stress » (Manusset 2012 : 4 ; Vries et al. 2003 ; Sheet et Manzer 1991). Finalement, l'économie peut aussi bénéficier de la qualité amenée par le végétal à travers son influence positive sur l'attractivité des territoires et des espaces urbains, ce qui contribuerait à l'augmentation de la valeur des biens fonciers ainsi aménagés (Manusset 2012 :4).

Pour conclure, sur un plan plus normatif, en Suisse « l'intégration de la nature dans le milieu urbain » (ARE 2014 : 15) est aujourd'hui prônée au niveau de la définition de la politique fédérale d'aménagement du territoire. Elle participe à la définition d'une « urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti » (idem) telle que demandée par l'article 8a de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Le rôle des communes dans ce contexte est également évoqué par la Confédération : les plans directeurs cantonaux doivent désormais exiger des communes qu'elles définissent une politique d'urbanisation qualifiée comprenant la « création d'espaces verts et libres destinés aux loisirs et aux contacts de la population avec la nature » (ibid. : 16). Par ailleurs, la Confédération a mis en place le plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse afin de promouvoir activement le développement de la biodiversité dans l'espace urbain (voir chapitre 6.2).

2.2 Historique et ancrage institutionnel

La problématique de la nature en ville gagne définitivement sa place dans les politiques suisses au milieu des années 1990, sous 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 2000 un guide de bonnes pratiques à ce sujet (végétalisation des toits et des façades, prés fleuris au lieu de pelouses, remplacement des surfaces asphaltées par des matériaux perméables) 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, félicitée par la section de Suisse occidentale de l'Association suisse pour l'aménagement national (ASPAN-SO) avec le prix « Nature comprise » en 1996, intégrait déjà en 1994 plusieurs objectifs ayant trait à la conservation du patrimoine et des habitats naturels. Il s'agit notamment des objectifs 1.5, 2.3 et 3.1 à 3.7 du Plan directeur communal concernant la conservation et la valorisation de ces espaces, le maintien de la diversité des milieux naturels (support à la diversité des espèces) et la favorisation de la nature en ville. Le Plan d'aménagement communal et son règlement reprennent ces objectifs et définissent des mesures pour le maintien et le développement de la nature en ville. Les articles 120 et 121, ainsi que les prescriptions spéciales, règlent la gestion des zones et objets protégés et préconisent le développement des espaces publics et des espaces verts, ainsi que la création de parcs, jardins d'agrément et potagers, vergers et places de jeux. Les articles 101 et 174 établissent des critères quantitatifs 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 » (art. 171). La protection d'objets particuliers constituant des milieux favorables à la biodiversité, tels qu'arbres (art. 139), vergers (art. 150), murs en pierre, prairies maigres et talus le long des routes et voies ferrées (art. 140), est également réglementée. 15 des 51 fiches explicatives qui accompagnent le Plan d'aménagement concernent des éléments naturels. Chacune de ces fiches contient un renvoi aux articles du Règlement ou aux objectifs du Plan directeur correspondants.

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. Il demande en outre réparation à l'auteur d'éventuels dommages occasionnés (art. 10 Arrêté concernant la protection des haies, des bosquets, des murs de pierres sèches et des dolines ; art. 40 Loi cantonale sur la protection de la nature). Finalement, 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.

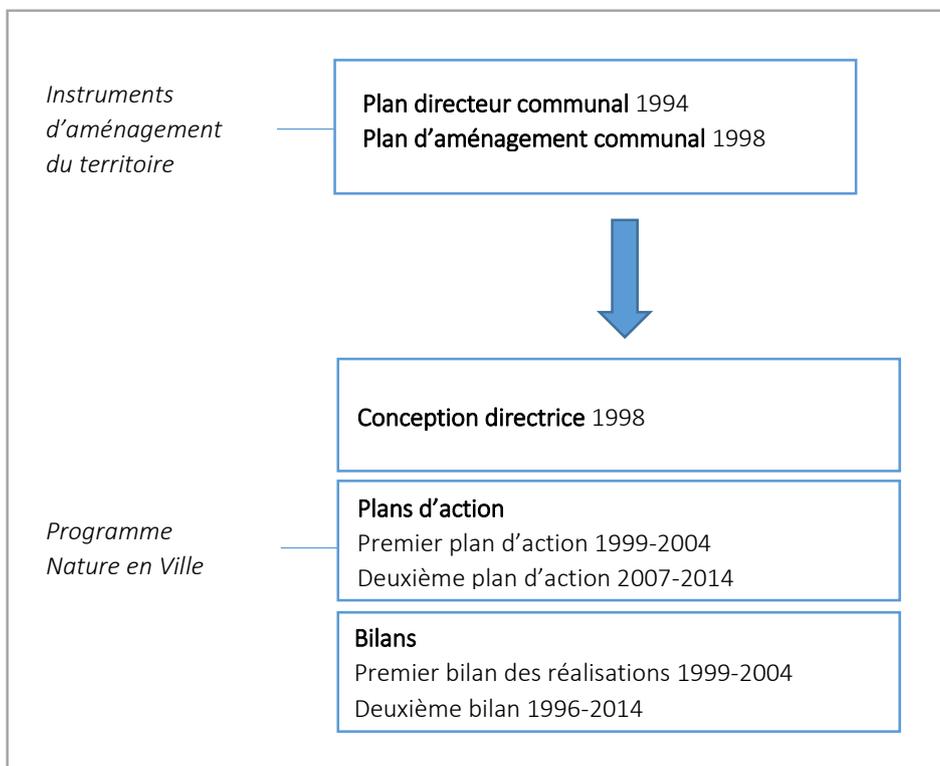
À partir de cette base légale, l'attention portée par la Ville de Neuchâtel à la conservation de la nature en ville a débouché sur la constitution d'un groupe de travail Nature en ville² et la création d'un programme Nature en ville proprement dit en 1998. Celui-ci est construit autour d'une conception directrice qui définit les objectifs de gestion des différents types de milieux sur la base d'une analyse de la situation, ainsi que sur des plans d'action périodiques. Deux plans d'action, lesquels prennent la forme de catalogues de mesures, ont été mis en œuvre à l'heure actuelle. Finalement, deux bilans ont été

² Le groupe de travail regroupe deux représentants de la Section de l'urbanisme (président, secrétaire), une représentante du Service de l'aménagement urbain (coordinatrice), un représentant du Service de la mobilité et du développement durable, un représentant du Service des forêts, une représentante du Service des parcs et promenades, un représentant du Jardin botanique et, jusqu'au 31 janvier 2016, une chargée de projet de la Direction de l'urbanisme, économie et environnement.

réalisés : le premier à la fin du premier plan d'action, le deuxième, portant sur l'ensemble du programme, en 2014.

La figure ci-dessous résume les étapes du programme et ses documents de référence.

Figure 1 : Etapes du programme Nature en ville et documents de référence



Source : Propre réalisation (IDHEAP), sur la base des documents mis à disposition par la Ville de Neuchâtel.

2.3 Des objectifs aux plans d'action

Les objectifs

La définition des objectifs est à la base de tout le programme Nature en ville. Il est donc important que ceux-ci soient bien définis et que les différents acteurs s'y reconnaissent. Le programme Nature en ville se base sur le constat que les surfaces construites sont en augmentation constante en Suisse (+8% en 10 ans pour la commune de Neuchâtel), au détriment de milieux naturels favorables à la faune et la flore (Ville de Neuchâtel 1998 : 12). Pour contrebalancer cet état de fait, le souhait de la Ville est que les habitats naturels situés en milieu urbain fassent l'objet d'une attention particulière afin de favoriser la biodiversité (ibid. : 15). Dans ce sens, 5 objectifs sont fixés en 1998 (ibid. : 23) :

- Assurer la conservation à long terme des habitats pour la faune et la flore existantes : les entretenir, les agrandir, quand cela est nécessaire, et les relier pour compléter le réseau « vert ».
- Maintenir et accroître la diversité des espèces animales et végétales, renforcer les populations qui le nécessitent : remettre en état les sites appauvris écologiquement, favoriser le développement de milieux proches de l'état naturel, conserver les espèces rares ou menacées.

- Préserver et mettre en valeur les sites paysagers non urbanisés tels que Fontaine-André, le Château Bleu ou la Combe d'Enges, en tenant compte de leurs utilisations.
- Préserver et favoriser les espaces verts en ville pour assurer une bonne qualité de vie pour les habitants, tant sur leur lieu d'habitation que sur leur lieu de travail, de même que sur les axes de leurs déplacements.
- Informer et sensibiliser la population à l'importance des milieux naturels et de la biodiversité en ville.

Dans le deuxième plan d'action, le dernier objectif est réorganisé de la manière suivante (Conseil communal de la Ville de Neuchâtel 2007 : 8) :

- Informer régulièrement la population sur l'avancement des actions.
- Sensibiliser la population et les services communaux à l'importance des milieux naturels et de la biodiversité en ville.
- Faire participer la population à la réalisation des actions.
- Chercher une forme de partenariat avec des privés et collaborer entre les services.

La pertinence des actions de la Ville est reconnue à l'unanimité par les services n'étant pas directement impliqués dans le programme. Ainsi, 17 chefs ou responsables de ces services estiment, en réponse à notre questionnaire, que les actions pour la conservation de la nature en ville sont « pertinentes » (71%) et 7 qu'elles sont « plutôt pertinentes » (29%). En ce qui concerne les actions pour l'amélioration de la qualité de vie en ville à travers la valorisation des espaces verts, 18 d'entre eux trouvent cela « pertinent » (75%) et 6 « plutôt pertinent » (25%).

Parmi les 4 services qui se disent impliqués, un seul intègre complètement l'un des objectifs cités par le programme Nature en ville (« Préservation de la nature en milieu urbain ») à ses processus de décision et de mise en œuvre d'actions. Deux services intègrent partiellement un objectif (« Information » aux habitants au sujet de la nature en ville et « favorisation du maintien de surfaces perméables au niveau de la parcelle dans tout projet de densification urbaine »).

Globalement (services impliqués et non impliqués), un tiers des services (8/24) partage des objectifs communs avec le programme Nature en ville. Ceux évoqués le plus souvent sont le « soutien à la qualité de vie », la « sensibilisation de la population à l'importance des milieux naturels en ville » et la « recherche d'une collaboration entre les services communaux dans le cadre du programme ». Ce dernier aspect, potentiellement prometteur dans l'optique d'une collaboration interservices accrue, pose la question de savoir s'il reflète une réelle prédisposition des services ou dépend d'une réflexion effectuée après la réception du questionnaire.

Le tableau suivant (Figure 2) met en évidence que les objectifs prioritaires du programme identifiés par le groupe de travail et les services externes à ce groupe sont convergents, à l'exception de la sensibilisation des services communaux, objectif auquel les chefs ou responsables des services communaux externes accordent moins de poids.

Figure 2 : Priorités identifiées par les membres du groupe de travail et les autres chefs ou responsables de service

<i>Objectif</i>	<i>Mentionné comme priorité par x membres du groupe de travail (n=8, plusieurs choix possibles)</i>	<i>Mentionné comme priorité par x chefs ou responsables d'autres services communaux (n=24, plusieurs choix possibles)</i>
Maintien de la diversité des espèces animales et végétales	5 / 8	12 / 24
Conservation des habitats pour la faune et la flore	5 / 8	11 / 24
Sensibilisation des services communaux à l'importance des milieux naturels et de la biodiversité en ville	5 / 8	6 / 24
Sensibilisation de la population à l'importance des milieux naturels et de la biodiversité en ville	4 / 8	10 / 24
Soutien à la qualité de vie	4 / 8	10 / 24

Source : entretiens, questionnaire en ligne (IDHEAP).

Les objectifs tels qu'ils ont été définis dans la conception directrice sont présentés de manière disparate et le lien qui les unit n'est pas explicite. A des fins d'analyse, ils sont réorganisés en trois axes distincts, qui tous visent le renforcement de la qualité de vie (Figure 3).

Figure 3 : Les trois axes stratégiques du programme Nature en ville

<i>Objectifs du programme Nature en ville</i>	<i>Axe stratégique</i>
Assurer la conservation à long terme des habitats pour la faune et la flore existantes : les entretenir, les agrandir, quand cela est nécessaire, et les relier pour compléter le réseau « vert ».	Biodiversité
Maintenir et accroître la diversité des espèces animales et végétales, renforcer les populations qui le nécessitent : remettre en état les sites appauvris écologiquement, favoriser le développement de milieux proches de l'état naturel, conserver les espèces rares ou menacées.	

Préserver et mettre en valeur les sites paysagers non urbanisés tels que Fontaine-André, le Château Bleu ou la Combe d'Enges, en tenant compte de leurs utilisations. ³	Aménagement qualitatif de l'espace public
Préserver et favoriser les espaces verts en ville pour assurer une bonne qualité de vie pour les habitants, tant sur leur lieu d'habitation que sur leur lieu de travail, de même que sur les axes de leurs déplacements.	
Informier régulièrement la population sur l'avancement des actions.	Information, sensibilisation et participation
Sensibiliser les services communaux à l'importance des milieux naturels et de la biodiversité en ville.	
Faire participer la population à la réalisation des actions.	
Chercher une forme de partenariat avec des privés et collaborer entre les services.	

Source : Propre réalisation (IDHEAP), sur la base des documents fournis.

Les plans d'action et leur financement

Les deux plans d'action (1999-2004 et 2007-2014) déclinent ces objectifs en 65 mesures concrètes (voir Annexe 1). Un grand nombre de ces mesures concernent deux ou trois axes stratégiques, ce qui signifie qu'elles peuvent contribuer à favoriser la biodiversité tout en améliorant la qualité des espaces publics ou en sensibilisant la population à l'environnement. Par rapport au premier plan d'action, le deuxième donne plus de poids aux actions portant sur l'information, la sensibilisation et la participation, ainsi qu'à celles relatives à l'aménagement qualitatif de l'espace public. Bien que la biodiversité demeure le thème central du programme, l'écart entre celui-ci et les deux autres axes diminue. En effet, le pourcentage de mesures se situant dans l'axe « Biodiversité » passe de 68% dans le premier plan d'action à 58% dans le deuxième, tandis que celui de mesures se situant dans l'axe « Aménagement qualitatif de l'espace public » augmente de 27% à 35% et celui des mesures se situant dans l'axe « Information, sensibilisation et participation » reste stable à 52%.

Figure 4 : Répartition des actions des plans d'action en fonction des axes stratégiques identifiés

	Premier plan d'action (N=48)	Deuxième plan d'action (N=17)
Axe « Biodiversité »	68%	58%
Axe « Aménagement qualitatif de l'espace public »	27%	35%
Axe « Information, sensibilisation et participation »	52%	52%

Source : Plans d'action du programme Nature en ville. NB. Une action peut se situer dans plusieurs axes en même temps.

³ NB. Cet objectif ne fait plus partie des objectifs retenus pour le deuxième plan d'action.

Conformément aux tendances observées (voir chapitre 2.1), le programme Nature en ville de la Ville de Neuchâtel se pose comme objectifs non seulement la conservation de la biodiversité en milieu urbain, mais également la qualité du cadre de vie et la sensibilisation de différents acteurs (services administratifs communaux, secteur privé et population). Cela en constitue une force, du moment qu'une seule action peut avoir en même temps des effets positifs sur des problèmes sociaux et environnementaux. Le fait que les actions en faveur d'un aménagement qualitatif de l'espace public soient moins représentées dans les plans d'action ne doit pas étonner, puisqu'elles impliquent souvent des travaux plus conséquents pour leur réalisation. De plus, elles gagnent en importance dans le deuxième plan d'action, ce qui démontre l'attention portée à cet axe stratégique. Concernant la présence de nombreuses actions de communication, il est important de noter qu'elles sont souvent couplées à des réalisations sur le terrain se situant dans l'un des autres axes. L'axe « Information, sensibilisation et participation » a été renforcé lors du deuxième plan d'action, comme le montrent la définition de nouveaux objectifs spécifiques et la diminution de l'écart par rapport aux mesures liées à la biodiversité.

Dans le premier plan d'action, la plupart des mesures consiste en des réalisations qui, de leur conception à leur mise en œuvre, concernent principalement les services de la Ville représentés au sein du groupe de travail Nature en ville (p.ex. restauration des murs en pierre sèches, mesure 6, aménagement de gîtes à chauves-souris dans les combles de bâtiments publics, mesure 8.3.2, ou réalisation d'un parking avec revêtement perméable, mesure 8.1). Neuf réalisations ont un public cible externe clairement identifié, c'est-à-dire les acteurs dont l'action vise à modifier le comportement.⁴ Il s'agit des locataires de jardins potagers familiaux, des élèves et enseignants, des agriculteurs (gestion des haies), des enfants (place de jeux didactique) ou des propriétaires privés et des professionnels du bâtiment et du paysage pour lesquels des mesures de sensibilisation en faveur de la prise en compte de la faune (espèces d'oiseaux notamment) dans les constructions et aménagements ont été pensées. Finalement, sept actions ont un caractère purement informatif ou de sensibilisation à l'intention de l'ensemble de la population (édition de documents, pose de panneaux explicatifs des actions, etc.).

Le deuxième plan d'action concerne cette fois-ci un périmètre spécifique et non l'ensemble de la commune. Le territoire concerné a fait l'objet d'un projet global de revitalisation, s'agissant d'un site identifié par la Ville de Neuchâtel comme étant caractérisé par un manque d'identité et de valorisation, ainsi que par un paysage « ordinaire ». Situé sur les rives entre Monruz et le Nid-du-Crô, une partie de ce territoire est défini par le Plan directeur et le Plan d'aménagement communaux comme pôle de développement stratégique de la ville, et fait en tant que tel l'objet d'un plan directeur sectoriel. Dans le deuxième plan d'action, là aussi, la plupart des mesures (9/17) dépend uniquement de l'action de la Ville et concerne principalement les services représentés au sein du groupe de travail. Il s'agit de réalisations et d'entretiens exemplaires tels que le remplacement d'arbustes exotiques par des espèces indigènes (mesure 2.1) ou l'entretien différencié des surfaces herbacées (mesure 2.2). Cinq mesures ont comme public cible les propriétaires privés, dont quatre sont des mesures de conseil et de sensibilisation à la prise en compte de la biodiversité dans les constructions et les jardins, tandis qu'une concerne l'élaboration de règles d'aménagement qui touchent également le milieu de la construction.

La plupart des actions sont des projets de construction et d'aménagement d'espaces verts intégrant des enjeux de conservation de la biodiversité en milieu urbain réalisés sur le domaine public. Ils ne concernent principalement que les services représentés au sein du groupe de travail. En effet, si certaines actions ciblent un public externe aux services communaux (élèves et enseignants, locataires des jardins familiaux, professionnels du bâtiment et du paysage, propriétaires privés ou autres), la

⁴ Le public cible de chaque action est identifié dans l'Annexe 1.

présence d'un tel public cible externe, dont le comportement pourrait changer en fonction de critères Nature en ville, n'est pas la règle. Ainsi, bien que les actions de la Ville contribuent à la promotion de la biodiversité et à l'aménagement qualitatif des espaces publics, les effets globaux du programme risquent d'être limités par le fait que les impacts sur le domaine privé et sur le milieu de la construction sont moindres.

Le financement du programme Nature en ville est garanti par divers acteurs (Figure 5). Tout d'abord, une partie conséquente des coûts liés aux actions Nature en ville a été assurée par des subventions fédérales octroyées par l'Office fédéral de l'environnement et le Fonds suisse pour le paysage. Concernant le premier plan d'action, 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. Concernant le deuxième plan d'action, CHF 358'000 des CHF 440'000 du crédit accordé sont assurés par des subventions et des partenariats. En effet, à la demande de la Direction de l'urbanisme, le groupe de travail a fait appel à des partenaires privés pour financer le deuxième volet d'actions, ce qui n'avait pas été le cas du premier.

Figure 5 : Sources de financement des plans d'action du programme Nature en ville

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
<i>S. Fachinetti SA</i>		<i>fr. 47'000</i>	
<i>Fondation Sandoz</i>		<i>fr. 20'000</i>	
<i>ASPAN-SO</i>		<i>fr. 10'000</i>	
<i>Banque cantonale neuchâteloise</i>		<i>fr. 8'000</i>	
<i>Pro Natura</i>		<i>fr. 6'000</i>	
<i>Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage</i>		<i>fr. 5'000</i>	
<i>Divers</i>		<i>fr. 20'000</i>	
Crédit total sollicité	fr. 360'000	fr. 440'000	fr. 800'000
Budget assuré (estimation) ⁵	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

Source : Propre réalisation (IDHEAP) sur la base des documents transmis.

Le fait d'avoir élargi le réseau d'acteurs qui soutiennent le programme est positif afin d'assurer son maintien sans peser excessivement sur le budget communal. Le programme souffre toutefois d'une certaine précarité à ce niveau-là, car il est dépendant de la recherche de financement externe. Il s'agit d'une tâche lourde, à mener avant le lancement de chaque nouveau plan d'action, et en même temps d'un élément crucial pour le programme, lequel pourrait difficilement être reconduit avec la même ampleur uniquement avec des ressources financières internes.

⁵ 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. Sources : entretien téléphonique avec M. Olivier Neuhaus (25.02.2016), PV no 03-04 (10 novembre 2004).

Critères de décision

La conception directrice du programme Nature en ville stipule que « l'accent sera mis sur la zone d'urbanisation qui est soumise à de nombreuses pressions et contraintes, mais qui, en même temps, comprend de nombreux habitats pour la faune et la flore » (Ville de Neuchâtel 1998 : 7). Pourtant, certains membres du groupe de travail relèvent que les choix des actions à réaliser dépendent plus d'une « logique d'opportunité », influencée par les idées et les compétences des personnes impliquées ainsi que par la facilité de réalisation des actions, plutôt que de critères décisionnels objectifs. Les différentes actions sont donc « déconnectées l'une de l'autre » et répondent davantage à une logique de « catalogue de mesures » qu'à une vision d'ensemble cohérente et structurée. Les spécialistes de la biodiversité estiment de leur côté que l'accent n'est pas mis sur la zone d'urbanisation, ce qui les amènent à souhaiter que les périmètres densément urbanisés soient plus ciblés et que les connections naturelles nord-sud, entre le haut et le bas de la commune, soient renforcées. Ils questionnent en effet la pertinence des actions en milieu périurbain (p.ex. Chaumont) dans le cadre du programme Nature en ville, lequel doit encore démontrer son efficacité dans les contextes plus complexes, à savoir le tissu urbain dense mais aussi les terrains privés.

L'analyse de la répartition spatiale des actions sur le territoire communal par type de milieu effectuée par l'équipe d'évaluation confirme cette perception (voir Annexes 1 et 2). Sur les 65 actions, seules 9 se déploient en milieu urbain relativement dense et 7 sur l'ensemble du territoire communal, alors que 40 se situent en zone suburbaine, périurbaine ou non urbanisée. Si les milieux ruraux et forestiers sont également concernés par les objectifs du programme, les zones les plus urbanisées sont un terrain d'action qui ne doit pas être délaissé du fait de l'impact décisif des mesures dans ces zones. Cette sous-représentation des zones fortement urbanisées dans le choix des projets peut être expliquée par le manque de critères objectifs de sélection de ceux-ci. La pertinence des mesures est donc nuancée par le choix du périmètre d'action dans lequel elles s'inscrivent. Concernant le fonctionnement par « catalogues de mesures » basé sur de longs cycles et dépendant des étapes de mise en œuvre de ceux-ci, s'il a permis dans un premier temps de réunir autour de la table les services concernés et de créer une dynamique de travail, il manque néanmoins de continuité. Ainsi, des phases creuses (2004-2007 et 2014-2016) succèdent aux périodes d'inauguration des cycles et de réalisation des actions.

Positionnement du programme Nature en ville parmi les actions visant des problématiques similaires

Les problématiques touchées par le programme Nature en ville sont reprises dans le programme actuel de législature (2014-2017) sous différents objectifs (voir Annexe 3). Cependant, la promotion de la biodiversité, la sauvegarde de l'environnement ou la valorisation de l'espace public sont également au centre d'actions parallèles, qui ne sont pas réalisées uniquement sous l'étiquette Nature en ville. Il s'agit par exemple de la réalisation d'un plan directeur nature, de la création de places et parcs publics écologiquement intéressants, de la végétalisation des cours de collèges associée à des jardins potagers scolaires, de la promotion de quartiers durables ou encore de la mise à jour des inventaires des patrimoines naturels. La mise en œuvre de ces actions par d'autres services, au nom des mêmes objectifs, nécessite une articulation claire entre celles-ci et le programme Nature en ville lui-même. Actuellement, ce concept fait cependant défaut et la lisibilité du programme est questionnée par de nombreux acteurs (voir chapitre 3.2).

Synthèse du chapitre 2

Pourquoi la nature en ville

- La conservation de la nature en ville est de plus en plus intégrée aux stratégies de développement urbain durable.
- Ses bienfaits s'observent dans les domaines environnemental, social, économique et de la santé.
- Elle fait partie du concept de densification urbaine qualifiée de la Confédération.

Historique et ancrage institutionnel

- La Ville de Neuchâtel a été novatrice en termes d'intégration de la nature en ville dans sa politique d'aménagement, primée par l'ASPAN-SO en 1996.
- Cette dynamique débouche sur la création d'un groupe de travail Nature en ville et le lancement du programme Nature en ville en 1998.
- Le programme est porté par un groupe de travail réunissant des représentants de la Section de l'urbanisme, du Service de l'aménagement urbain, du Service de la mobilité et du développement durable, du Service des forêts, du Service des parcs et promenades ainsi que du Muséum d'histoire naturelle (jusqu'au 31 décembre 2013) et du Jardin botanique.

Objectifs

- Les objectifs du programme s'organisent autour de trois axes stratégiques : « Biodiversité », « Aménagement qualitatif de l'espace public », « Information, sensibilisation et participation », le tout dans une logique de renforcement de la qualité de vie.
- La pertinence des mesures pour la conservation de la nature en ville et l'amélioration de la qualité de vie par la valorisation des espaces verts est reconnue par la totalité des services de la Ville ayant répondu au questionnaire (24 services sur 32).
- Les objectifs prioritaires du programme identifiés par le groupe de travail et les services externes à ce groupe sont en grande partie convergents.

Plans d'action

- Deux plans d'action (1999-2004 et 2007-2014) ont été mis en œuvre pour un total de 65 actions.
- Un grand nombre de ces actions concernent deux ou trois axes stratégiques, ce qui signifie qu'elles peuvent contribuer à favoriser la biodiversité tout en améliorant la qualité des espaces publics ou en sensibilisant la population à l'environnement.
- A la différence du premier, le deuxième plan d'action concerne un périmètre spécifique et non l'ensemble de la commune.
- Par rapport au premier plan d'action, le deuxième donne relativement plus de poids aux actions portant sur l'information, la sensibilisation et la participation, vis-à-vis des actions portant uniquement sur la biodiversité, ainsi qu'à celles relatives à l'aménagement qualitatif de l'espace public.
- Le programme est constitué dans la plupart des cas de projets publics menés par la Ville et d'actions de sensibilisation de la population. Le nombre d'actions ciblant directement les propriétaires privés et les professionnels du bâtiment est faible.
- Le programme est dépendant du financement externe (subventions fédérales et sponsoring privé).
- Les sources de financement ont été diversifiées pour le deuxième plan d'action et incluent maintenant le sponsoring privé.

Critères de décision

- Les zones à forte urbanisation sont peu touchées par le programme Nature en ville, alors qu'elles représentent un terrain d'intervention privilégié par la conception directrice.
- Le choix des actions réalisées n'est pas basé sur une stratégie d'action et des critères décisionnels objectifs, mais dépend plutôt des compétences et suggestions des personnes impliquées. Cette logique « projets » nuit à la reconnaissance d'une vision d'ensemble et le programme est alors dépendant des étapes de réalisation des projets.

Positionnement du programme Nature en ville parmi les actions visant des problématiques similaires

- Il n'y a pas d'articulation claire entre les actions mises en œuvre par d'autres services, au nom des mêmes objectifs que ceux poursuivis dans le cadre du programme Nature en ville, et le programme lui-même.

3. PILOTAGE DU PROGRAMME NATURE EN VILLE

Ce chapitre a pour but de mettre en évidence les forces et les faiblesses du programme Nature en ville dans ce qui relève du pilotage de ce dernier. Il s'agit dans un premier temps de se pencher sur le portage politique et la base réglementaire qui fonde le programme (3.1), avant de passer en revue les modalités de coordination et de collaboration du programme Nature en ville (3.2) ainsi que le suivi de la mise en œuvre des actions et leur ajustement (3.3), pour enfin analyser les stratégies de communication et de valorisation du programme (3.4). L'évaluation de ces éléments se base, en plus de l'analyse documentaire, sur la perception des acteurs, récoltée au moyen des entretiens semi-directifs, des réponses au questionnaire en ligne adressé aux responsables de services externes au groupe de travail ainsi que des discussions menées avec les partenaires et bénéficiaires du programme Nature en ville.

3.1 Le portage politique et la base réglementaire du programme

Toute action publique doit être portée par une volonté politique. Celle-ci donne à un programme une cohérence, des objectifs et une légitimité vis-à-vis de différents acteurs, autant internes qu'externes à l'administration. Si cette volonté politique est à la base du lancement d'un programme d'action, elle doit aussi s'affirmer et être rendue visible tout au long de la mise en œuvre des actions qui en découlent.

Les différents acteurs rencontrés ressentent un manque de portage politique en ce qui concerne les actions Nature en ville. Ainsi, certains membres du groupe de travail ont l'impression de devoir « porter ce programme à bout de bras ». Cet aspect est également relevé par les spécialistes de la biodiversité⁶ ou les acteurs du domaine de l'architecture. Ils en veulent pour preuve le peu d'exemplarité de certains projets réalisés par la Ville elle-même du point de vue paysager ou écologique (pourcentage de végétation, manque de connexions écologiques, choix d'essences non indigènes, construction de nichoirs, toitures végétalisées, etc.). Pourtant, les programmes d'action Nature en ville sont l'expression d'une volonté politique avérée, puisque le programme a été soutenu, lors de son lancement, par un membre de l'exécutif devant le Conseil général, qui a lui-même voté – à deux reprises – un crédit le concernant. Le programme Nature en ville fait également partie du programme politique actuel de législature.

Force est cependant de constater que le programme Nature en ville est depuis lors peu porté politiquement face à l'administration et à la société civile, et ne fait pas l'objet d'une communication politique en tant que telle, alors que parallèlement, de nombreuses actions en faveur de la biodiversité et de l'environnement sont réalisées et sont, elles, valorisées politiquement (p.ex. édition spéciale du journal Vivre la Ville, parc périurbain). Ceci pose clairement la question de l'articulation du programme Nature en ville avec l'ensemble des actions menées par ailleurs, sur des thématiques similaires, telles que la promotion de la biodiversité et la préservation de l'environnement (voir chapitre 2.3 et Annexe 3).

Par ailleurs, la base réglementaire d'un programme est fondamentale, puisqu'elle concrétise la volonté politique et permet d'ancrer l'action publique dans les instruments d'application. Dans le cadre du

⁶ « L'objectif politique de la conservation de la nature en ville n'est pas assez clairement affiché au niveau politique. L'impression donnée par le Conseiller communal en charge du programme Nature en ville aux séances de la commission consultative Nature et paysage n'est pas d'être motivé à en renforcer le poids. »

programme Nature en ville, la réglementation existante⁷ permet la conservation des principaux espaces verts et habitats propices à la biodiversité : haies, prairies maigres, arbres, parcs et jardins, vergers et murs en pierre. A titre d'exemple, l'art. 140 du Règlement d'aménagement communal stipule que « les autres objets naturels et paysagers (protégés) comprennent les prairies maigres et les talus le long des routes et voies ferrées, les falaises, rochers et blocs erratiques, les murs de pierres sèches et les murgiers, les mares. Ces milieux doivent être sauvegardés et entretenus de manière à préserver leur valeur naturelle et paysagère ». Si des règles préconisent également l'utilisation d'espèces indigènes (art. 171 Règlement d'aménagement communal), aucune n'est formulée à l'égard d'espèces particulières à protéger. Les mesures spécifiques prévues par les plans d'action du programme Nature en ville, telles que les mesures de protection de la tulipe sauvage ou du doronic pardalianche, ou certaines mesures générales favorables à la faune et la flore (aménagement des nichoirs pour les oiseaux, fosses continues pour les arbres le long des trottoirs, végétalisation des façades, etc.), se basent sur des fiches explicatives accompagnant le règlement communal et n'ont aucune force obligatoire, même si celles-ci viennent appuyer le règlement d'aménagement communal et peuvent être prises en compte dans des procédures juridiques. Ainsi, l'absence de base réglementaire rend difficile la mise en œuvre des mesures de conservation d'espèces, notamment des martinets et des hirondelles en milieu bâti. Au contraire des chauves-souris, aucune mention dans les règlements n'oblige la prise en compte de ces animaux lors de rénovations. De plus, l'absence d'un inventaire détaillé ne permet pas d'anticiper l'effet des projets de rénovation sur les colonies existantes. L'exemple de la colonie de l'immeuble situé Espace de l'Europe 2 à proximité de la gare CFF met en exergue le fait qu'une base réglementaire éviterait bien des désagréments aux maîtres d'ouvrage, forcés dans le cas d'espèce de trouver des solutions de fortune en cours de travaux. Une connaissance approfondie de la localisation des principales colonies permettrait également d'orienter les actions de pose de nichoirs prioritairement dans les secteurs les plus déficitaires.

Les observations des membres du groupe de travail renforcent cette analyse. En effet, ceux-ci font remarquer que les enjeux Nature en ville ne font par exemple pas partie des critères lors du choix de projets suite à une mise au concours urbanistique ou architectural. Par ailleurs, les spécialistes de la biodiversité consultés font état d'un manque de précision dans les règlements, qui devraient rendre obligatoires certaines mesures pour la faune et la flore, comme la conservation des gîtes à chauves-souris sous les combles lors de la rénovation de bâtiment, l'interdiction de telles rénovations lors des périodes de reproduction de l'avifaune ou encore une stratégie de fauche en deux étapes pour préserver les fonctions écologiques des milieux naturels concernés.

La configuration actuelle des règlements et autres instruments d'application ne permet donc pas à toutes les pratiques correspondant au programme Nature en ville d'être intégrées là où cela est nécessaire. En effet, le manque de force obligatoire de certaines mesures préconisées pour la faune et la flore a comme conséquence que celles-ci se concrétisent uniquement grâce aux efforts volontaristes des services et éventuels partenaires externes concernés. Il existe cependant au sein du règlement d'aménagement intercommunal de Chaumont (communes de Neuchâtel, Savagnier et Fenin-Vilars-Saules) une disposition intéressante qui favorise la recherche de solutions adaptées en stipulant que « lors de rénovations ou d'aménagements de toitures et de combles, en cas de présence de chauves-souris, la commune doit être consultée pour déterminer les mesures à prendre » (art. 18). Cette incitation au dialogue est un moyen intéressant de trouver des solutions proportionnées aux enjeux et de ne pas être en opposition frontale avec les partenaires privés, qui ne souhaitent pas une réglementation plus contraignante, à l'exemple des professionnels du bâtiment et du paysage.

⁷ Voir l'Annexe 1, qui relie chaque mesure aux articles concernés.

3.2 Les modalités de coordination

La coordination se réfère à différentes modalités de participation au programme Nature en ville des acteurs concernés, à un niveau plus ou moins institutionnalisé. Deux types peuvent ici être distingués. D'une part, la coordination au sens propre, qui s'entend comme l'agencement ou l'organisation de projets et d'interventions en fonction d'un but commun. D'autre part, l'implication ponctuelle de divers acteurs sur des projets spécifiques.

La responsabilité du programme est formellement attribuée à la Section de l'urbanisme, via le président du groupe de travail. Le groupe de travail dans son ensemble est le lieu principal de coordination et de décision au sein du programme Nature en ville. Les membres de ce groupe proposent des mesures que les différents services sont chargés de mettre en œuvre, qui à leur tour informent l'ensemble du groupe de travail sur les actions réalisées. En plus d'un lieu de coordination, il s'agit donc d'un espace décisionnel déterminant pour le programme Nature en ville, sous réserve des décisions des autorités politiques. Ainsi, lors de la construction du programme et de la définition d'un plan d'action, des séances de coordination régulières ont lieu entre les membres afin de définir la stratégie souhaitée et les actions à réaliser. Ensuite, la mise en œuvre a lieu de manière indépendante dans chaque service selon la répartition des tâches et des coûts établie en amont, avec l'appui de la coordinatrice, qui veille à la cohérence de l'ensemble. De 2000 à 2014, les personnes impliquées se sont réunies 55 fois, avec des périodes plus intenses (7 réunions en 2014) ou plus creuses (1 à 2 réunions par année entre 2005 et 2007, voir Figure 6). Cependant, en 2013, période de finalisation des actions de la deuxième phase, aucune réunion n'a eu lieu, à cause d'une « surcharge de travail en interne ». ⁸ Cela montre que, par manque de structure propre, le programme Nature en ville est parfois mis en attente afin que les services puissent dégager le temps nécessaire à la réalisation d'autres tâches qui leur sont attribuées en priorité.

Figure 6 : Réunions du groupe de travail, par année et par plan d'action (2000-2014)

	Année	Nombre de réunions
Premier plan d'action	2000	5
	2001	4
	2002	4
	2003	5
	2004	5
	2005	2
	2006	1
Deuxième plan d'action	2007	1
	2008	4
	2009	5
	2010	5
	2011	3
	2012	4
	2013	0
	2014	7
	Total	55

Source : Propre réalisation (IDHEAP), sur la base des documents transmis (Procès-verbaux des réunions du groupe de travail).

⁸ PV no 18-14 du 5 mars 2014.

La coordination interne au groupe de travail est jugée de manière très positive par les personnes directement impliquées. En effet, les membres de ce groupe soulignent la complémentarité des profils représentés en son sein et la transversalité que cela favorise, et ils apprécient la diffusion de l'information sur les projets en cours.

La participation des membres du groupe de travail au programme Nature en ville n'est pas définie dans les cahiers des charges, et leurs tâches ne sont pas davantage précisées à ce niveau-là. Les cahiers des charges définissent en effet des tâches générales et ne constituent pas un outil permettant de spécifier le nombre d'heures à consacrer par les membres du groupe aux différentes actions. Actuellement, aucun des cahiers des charges des membres du groupe de travail n'inclut le programme Nature en ville. Selon les estimations faites par ces derniers du temps de travail consacré à ce programme, il y a pourtant l'équivalent d'environ un emploi à temps plein (1 EPT) qui est consacré à la gestion du programme, sans prendre en considération la mise en œuvre et le suivi des actions, ni les actions de communication autour du programme. Par ailleurs, les tâches qui ne sont pas réalisées sous l'étiquette Nature en ville ne sont pas prises en compte, même si les objectifs poursuivis sont similaires, voire identiques, à ceux du programme (voir Annexe 3). Cette absence dans les cahiers des charges implique que les tâches correspondantes au programme Nature en ville sont intégrées au cas par cas au temps de travail de chacun et avec l'accord de leur supérieur hiérarchique, le cas échéant. Selon l'un des membres, ces tâches s'apparentent alors « plutôt (à) du bénévolat ». Ce manque de formalisation entraîne des lacunes au niveau du pilotage, car le suivi n'est alors pas systématique et la bonne marche du programme ainsi que sa pérennité dépendent non seulement de la sensibilité des personnes en poste, mais également de la charge de travail des différents membres. Enfin, l'absence d'une personne de référence pour les actions découlant du programme et la difficulté de déterminer quelle est l'entité effectivement responsable du programme (groupe de travail ou Section de l'urbanisme) sont des éléments qui nuisent à l'intervention coordonnée des différents acteurs. Les spécialistes de l'environnement consultés décrivent ainsi le groupe de travail comme une « grande nébuleuse » au sein de laquelle ils ne savent pas toujours à qui s'adresser.

Un certain nombre de personnes a été invité ponctuellement à diverses séances du groupe de travail, notamment des collaborateurs du Centre de Coordination Ouest pour l'étude et la protection des chauves-souris (CCO), le gérant d'immeuble chargé des jardins potagers, le délégué communal à l'énergie, une représentante d'Equiterre, ou encore le chef de service de l'aménagement urbain.⁹ Certaines actions ont également impliqué des spécialistes externes, comme la réalisation des brochures d'information, le choix d'essences indigènes de remplacement, la pose de nichoirs, l'aménagement de gîtes à chauves-souris ou l'entretien d'espaces verts, et d'autres ont bénéficié du financement d'associations actives dans la protection de la nature et la promotion de la biodiversité (par exemple aménagement de gîtes à chauves-souris dans les combles de bâtiments, plantation de haies). Enfin, certains spécialistes ont participé à la définition de la conception directrice Nature en ville ou à la réflexion sur les actions à mener (biol conseils SA, spécialistes en biologie, entomologie, ornithologie ou hydrogéologie). Le groupe de travail lui-même juge l'implication ponctuelle de personnes externes pertinente. De leur côté, les spécialistes de la biodiversité regrettent que ces collaborations ne soient pas inscrites dans le temps de façon plus systématique, tout en soulignant que leur implication ponctuelle s'est bien passée lorsqu'elle a eu lieu. Selon ces derniers, il apparaît ainsi qu'ils ont été impliqués, pour le premier plan d'action, dans 31% des cas (15 mesures sur 48). Dans le deuxième plan d'action, ils ont été impliqués dans 29% des cas. Ces acteurs pointent également du doigt le manque de lisibilité du programme, illustré par le fait que des actions sont réalisées par leurs soins en collaboration

⁹ Source : PVs des séances du groupe de travail.

avec la Ville, mais hors du cadre du programme Nature en ville et sans être rassemblées sous une seule bannière. Par ailleurs, ils déplorent certaines actions réalisées par la Ville sans que les spécialistes des domaines touchés ne soient consultés, ainsi que le rôle réducteur de sponsor qui leur est parfois attribué.

La prise en compte des enjeux du programme Nature en ville par les professionnels du bâtiment et du paysage se concrétise autour de la réalisation technique de mesures d'aménagement du territoire. Ces acteurs estiment que la collaboration est meilleure lorsque les aspects liés à la nature en ville sont clairs dès le début du projet et priorités après une prise en compte des intérêts publics et privés en jeu. Les éventuelles « revendications tardives » au niveau écologique peuvent difficilement être intégrées après coup car elles ralentissent significativement l'avancement des projets. Ils se déclarent ainsi ouverts à une intensification des échanges en amont et à une collaboration avec le groupe de travail Nature en ville orientée vers des modalités de négociation et de communication, afin de tenir compte de l'équilibre entre les enjeux économiques et environnementaux. Cependant, cette collaboration n'a pas lieu. En effet, la quasi-totalité des professionnels du bâtiment consultés n'ont soit pas été impliqués dans le programme, soit ne distinguent pas ou plus, parmi les nombreux projets réalisés dans le cadre de leur activité, ceux qui étaient effectivement liés au programme Nature en ville de ceux intégrant une composante paysagère et environnementale indépendamment de ce programme.¹⁰ A titre d'exemple, plusieurs réalisations en faveur des chiroptères (aménagement du Temple-du-Bas dans un secteur fortement éclairé, installation d'éclairages à proximité de nichoirs), ont mis en évidence un manque de concertation entre les acteurs, réduisant ainsi la portée des actions entreprises. Un certain manque de coordination interservices, entre les services représentés dans le groupe de travail et les autres services communaux, a été relevé par les acteurs rencontrés. Ainsi, la gestion de l'eau de l'étang de la Combacervey, réalisé dans le cadre du programme Nature en ville, mais dont la gestion de l'eau est assurée par un autre service communal, s'est révélée non optimale (apport d'eau insuffisant au printemps).

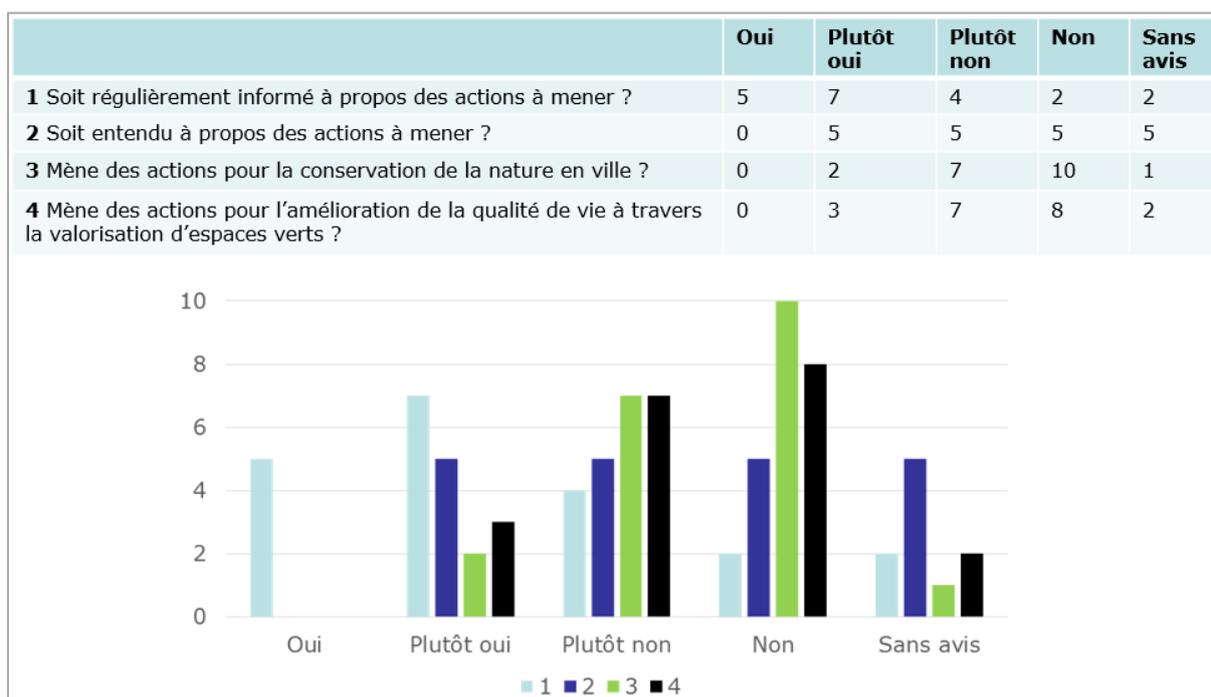
Enfin, les écoles ont été impliquées ponctuellement lors de quelques actions, notamment pour la plantation de haies, l'inauguration du parcours didactique, la pose de nichoirs ou la réalisation de jardins potagers. Toutefois, d'autres actions associées à la thématique de la nature en ville sont réalisées par les écoles, mais sans lien avec le programme Nature en ville (animation sur les coccinelles, activités sur le compost, sorties en forêt, observation des oiseaux, etc.). La collaboration entre les écoles et le groupe de travail se fait donc sur une base ponctuelle et sur demande de l'un ou l'autre. Si chacune de ces expériences est jugée en termes positifs par les enseignants concernés, certains d'entre eux regrettent que ce partenariat ne soit pas plus permanent et que le programme Nature en ville ne propose pas régulièrement des activités ciblées selon les degrés des classes. A ce titre, il serait, selon l'un d'eux, « favorable qu'un ou des représentants des enseignants soient impliqués dans ce programme de manière permanente ».

En ce qui concerne les services communaux qui ne sont pas représentés dans le groupe de travail, consultés via le questionnaire en ligne, les liens avec le programme Nature en ville sont considérés comme minimaux. Ainsi, seuls 4 d'entre eux (sur les 24 services ayant répondu) estiment être impliqués dans ce programme, au niveau de la définition de la stratégie ou du suivi et de la réalisation d'actions, un témoignage du fait que le programme Nature en ville reste le plus souvent une « niche » de services spécialisés déjà représentés au sein du groupe de travail. Deux d'entre eux souhaiteraient par ailleurs

¹⁰ Seul l'un des professionnels du bâtiment interrogé se considère impliqué dans le programme au niveau du sponsoring et de la réalisation technique d'aménagements nécessitant des travaux lourds, comme l'amélioration d'un cheminement piéton le long des rives du lac ou la plantation d'arbres.

être encore plus impliqués, consultés et informés, tandis que les deux autres souhaiteraient être plus informés et consultés, mais ne pas être activement impliqués. La tendance qui se dessine pour les 20 services qui ne se sentent pas impliqués dans le programme est une volonté de plus d'information, mais pas de collaboration active (Figure 7). Cependant, ces différentes remarques ne doivent pas être prises de manière négative, au contraire. Cette volonté des services communaux de ne pas être davantage impliqués indique que la constitution du groupe de travail est pertinente et que les services concernés sont déjà actifs dans le programme Nature en ville.

Figure 7 : Services non impliqués - Attentes concernant l'implication dans le programme.
« Souhaitez-vous que votre service... »



Source : questionnaire en ligne (IDHEAP).

La coordination au sens large est donc divisée en plusieurs niveaux. Si les différents services du groupe de travail agissent de manière réellement coordonnée, ce n'est pas le cas des autres acteurs. La présence de personnes extérieures au groupe de travail lors de certaines séances montre une ouverture de ce dernier à l'implication ponctuelle de partenaires externes, communaux ou non, mais aucune forme de collaboration sur le long terme n'est prévue, faute de moyens dédiés à ce type de prestations. Les modalités de travail en commun sont dépendantes de l'engagement personnel d'employés de la Ville sensibles aux enjeux de la nature en ville ou de sollicitations ponctuelles, au lieu d'être structurées dans un cadre cohérent et clairement identifié comme étant celui du programme Nature en ville. Le potentiel de collaboration n'est donc pas exploité par la Ville, ni celui de mise en réseau des compétences existantes au bénéfice du programme. Les mêmes remarques s'appliquent à la collaboration interservices, qui n'est actuellement pas institutionnalisée. Ceci peut s'expliquer par l'absence d'une personne de référence qui puisse servir de point focal au programme et assurer la bonne coordination du groupe de travail avec différents acteurs.

3.3 Le suivi des actions et leur ajustement

Au sein du programme Nature en ville, le suivi et l'entretien ne font pas explicitement partie des tâches des services responsables de la mise en œuvre des actions. Pour chaque action du programme sont désignés un service responsable de la coordination et un service responsable de la réalisation (à noter qu'il s'agit souvent du même service qui se voit attribuer les deux responsabilités), et il « incombe au service (communal) responsable de mettre en place la mesure, en collaboration avec les partenaires respectifs ». ¹¹ L'entretien des projets n'est donc pas mentionné au niveau du programme, mais il en est question, au cas par cas, dans certaines actions. A titre d'exemple, l'action « Suivi biologique de l'étang de la Combacervy » prévoit la définition d'un « programme de suivi à moyen terme » (fiche d'action 4.3.2, premier plan d'action), l'action « Modification de l'entretien le long du cordon de buisson » prévoit de « mettre en place un suivi par un expert externe » (fiche d'action 2.2, deuxième plan d'action) et l'élaboration d'un plan de gestion pour l'entretien différencié des prairies est confiée au Service des parcs et promenades (fiche d'action 9.1, deuxième plan d'action). Cependant, aucun élément disponible ne permet d'affirmer si cet entretien a été effectué ou non. Au contraire, des contre-exemples sont soulevés dans les rapports. Ainsi, « une haie pour favoriser le bruant zizi, oiseau rare des zones de vignobles, plantée lors de la première étape, accueillait l'oiseau lorsqu'elle a été supprimée », « une double allée de cormiers, arbres très rares, a été malmenée par l'installation d'un parking » ou encore « des mares pour les hirondelles ont été régulièrement comblées par des copeaux » (Bilan et perspectives, p.4). L'on peut également mentionner à titre d'exemple le parcours didactique entre Monruz et le Nid-du-Crô, qui a bénéficié d'une forte couverture médiatique lors de son inauguration. Aujourd'hui, l'attention autour de ce projet de grande ampleur est quelque peu retombée, et force est de constater que ce parcours souffre d'un déficit de visibilité auprès des bénéficiaires potentiels (écoles, office du tourisme) et n'est pas non plus mis en avant sur le site internet de la ville. L'absence d'accompagnement dans le cadre du projet de jardins potagers familiaux à Serrières amène à un constat similaire. Les moyens permettant d'assurer l'accompagnement de ces mesures font ainsi régulièrement défaut. Relevons toutefois que pour l'entretien différencié, un suivi de la flore a été réalisé sur plusieurs placettes entre 2009 et 2012 par un botaniste, et que le service des parcs et promenades se charge de réaliser un suivi de plantes rares (orchidées, tulipe sauvage) et de plusieurs prairies sèches.

Les membres du groupe de travail reconnaissent à l'unisson que la majorité des actions ne sont pas pensées sur le long terme. Ainsi, « dès que l'action est finie, on (le groupe de travail) passe à autre chose. L'action est terminée avec sa réalisation concrète, mais il n'y a pas de suivi une fois que c'est terminé. Les moyens pour le suivi et l'entretien des réalisations sont limités ou doivent être inclus dans les budgets de fonctionnement des services respectifs. Le service responsable du suivi d'une ou l'autre action n'est en outre pas réellement défini. » Ceci implique par exemple que les mesures du premier plan d'action ne sont pas entretenues correctement, notamment les panneaux d'information, qui sont en mauvais état et « mériteraient d'être mis à jour ». Les membres du groupe de travail ne sauraient pourtant pas dire qui en est responsable. Le constat est similaire parmi les utilisateurs des jardins familiaux. Si les locataires qui ont bénéficié d'une parcelle depuis le début du projet se souviennent de conseils qui leur ont été adressés sur la manière d'entretenir leur jardin, les utilisateurs plus récents affirment n'avoir jamais reçu de consignes de jardinage particulières allant dans le sens des principes prônés par le programme Nature en ville. Par ailleurs, certains locataires notent l'utilisation « à outrance » de pesticides qui est faite par d'autres usagers, même si le bail à loyer de ces parcelles précise que « l'utilisation de produits de traitement et d'engrais chimiques doit être parcimonieuse ». ¹² Un locataire évoque même un esprit de compétition « pour avoir les plus gros et les plus beaux

¹¹ PV 05-05 du 24 juin 2005.

¹² Document transmis : Bail à loyer pour parcelle de jardin.

légumes ». Il a aussi été rapporté que les plantations ne sont pas toutes indigènes, comme cela devrait l'être. A ce titre, « aucun employé de la Ville ne vient vérifier ce qu'ils (les usagers) font de leur potager ». Par ailleurs, certains locataires estiment que l'implication des citoyens serait plus grande si les projets améliorent directement et explicitement la vie de quartier.

Les éléments d'analyse ci-dessus mettent en avant un problème dans le suivi et l'entretien des réalisations. Aucun plan de gestion n'est adopté sur le long terme, alors que cela permettrait de définir des modalités d'entretien et de déterminer la responsabilité des services concernés qui pourraient ainsi intégrer ces aspects dans leur budget général.

L'atteinte des objectifs exige que des prestations aient été mises en œuvre et que la transformation du comportement des acteurs visés soit réalisée. Il s'agit donc dans un premier temps de récolter des informations sur ces éléments clés de sorte à déterminer dans quelle mesure ils correspondent aux objectifs visés. Si tel n'est pas le cas, il s'agira de déterminer la cause de la non-atteinte de ces objectifs et de proposer des mesures d'ajustement. Des informations doivent également être disponibles quant à la transformation des comportements des acteurs visés. Une définition lacunaire des objectifs a une conséquence sur la capacité des acteurs impliqués dans le programme Nature en ville à en mesurer les effets. Ainsi, le manque de cibles, en termes d'objectifs à atteindre, ne permet pas aux personnes concernées d'émettre un jugement sur le succès des mesures, puisqu'aucune valeur idéale n'a été fixée.

Dans les faits, les séances du groupe de travail consistent, au-delà de la coordination interne, à tenir au courant ses différents membres de l'avancement des mesures vers les objectifs fixés. Les informations relevées dans les procès-verbaux se concentrent autour des réalisations concrètes liées à la mesure en question, et donc au niveau de la prestation à offrir. Les implications en termes de résolution du problème sont quant à elles absentes de ces documents. Les seules informations qui dépassent le stade des réalisations se trouvent dans les deux bilans réalisés après les plans d'action. Ainsi, le bilan de la première phase (1999-2004) précise que « les premières observations dans le périmètre du nouvel étang de la Combacerverey montrent que les objectifs d'améliorer la biodiversité et de sensibiliser les promeneurs aux valeurs naturelles sont largement atteints. La présence de canards, de divers insectes et de petits animaux en est la meilleure preuve » (Ville de Neuchâtel 2004 : 12). Le bilan général établi après la fin du deuxième plan d'action relève que « plusieurs espèces ont pu renforcer leurs populations » et précise que « ces constats (ont été) établis par les naturalistes en dehors du programme Nature en ville » car il n'y a « pas de mandats systématiques de suivi scientifique dans le cadre dudit programme » (Ville de Neuchâtel 2015 : 4). Ces informations succinctes ne permettent donc pas d'avoir une compréhension d'ensemble de l'apport des actions quant à l'atteinte des objectifs qualitatifs et quantitatifs qui seraient fixés.

Les membres du groupe de travail rencontrés relèvent également le manque de retours sur les effets des actions par rapport aux objectifs définis. Selon l'un d'eux, « il n'y a pas d'importance qui est attachée au retour vis-à-vis des objectifs, on ne fait pas le travail de A à Z ». Par ailleurs, ils regrettent le fait de lancer des projets sans toujours savoir quels sont les impacts en termes de sensibilisation et d'appropriation des aménagements de la part de la population. Tous jugent cependant avoir généralement atteint leurs objectifs, sauf en ce qui concerne les mesures de communication et de sensibilisation. Les spécialistes de l'environnement et de la biodiversité consultés saluent à l'unanimité ce qui a été fait et reconnaissent que « la biodiversité a clairement augmenté, grâce notamment à l'entretien différencié des talus, même s'il s'agit pour la plupart d'espèces encore non menacées ». Ces jugements ne peuvent cependant pas être basés sur des critères objectifs, mais relèvent plutôt d'une appréciation individuelle, vu le manque d'indicateurs sur lesquels ces différents acteurs pourraient se baser et le manque d'informations sur la situation initiale. La question de savoir dans quelles mesures

le programme a participé, le cas échéant, à la résolution du problème ne trouve que peu de réponses objectivement fondées. L'absence d'indicateurs de suivi empêche donc bien souvent d'évaluer si les objectifs ont été atteints quantitativement. Seule une évaluation qualitative, par essence plus subjective, est possible dans la plupart des cas.

La mesure de l'écart éventuel entre les résultats et les objectifs alimente un processus continu de redéfinition et d'ajustement des mesures, dans une logique d'amélioration du contenu du programme. Cette logique ne fait pas partie de la stratégie développée explicitement par le programme Nature en ville, au vu du manque de retour sur l'atteinte des objectifs. Cet aspect est reconnu par les membres de ce groupe de travail, alors qu'il leur serait utile, selon eux, « d'avoir des données sur les impacts pour orienter les futurs plans d'action ». Cependant, il convient de relever un certain processus d'apprentissage entre le premier et le deuxième plan d'action. Ainsi, le bilan effectué à la fin de la première phase d'action « a démontré que les actions isolées et réparties sur l'ensemble du territoire n'avaient que peu d'impact si les milieux n'étaient pas mis en réseau » (Ville de Neuchâtel 2005 : 5). Pour y remédier et « afin de concentrer les moyens et renforcer ainsi l'impact des mesures de Nature en ville » (idem), les mesures du deuxième plan d'action se concentrent sur un site spécifique, entre Monruz et le Nid-du-Crô. Ce choix relève d'une prise de position du groupe de travail, qui a estimé que les mesures étaient trop déconnectées les unes des autres et a ajusté la démarche en regroupant les actions dans un périmètre précis au lieu de se disperser.

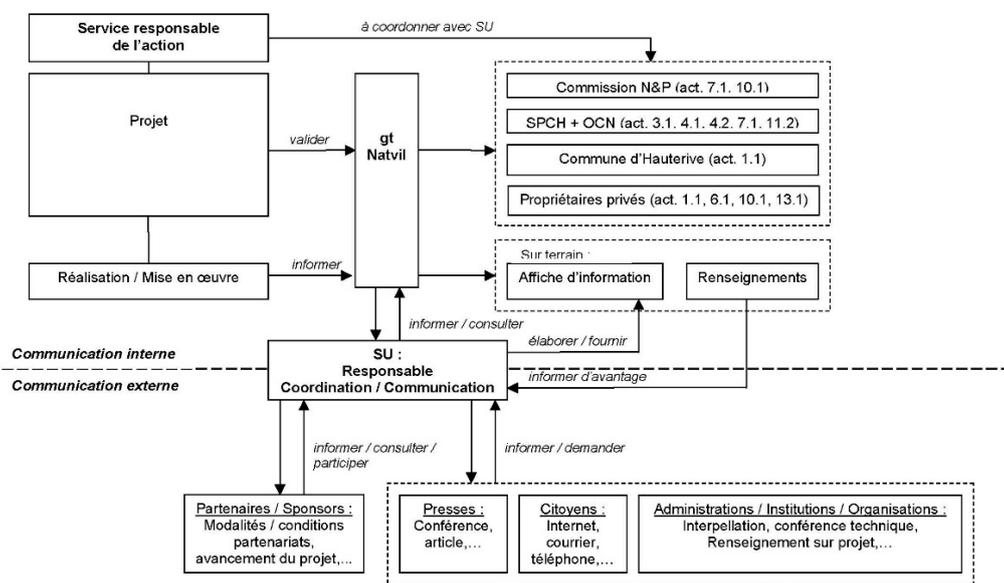
3.4 La communication externe

Dans ce dernier volet consacré au pilotage du programme Nature en ville, l'accent est porté sur la communication externe au groupe de travail et aux services y étant intégrés.¹³ Celle-ci consiste principalement d'une part à informer les bénéficiaires des projets mis en œuvre pour ainsi valoriser les actions du programme et d'autre part à sensibiliser la population, les services communaux ne faisant pas partie du groupe de travail et les privés de l'importance de la nature en ville et de sa préservation. Placée sous la responsabilité de la Section de l'urbanisme, elle répond aux objectifs du programme Nature en ville suivants : « Informer régulièrement la population sur l'avancement des actions ; sensibiliser la population et les services communaux de l'importance des milieux naturels et la biodiversité en ville ; faire participer la population à la réalisation des actions ; chercher une forme de partenariat avec des privés et collaborer entre les services » (voir chapitre 2.3, Conseil communal de la Ville de Neuchâtel 2007 : 8).

La communication externe a été schématisée par les responsables du programme Nature en ville en janvier 2008 dans le cadre du deuxième plan d'action (voir Figure 8 ci-dessous). Cependant, ce concept de communication n'a pas véritablement été mis en œuvre, dans un contexte de manque de ressources, selon les membres du groupe de travail, qui ont alors privilégié d'autres actions prioritaires (recherche de financement, finalisation du plan d'action, etc.). Une autre remarque relative à ce schéma s'impose : le rectangle « Sur terrain », s'il est bel et bien de la responsabilité du groupe de travail, ne consiste pas en de la communication interne mais externe, dans la mesure où les affiches d'information élaborées ou les renseignements fournis sont destinés à la population.

¹³ La communication interne, soit globalement la transmission d'information sur le programme Nature en ville par la Section de l'urbanisme aux services communaux intégrés au Groupe de travail Nature en ville, s'apparente plutôt à des modalités de coordination lorsque ces projets sont réalisés et mis en œuvre (voir chapitre 3.2).

Figure 8 : Processus d'information et de coordination



01-natvil-act2_communication.doc

22.01.2008

Source : Document transmis.

Il convient à présent de passer en revue les différents outils de communication utilisés par le programme Nature en ville. A l'occasion de l'Année européenne de la conservation de la nature en 1995, la Ligue neuchâteloise pour la protection de la nature et le Muséum d'histoire naturelle de Neuchâtel ont publié conjointement l'ouvrage « Coup d'œil sur la nature en ville de Neuchâtel » (1996). Celui-ci se destine autant à des privés qu'aux administrations et institutions neuchâteloises et d'ailleurs. En effet, il dresse non seulement le tableau de la nature en ville de Neuchâtel, mais regroupe également les attentes de la population en ce qui concerne la nature en ville, recueillies lors de l'exposition « Coup d'œil sur la nature en ville » tenue en février 1996 au péristyle de l'Hôtel de Ville de Neuchâtel, ainsi que les explications de la démarche globale « Nature et paysage » et des perspectives futures par les services communaux concernés. Pour les plus intéressés, l'ouvrage contient enfin un guide pour effectuer des réalisations concrètes en faveur de la nature en ville, un plan des sites proposés pour l'observation de la nature en ville de Neuchâtel, une liste d'adresses utiles et l'index des noms d'espèces présentées.

Une collection de livres dirigée par Blaise Mulhauser pour le Muséum d'histoire naturelle a été également publiée, en collaboration avec différentes institutions, à l'adresse d'un large public. Le guide ornithologique « Neuchâtel, cité des oiseaux » (2001) recense les oiseaux nichant sur la commune de Neuchâtel et les oiseaux d'eau y hivernant. Il propose aussi douze promenades permettant de découvrir l'avifaune de la commune. Le livre « Neuchâtel, cité des arbres » (2002) liste les espèces d'arbres poussant à Neuchâtel et met à disposition du lecteur sept promenades consacrées au patrimoine dendrologique de la commune. Ces deux ouvrages ont reçu le soutien financier de la Ville de Neuchâtel et du Fonds suisse pour le paysage. Enfin, « Neuchâtel, cité de l'eau » (2009), qui a reçu le soutien financier de la Ville de Neuchâtel, de l'ASPAN, du Fonds suisse pour le paysage, de l'OFEV et de l'entreprise Fachinetti SA, met en lumière l'histoire particulière de la relation de Neuchâtel avec l'eau avant de mentionner ses enjeux contemporains et de suggérer sept promenades au bord de l'eau.

Trois guides sous forme de brochure ont également été réalisés par la Ville de Neuchâtel dans le cadre du plan d'action Nature en ville afin de distiller des conseils ciblés aux particuliers, néophytes ou professionnels : « Les murs en pierre. Neuchâtel et Chaumont, Conseils pour la réalisation et l'entretien » (2004), réalisé par les services Urbanisme et Parcs et promenades, « Les revêtements perméables. Conseils pour la réalisation et l'entretien » (2004), réalisé par les services Parcs et promenades et Urbanisme et « La végétalisation des façades et des murs. Conseils pour la réalisation et l'entretien » (2009), réalisé par les services Aménagement urbain et Parc et promenades s'inscrivant dans le nouveau plan d'action plus spécifique situé sur les rives du lac entre Monruz et le Nid-du Crô. A noter que tous ces guides de conseil ont reçu un soutien financier du Fonds suisse pour le paysage (FSP) et de l'OFEFP (aujourd'hui l'OFEV), ainsi que de sponsors privés.

Pour informer continuellement les citoyens (et indirectement les autres services administratifs et institutions intéressées) sur le programme Nature en ville, les actions mises en œuvre et les événements à venir, le groupe de travail, via la Section de l'urbanisme, s'adresse aux médias. Si un article sur « Neuchâtel, la ville verte » est paru dans *Schweiz*, revue suisse en 1997 ou que la radio (RTN) a parfois relayé l'information sur les actions mises en œuvre, ce sont le journal de la Ville « *Vivre la ville* » et « *L'Express* » qui constituent les canaux principaux d'information pour les annonces, articles, conférences et communiqués de presse. Il est intéressant de relever par ailleurs qu'un numéro spécial de « *Vivre la ville !* » a été consacré en juin 2010 à la biodiversité, année internationale consacrée à la biodiversité.

Pour certains événements particuliers, où la participation de la population était particulièrement espérée, comme par exemple pour la journée portes-ouvertes du 8 mai 2004 marquant la fin du premier programme d'action, des flyers ont également été réalisés. Pour coïncider avec la manière de plus en plus commune de s'informer de la population, les sites Internet de la Ville et de *L'Express* ont également servi de canaux d'information.

Enfin, pour sensibiliser la population directement sur le terrain, des panneaux d'information ont été installés sur les lieux de l'action et renseignent les intéressés sur l'objectif de celle-ci. Une trentaine de panneaux explicatifs pérennes a ainsi été posée dès 1999 sous la responsabilité de la Section de l'Urbanisme. Des panneaux de chantier ont ensuite été installés entre 2008 et 2010 pour informer la population neuchâteloise de la création d'une garde neuchâteloise et du remplacement d'arbustes exotiques. En outre, certaines actions ont permis d'impliquer la population et de toucher un public plus large, à l'exemple de la construction et la pose de nichoirs, la plantation de haies, les animations pour les enfants dans le cadre de la place de jeux, etc. Ces interventions permettent, à titre ponctuel, de faire connaître le programme et de sensibiliser les personnes présentes.

Au vu de ce qui précède, on peut observer qu'un effort de communication externe a été entrepris depuis 1996, au travers de divers moyens en fonction des différents publics cibles, qu'il s'agisse des partenaires ou sponsors, de la presse, des citoyens ou des services administratifs communaux ne faisant pas partie du groupe de travail Nature en ville. Depuis l'élaboration du plan d'aménagement communal, les responsables du programme ont été sensibles à l'importance de la communication, puisque 25 actions du premier programme d'action 1999-2004 sur 48 relèvent globalement de la communication externe (voir chapitre 2). Comme cela a été mentionné, de conséquents ouvrages de références ont été réalisés de concert entre différents services administratifs. Réaliser des ouvrages de référence est une chose,

mais pour sensibiliser la population et les services administratifs, il est nécessaire que ceux-ci soient diffusés.¹⁴ Et à ce titre, l'absence d'une stratégie de diffusion grand public est à relever.

Dans le deuxième plan d'action (2007-2014), les 9 actions de communication externe sur 17 (voir chapitre 2) se concentrent davantage sur des interventions ponctuelles, liées à des événements spécifiques. Le thème de la communication en soi a été abandonné. Néanmoins, l'information de fond est maintenue, avec la parution du troisième guide de conseil et du troisième ouvrage sur l'eau, mais la priorité est davantage portée sur le suivi des actions par la presse. De surcroît, des actions de sensibilisation ponctuelles ont été organisées, à l'écologie des jardins dans les écoles par exemple, mais leur occurrence est liée à la motivation des enseignants.

Selon les membres du groupe de travail, il ressort clairement que la communication et la sensibilisation sont les aspects jugés les plus problématiques et devant être améliorés. En ce qui concerne plus particulièrement l'information produite, il y a unanimité entre les personnes rencontrées sur le fait que, particulièrement vis-à-vis de la population mais également des autres services de la ville, celle-ci n'est pas suffisante pour que le programme soit correctement reconnu et soutenu. Surtout, elle n'est pas systématique. Cette carence s'explique pour la grande majorité des personnes rencontrées par le manque de temps, d'expertise et de ressources des membres du groupe de travail pour préparer les annonces et autres dossiers de presse. Ce sont les raisons pour lesquelles le chargé de communication de la Ville a un rôle de soutien et de relais médiatique. Mais il s'avère que le manque d'institutionnalisation du programme Nature en ville fait que les éléments de communication transmis au chargé de communication de la Ville ne sont pas prioritaires. Un manque de continuité et de stabilité au niveau des chargés de la communication de la Ville ces dernières années peut être souligné. Par ailleurs, s'agissant des supports conséquents de communication produits, un manque de diffusion est à relever, alors qu'au sujet du site Internet, seule une mise à jour très irrégulière est opérée.

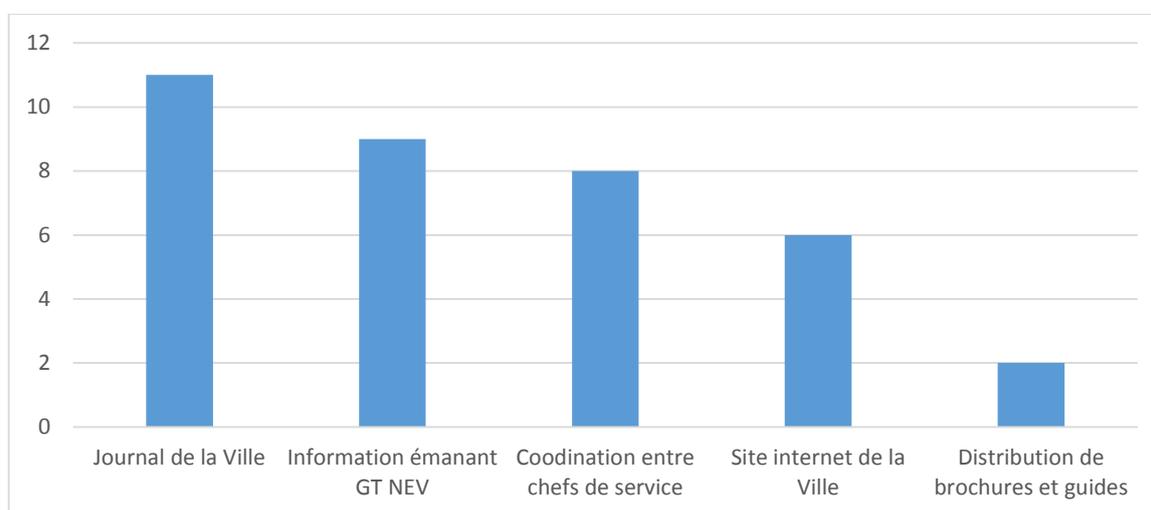
En ce qui concerne les actions de sensibilisation, les entretiens effectués révèlent que celles-ci sont choisies au cas par cas, sans critère, mais plutôt en fonction des opportunités et des compétences spécifiques du service en charge de l'action menée ou arrivée à son terme. Là-également, le caractère ponctuel et aléatoire des actions de sensibilisation est expliqué par le manque de disponibilité et de ressources des parties prenantes du groupe de travail : « Dans le cadre du programme Nature en ville, on n'a pas les moyens de faire quelque chose avec un suivi sur le long terme ». Bien que la possibilité d'entrer en contact avec la population pour la sensibiliser sur les questions d'environnement, de qualité de vie et de biodiversité soit reconnue comme un point fort du programme, les propos recueillis indiquent que l'on déplore que les citoyens ne soient pas plus impliqués sur davantage d'actions didactiques concrètes. Les actions de sensibilisation ayant été concrètement organisées, en étant mises en œuvre sans véritable stratégie à long terme et sans viser un public cible identifié, ne permettent donc pas véritablement de changer les pratiques et habitudes des citoyens insensibles à la préservation de l'environnement et de la biodiversité.

Les services communaux ne faisant pas partie du groupe de travail ont également eu la possibilité de donner leur avis sur la communication réalisée dans le cadre du programme Nature en ville au travers d'un questionnaire en ligne. Les résultats montrent d'une part que l'existence du programme est connue par la plupart des responsables des services (79%), lesquels en ont pris connaissance dans la plupart des cas (90%) après leur entrée en fonction dans l'administration communale, principalement par le biais de la coordination entre chefs des services, du journal de la ville ou d'informations émanant

¹⁴ Les informations disponibles ne permettent pas de quantifier l'ampleur de la diffusion effectuée.

du groupe de travail.¹⁵ En ce qui concerne d'autre part les efforts en matière de communication externe fournis par le groupe de travail dans le cadre du programme, une grande majorité des 19 services externes qui se considèrent impliqués dans le programme n'ont pas souhaité se prononcer (« sans avis »), et sur les 8 services qui se sont positionnés, l'évaluation des aspects liés à la communication externe est globalement assez négative. En effet, 5 ont qualifié la communication entre le groupe de travail Nature en ville et les services de « plutôt mauvaise » ou « mauvaise ». Les principaux moyens de communication via lesquels ils souhaitent être informés régulièrement sont les suivants: tout d'abord du journal de la Ville, suivi par les informations émanant directement du groupe de travail Nature en ville et de la coordination informelle entre chefs des services, avant le site internet de la ville (voir Figure 9). Enfin, 11 personnes se sont exprimées au sujet de la sensibilisation de la population aux problématiques traitées par le programme, en la qualifiant surtout de plutôt mauvaise (6) ou mauvaise (1).

Figure 9 : Par quels biais souhaiteriez-vous être informé à propos du programme Nature en ville ? (plusieurs réponses possibles)



Source : questionnaire en ligne (IDHEAP).

L'équipe d'évaluation s'est finalement adressée aux principaux partenaires externes et bénéficiaires du programme Nature en ville pour recueillir leur perception de la communication effectuée. Il est possible de mettre en évidence le fait que pour les deux plans d'action, l'entretien différencié ou extensif de surfaces végétales ainsi que la conservation de la faune en ville figurent parmi les mesures les plus connues par les 9 spécialistes de la biodiversité, et que leur connaissance des actions de communication est globalement assez faible, mis à part ce qui concerne la pose de panneaux explicatifs et le suivi des actions par la presse lors du premier plan d'action. Il s'avère par ailleurs que l'information reçue au sujet des enjeux liés à la biodiversité en milieu urbain ainsi que l'élaboration de règles d'aménagement en lien avec l'élaboration du plan de quartier de Monruz tenant compte de critères du programme Nature en ville dans le deuxième plan d'action leur étaient inconnues. Quant aux professionnels du bâtiment et du paysage consultés, ils souhaitent tous une information plus soutenue sur le long terme pour pouvoir se positionner par rapport à une éventuelle collaboration car « si on connaît les objectifs on peut au moins décider de les partager ou pas ». Les utilisateurs des jardins potagers familiaux ont déjà entendu parler du programme Nature en ville par le biais du journal L'Express, mais ils n'ont pas pu

¹⁵ Le site internet de la ville, ainsi que les brochures et guides, se situent en bas du classement des moyens de communication ayant permis aux chefs de service de connaître le programme (6% dans les deux cas, plusieurs réponses étaient possibles).

donner des exemples de mesures concrètes. Par ailleurs, aucune des personnes interrogées ne situe les jardins potagers familiaux dans le cadre de ce programme. Les locataires des parcelles n'ont pas conscience de faire partie d'un projet spécifique de promotion de la nature en ville et n'ont reçu aucune indication allant dans ce sens. Par conséquent, le programme Nature en ville, à cause de l'information ponctuelle voire lacunaire produite, n'a pas une identité claire aux yeux des professionnels et de leurs bénéficiaires. Certains enseignants contactés connaissent le programme Nature en ville par le biais des journaux, des publications du programme, de discussions avec des associations de défense de la nature ou par l'intermédiaire du groupe de travail. L'information est cependant jugée assez peu efficace par ceux-ci car « le tournus des enseignants est important » et les nouveaux venus ne sont pas tenus au courant, alors qu'ils pourraient être intéressés à inscrire une thématique Nature en ville dans leur programme. Par ailleurs, les publications et le parcours didactique, qui ont aussi une finalité pédagogique et de sensibilisation, ne sont pas utilisés ; seule une personne indique se servir des publications comme documents-ressources, et aucune n'a utilisé le parcours didactique.

En guise de synthèse, il ressort clairement de cette analyse de la communication externe transversale aux différents types d'acteurs que, d'une part, les actions mises en œuvre ont été communiquées via différents canaux d'information, principalement lors du premier plan d'action, mais qu'une véritable stratégie de diffusion permettant de toucher la population est inexistante. D'autre part, des actions de sensibilisation ont été organisées ponctuellement, mais sans qu'il existe une réelle volonté de cibler un public particulier dont on souhaite qu'il se rende davantage attentif à la nature et la biodiversité en ville. En bref, bien que le programme Nature en ville possède son propre logo et bénéficie d'un concept de communication, pas réellement mis en œuvre faute de moyens, une véritable identité propre lui fait encore défaut. Par ailleurs, la communication externe effectuée est problématique parce qu'elle n'a pas pour finalité la transformation du comportement des citoyens insensibles aux problématiques traitées par le programme Nature en ville.

Synthèse du chapitre 3

Le portage politique et la base réglementaire du programme

- Le programme Nature en ville a été soutenu politiquement à travers le vote de crédits successifs et est inscrit dans les objectifs de législature actuels, notamment en ce qui concerne la promotion du rayonnement de la ville et de son agglomération.
- Cette volonté politique affichée ne se traduit pas dans le discours politique et jusqu'à ce jour dans l'appui politique apporté au programme Nature en ville, alors que parallèlement, d'autres actions en faveur de la biodiversité et de l'environnement sont réalisées et sont valorisées politiquement.
- La base réglementaire du programme, qui permet d'ancrer celui-ci dans la pratique des services, est lacunaire en ce qui concerne la faune, tandis que la flore bénéficie de règles figurant dans différents instruments.
- Les règles écrites n'ont souvent pas de force obligatoire.
- Les acteurs du domaine de l'architecture et du bâtiment ne sont pas favorables à des règlements plus contraignants, tandis que les spécialistes de la biodiversité y aspirent.

Les modalités de coordination

- Les séances de coordination interne du groupe de travail réunissent les différents représentants des services afin de valider les stratégies et les actions à mettre en œuvre, ainsi que d'échanger sur l'avancement des mesures.
- Les cahiers des charges n'intègrent pas les tâches liées au programme Nature en ville.
- La fréquence des réunions varie en fonction des étapes du programme et dépend grandement de la charge de travail des différents collaborateurs.
- La collaboration avec des partenaires externes au groupe de travail a lieu ponctuellement, en lien avec des projets spécifiques, et n'est pas institutionnalisée sur le long terme.
- La lisibilité du programme fait défaut et les associations actives dans la protection de l'environnement réalisent des actions qui correspondent aux critères du programme Nature en ville, mais qui n'y sont pas intégrées.
- Les professionnels du bâtiment préconisent des modalités de coordination en amont des projets, afin d'assurer un équilibre entre les intérêts publics et privés en jeu.
- Les services externes au groupe de travail ne souhaitent pas être davantage impliqués, ce qui indique que les services pertinents actifs dans la thématique de la nature en ville sont déjà membres du groupe de travail.

Le suivi des actions et leur ajustement

- Les actions bénéficient d'un important investissement de départ, mais sont préteritées par un déficit d'accompagnement et de suivi qui en limite la portée.
- Les actions réalisées ne sont pas accompagnées sur le long terme et certaines d'entre elles ont été supprimées.
- Les informations récoltées ne permettent pas d'avoir une vue d'ensemble sur l'atteinte des objectifs, car elles se concentrent sur les réalisations et non sur l'effet des actions.
- Si un certain processus d'apprentissage est à relever entre le premier et le deuxième plan d'action en ce qui concerne le périmètre d'action, les informations ne permettent pas, de manière générale, de proposer des améliorations sur la base de ces observations.
- L'absence de cibles et d'indicateurs clairement définis ne permet pas au groupe de travail de piloter le programme Nature en ville.

La communication externe

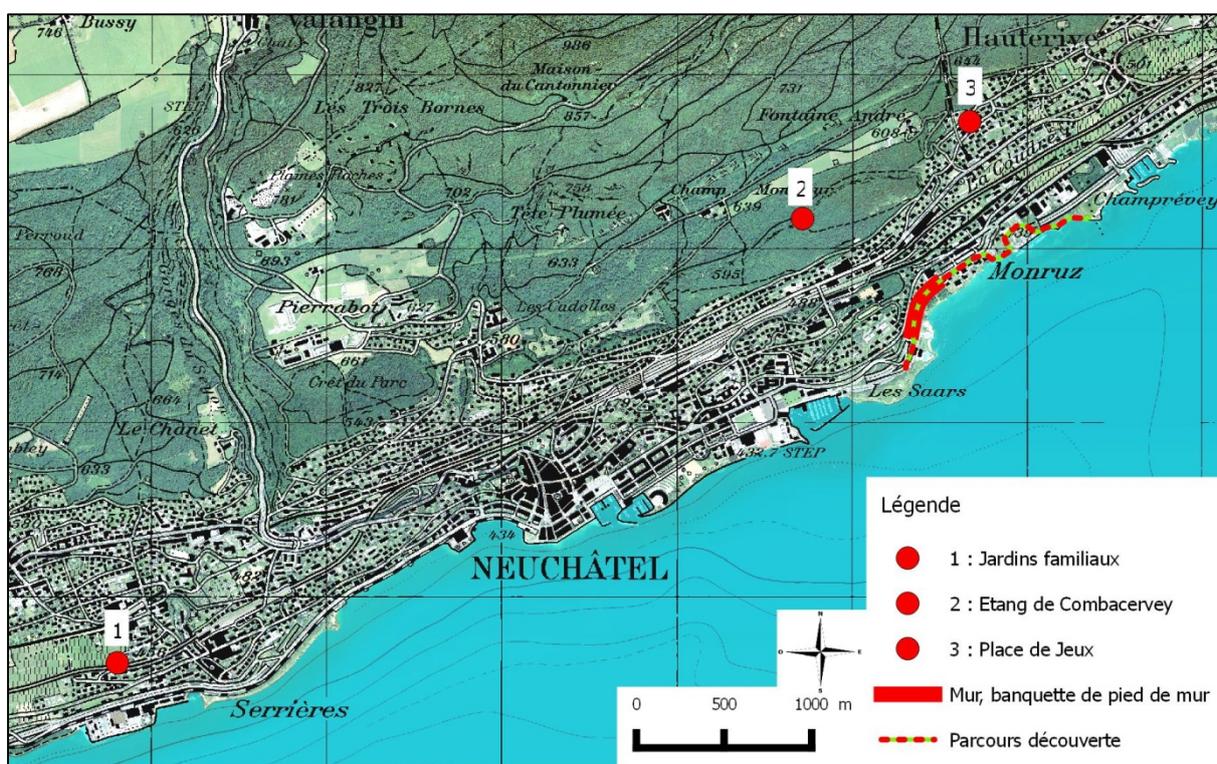
- Les responsables du programme ont été sensibles dès le début à l'importance de la communication, mais les ouvrages conséquents réalisés n'ont pas été valorisés car globalement une stratégie de diffusion grand public est inexistante.
- L'information a été produite à travers divers moyens et vis-à-vis de différents destinataires mais pas de manière systématique.
- Des actions de sensibilisation pour la population ont été ponctuellement organisées sans qu'une véritable logique ne sous-tende leur sélection et sans que celles-ci ne visent véritablement à transformer les pratiques (celles par exemple des utilisateurs des jardins potagers familiaux).
- L'ensemble des acteurs considère que la communication externe effectuée, parce qu'elle ne se destine pas à un public particulier via des mesures exemplaires, ne vise pas suffisamment la sensibilisation des acteurs.
- Les membres du groupe de travail jugent la communication et la sensibilisation de la population comme les aspects les plus problématiques du programme, notamment à cause du manque de temps et de ressources à leur disposition. Les services communaux ne faisant pas partie du groupe de travail considèrent globalement les efforts de communication et de sensibilisation produits comme insuffisants.
- C'est à travers le Journal de la Ville que les services communaux ne faisant pas partie du groupe de travail souhaitent en majorité être régulièrement informés des actions entreprises dans le cadre du programme Nature en ville.
- Les partenaires externes et bénéficiaires du programme Nature en ville pointent principalement du doigt la nature ponctuelle voire lacunaire de l'information produite, ce qui complique leur identification et leur reconnaissance du programme.

4. LES PROJETS MIS EN ŒUVRE DANS UNE PERSPECTIVE ECOLOGIQUE

4.1 Evaluation écologique de six actions représentatives

En concertation avec le groupe de pilotage, six actions représentatives ont été retenues afin d'évaluer l'impact écologique des mesures réalisées durant les deux phases du programme. Ce choix se veut le reflet de la diversité des actions menées ainsi que des difficultés et des réussites rencontrées durant le programme. La Figure 10 montre la localisation des différentes actions analysées. L'action 13.1 du deuxième plan d'action, qui n'est pas précisément délimitée, n'est pas représentée.

Figure 10 : Localisation des actions analysées



Source : L'Azuré.

Aménagement d'un étang à Combacervery (actions 4.3.1, 4.3.2, 4.3.3 de la phase I du plan d'action)

Un étang (Figure 11) a été créé dans le secteur nord de la ville au lieu-dit de la Combacervery. Les objectifs des actions liées à cet aménagement étaient : la création d'un point d'eau pour augmenter la biodiversité dans le secteur nord de la ville (4.3.1), assurer le suivi de la colonisation de l'étang (4.3.2) et sensibiliser les futurs enseignants à la biodiversité (4.3.3).

La colonisation du milieu a été bonne avec l'arrivée d'espèces comme le triton alpestre, le crapaud commun ou encore le crapaud accoucheur. Cet étang, de par sa taille, permet aussi à de nombreuses chauves-souris de venir s'hydrater et également se nourrir pour une part d'entre elles. Des espèces d'odonates et d'insectes aquatiques ont aussi été favorisées. D'un point de vue biologique, le site répond donc aux objectifs de l'action 4.3.1.

Le projet d'aménagement de l'étang comportait aussi une phase de suivi scientifique et une phase de sensibilisation auprès des futurs enseignants (action 4.3.2 et 4.3.3). Les résultats de ces deux actions sont mitigés, d'une part car le suivi scientifique n'a pu être effectué par manque de disponibilité des personnes concernées, d'autre part car l'institution formatrice des enseignants (HEP, anciennement Ecole normale) ne semble pas avoir utilisé l'étang de Combacervery pour la formation et la sensibilisation de ses étudiants. L'Ecole normale avait été approchée et intégrée dans la plantation d'espèces aquatiques à la Combacervery. Après la réorganisation de la HEP (formation donnée dans plusieurs villes à l'échelle intercantonale), il n'y a pas eu de suite à cette collaboration. Il est cependant à noter que l'Université de Neuchâtel, dans le cadre du bachelor en biologie, utilise fréquemment ce lieu pour les cours de faunistique. Relevons enfin qu'un nombre important de promeneurs passe aux abords de l'étang, profitant de l'espace créé et des informations transmises via un panneau explicatif. L'étang participe ainsi pleinement à la sensibilisation du public.

Figure 11 : Etang de Combacervery



Source : L'Azuré.

Aménagement d'un jardin potager familial (action 7.5.1 de la phase I du plan d'action)

Le jardin potager familial a été aménagé sur un espace de 800 m² situé à la rue des Troncs, sise à l'ouest de Neuchâtel, dans le quartier de Serrières (Figure 12). Cet espace cultivable a été mis à disposition des habitants avec pour objectif de sensibiliser la population à une utilisation écologique des jardins. De plus, des actions visant à favoriser la biodiversité environnante avaient pour objectif d'amener une plus-value écologique sur le site (plantation d'une haie d'arbustes indigènes et d'arbres fruitiers à haute tige, aménagement d'une prairie naturelle sur le talus ; action 9.2.1).

Si le jardin potager existe et est utilisé, force est de constater qu'il est difficile d'évaluer l'impact écologique de l'action, l'état initial n'étant pas connu. Mais le but premier de cette mesure visait plus spécifiquement la sensibilisation des usagers. Les entretiens téléphoniques menés avec les utilisateurs ont mis en évidence des pratiques de jardinage peu en accord avec les objectifs. De plus, les utilisateurs n'étaient généralement pas au courant du rattachement des jardins au programme Nature en ville. Ils n'ont pas été sensibilisés et n'ont pas reçu d'informations les conseillant sur les pratiques désirées (voir chapitre 3). Ce constat interroge sur l'impact et le suivi dans le temps d'une telle action. En effet, si la

finalité de l'action, à savoir la création d'un jardin potager, est entièrement remplie, l'objectif d'une sensibilisation aux pratiques respectueuses des ressources naturelles ne semble pas avoir été atteint.

Figure 12 : Jardins potagers familiaux de la Rue des Troncs



Source : L'Azuré.

Place de jeux favorisant la découverte de la nature (action 7.9.1 de la phase I du plan d'action)

Une nouvelle place de jeux a vu le jour à la Vy d'Etra dans le cadre de cette action. Réalisée pour ouvrir l'esprit des enfants à la nature les environnant par le jeu, elle a été aménagée avec du matériel naturel et la plantation d'essences indigènes. Elle favorise donc la biodiversité du quartier et participe plus généralement à la trame verte de la ville. Des actions ont été menées par le service des parcs et promenades avec les enfants du quartier pour les sensibiliser à la nature et ainsi leur permettre de prendre conscience de leur environnement. Même si l'objectif à atteindre était formulé de manière très générale et qu'aucun aspect quantitatif n'était avancé, nous pouvons estimer que cette action remplit les objectifs écologiques fixés.

Figure 13 : Place de jeux naturelle de la Vy d'Etra



Source : L'Azuré.

Amélioration de la banquette en pied de mur, végétalisation du mur et sensibilisation (actions 4.1 et 4.2 de la phase II du plan d'action)

Ces actions touchent plusieurs aspects allant de la valorisation écologique à la sensibilisation. D'un point de vue écologique, l'aménagement de la banquette en pied de mur le long de la route des Falaises est favorable à la biodiversité. La plantation d'espèces indigènes herbacées telles que le thym, l'origan, la centaurée ou encore la sauge des prés constitue une source de nourriture pour un nombre élevé d'insectes. De plus, la présence de buissons indigènes (troène, épine noire, rosier ou encore cornouiller) augmente la disponibilité en nourriture pour les insectes, mais également pour les oiseaux qui se nourrissent de leurs fruits. Des discussions avec des professionnels impliqués dans l'évaluation écologique du secteur corroborent le sentiment d'amélioration écologique du site. Au regard de sa longueur et de son lien avec les actions menées dans la continuité de la route des Falaises en direction de Monruz (action 7.1), cet aménagement renforce également la fonctionnalité du corridor biologique entre le Nid-du-Crô et la plage située à proximité de la société nautique (Figure 15). Les actions entreprises augmentent ainsi clairement la valeur écologique du secteur.

La végétalisation du mur surplombant la banquette aménagée le long de la route des Falaises est importante. Il est cependant à mentionner que la plupart des structures-guide aménagées pour favoriser les plantes grimpantes ne sont pas ou peu colonisées. La colonisation paraît donc plus spontanée qu'induite. Ce constat ne remet pas en question l'intérêt écologique et paysager de ce type de mesure.

La création d'un guide pour la végétalisation des murs a concrétisé le volet sensibilisation. Si d'un point de vue matériel l'action est aboutie, la diffusion de l'information auprès des professionnels et des privés semble déficitaire, réduisant l'impact recherché par cette réalisation (voir chapitre 3.4).

Figure 14 : Amélioration de la banquette en pied de mur et végétalisation du mur



Source : L'Azuré.

Figure 15 : Illustration du couloir biologique créé par les actions 4.1, 4.2 et 7.1



Source : L'Azuré.

Conservation de la nature (action 13.1 de la phase II du plan d'action)

Cette action regroupe une grande diversité de mesures visant la conservation de la faune rare ou caractéristique des milieux urbains. Elle contient deux types d'action : amélioration de l'offre en gîtes via l'installation de nichoirs pour les martinets, les hirondelles et les chauves-souris, la pose de nichoirs à chauves-souris et à abeilles, ou encore la création du Kikajon au jardin botanique ; augmentation de l'offre en milieux naturels, par ex. par le biais de la plantation de haies (Figure 16). Toutes ces actions, même si elles ne répondent pas à une logique de planification et ont été réalisées prioritairement selon les opportunités, entraînent une amélioration pour les groupes d'espèces visés et la biodiversité en général. Précisons que l'évaluation de l'effet ne repose pas sur le suivi d'indicateurs mais consiste en une évaluation subjective et générale, les mesures prises individuellement ayant des réussites variables. Malgré cela, la multiplication de ce genre de mesures permet de créer une densification des lieux de vie et des relais potentiels au sein de l'espace urbanisé. Ces habitats secondaires sont importants pour permettre à la faune urbaine de se maintenir à l'intérieur des villes, plus particulièrement dans le contexte de l'assainissement énergétique des bâtiments susceptible de réduire l'offre en gîtes disponibles pour les espèces inféodées au milieu bâti. Cette action répond donc pleinement aux objectifs de la conception directrice.

Figure 16 (de gauche à droite et de haut en bas) : hôtel à insectes et plan d'eau, STEP de la Ville de Neuchâtel ; nichoirs à martinets noirs intégrés dans un immeuble rénové, Espace de l'Europe 2 près de la gare CFF ; nichoirs à hirondelle de fenêtre, patinoire du Littoral ; nichoirs à chauves-souris, STEP.



Source : L'Azuré.

Parcours découverte des milieux naturels de Nid-du-Crô à Monruz (action 1.1 de la phase II du plan d'action)

Inauguré le 19 septembre 2014, ce parcours invite à découvrir les particularités naturelles présentes le long du secteur Nid-du-Crô – Monruz. Cette action de sensibilisation met donc en valeur le patrimoine naturel, mais également le travail entrepris lors du deuxième plan d'action du programme Nature en ville, à travers 13 panneaux explicatifs (Figure 17). Si la réalisation du parcours est une réussite, deux aspects sont à mentionner. Le premier porte sur la cohérence entre les panneaux et leur environnement, à l'exemple du panneau décrivant l'importance des tas de pierres pour le cycle de vie des lézards. Ces tas de pierres n'existent pas ou plus deux ans après l'inauguration du parcours. Cet exemple illustre le besoin d'un suivi régulier pour assurer l'adéquation du parcours.

Figure 17 : Exemple d'un panneau explicatif et d'une mesure réalisée (hôtel à insecte)



Source : L'Azuré.

Le deuxième aspect concerne l'utilisation et la visibilité du parcours. Les enseignants et leurs élèves, pourtant cités comme public cible, ne semblent pas l'utiliser, l'existence même du parcours ne leur étant pas forcément connue. De plus, un support pédagogique permettant de préparer une visite du parcours avec une classe fait défaut. La visibilité du parcours est faible que ce soit sur le site internet de la ville ou à l'Office du tourisme, qui n'est pas en mesure de diriger et renseigner les potentiels intéressés. Le parcours didactique est par contre un excellent outil de sensibilisation pour les nombreux piétons utilisant le sentier du bord du lac. En ce sens il joue un rôle indéniable en matière d'information sur les actions réalisées dans le secteur.

4.2 Constats écologiques par rapport aux objectifs du programme Nature en ville

En plus de l'analyse des 6 actions représentatives, nous avons procédé à une évaluation plus générale du programme Nature en ville, du point de vue de sa plus-value écologique. Pour mener à bien cette analyse, nous nous sommes appuyés sur les sources et documents suivants :

- Objectifs définis dans la conception directrice de 1998
- Plans d'action Nature en ville, étapes 1 et 2
- Programme d'action « Nature en ville » Phase 3, Actions spécifiques – Réalisations 1999-2004
- Mandat d'étude pour l'évaluation du programme « Nature en ville » : Bilan et perspectives du programme 1996-2014, Ville de Neuchâtel
- Résultats des entretiens semi-directifs avec les membres du groupe de travail
- Résultats du focus group et des entretiens téléphoniques avec les publics bénéficiaires
- Discussions bilatérales avec les personnes impliquées dans les actions

L'évaluation écologique du programme a été menée en considérant principalement l'axe stratégique « Biodiversité » et « Aménagement qualitatif de l'espace public ». Nous avons cherché à déterminer dans quelle mesure les outils à disposition, la démarche adoptée, l'organisation des projets et les moyens à disposition permettaient de remplir les objectifs liés.

L'évaluation écologique des projets analysés bute régulièrement sur l'absence de documentation détaillée au sujet de l'état initial, en particulier pour les actions d'amélioration ou de création de milieux, ou sur l'état des populations d'oiseaux favorisées par des actions constructives. L'absence d'indicateurs de suivi ne remet pas en cause la qualité des actions entreprises, mais ne permet pas d'en mesurer pleinement les effets, et par conséquent en réduit la portée en termes de communication. La définition de l'état initial et la description d'objectifs quantitatifs et mesurables sont des prérequis à la mise en place d'un suivi des effets, indispensable en vue de démontrer l'efficacité écologique du programme (à l'intention du public bénéficiaire, des politiques, des financeurs), mais également pour y apporter des actions correctrices si nécessaire et pour augmenter le retour sur expérience des personnes impliquées dans ce programme (voir chapitre 3.3).

Par ailleurs, les actions menées en fonction des opportunités se focalisent prioritairement sur les centres d'intérêt et la motivation des membres du groupe de travail (voir chapitre 2.3). Si toutes les mesures d'aménagement réalisées participent « de facto » à la concrétisation des objectifs du programme, il est difficile de déceler une systématique et une priorisation dans le choix des actions entreprises. Une mise en valeur des importantes connaissances à disposition (inventaire des milieux naturels, stations d'espèces rares ou menacées, colonies de martinets, d'hirondelles et de chauves-souris, etc.) permettrait à la ville de se doter d'outils de planification qui font actuellement défaut. Les exemples développés dans d'autres villes (voir chapitre 5) montrent que ces outils permettent de prioriser les actions, de maximiser leur effet et d'allouer les moyens financiers et humains de manière plus ciblée et efficiente.

Comme cela a déjà été souligné, la Ville de Neuchâtel dispose d'inventaires détaillés, notamment en matière de connaissance des gîtes occupés par les chiroptères. Cet inventaire doit permettre de prioriser les lieux où la prise en compte des chauves-souris est nécessaire lors de travaux de rénovation. Il offre une base commune de discussion entre les acteurs décisionnels et les spécialistes des chauves-souris. Malgré cela, plusieurs réalisations ont mis en évidence un manque de concertation entre les acteurs, réduisant la portée des actions entreprises. Cet exemple illustre le manque de mise en valeur des outils à disposition (inventaires) et une utilisation non optimale de l'important réseau de

connaissances et de compétences à disposition. L'impact écologique des mesures s'en trouve ainsi réduit.

Sur la base de ces constats généraux, une évaluation synthétique des objectifs des axes « Biodiversité » et « Aménagement qualitatif de l'espace public », regroupant les actions en faveur des espèces et des milieux naturels, a été effectuée :

Assurer la conservation à long terme des habitats pour la faune et la flore existantes, en particulier en milieu urbain : les entretenir, les agrandir quand cela est nécessaire et les relier pour compléter le réseau « vert »

Les habitats prioritaires sont identifiés et bénéficient d'un entretien adapté. La trame verte a été renforcée par la création et la revalorisation de milieux ainsi que par l'entretien différencié des espaces verts et des talus. Une exploitation lacunaire des connaissances acquises dans le cadre du programme Nature en ville (inventaire des milieux naturels, des arbres, des jardins, des colonies de chauves-souris, recherches menées durant l'année de la biodiversité, etc.), ajoutée au manque de coordination et d'accompagnement, réduit la portée des actions entreprises en faveur de la conservation de la faune et de la flore, ainsi qu'une mise en réseau optimale des milieux existants.

Maintenir et accroître la diversité des espèces animales et végétales, renforcer les populations qui le nécessitent : remettre en état les sites appauvris écologiquement, favoriser le développement de milieux proches de l'état naturel, conserver les espèces rares ou menacées

La gestion différenciée des espaces verts et l'extensification de la gestion des talus sont très favorables à la biodiversité. La conservation des espèces se reproduisant sur les bâtiments (martinets, hirondelles, chauves-souris) présente par contre des lacunes et doit être renforcée. La coordination avec les spécialistes de ces espèces est également déficiente. Des plans d'action en faveur des espèces rares ou menacées font défaut. Il manque des « flagship species » permettant de renforcer la communication, l'identification du programme et l'appropriation affective de la population.

Préserver et favoriser les espaces verts en ville pour assurer une bonne qualité de vie pour les habitants, tant sur leur lieu d'habitation que sur leur lieu de travail, de même que sur les axes de leurs déplacements

La gestion des espaces verts et des talus déjà mentionnée participe grandement à la réussite de cet objectif, de même qu'une politique active de maintien du patrimoine arboré. Cet objectif va de pair avec les actions de sensibilisation et de communication, qui doivent être renforcées afin de mieux ancrer le programme au sein de la population et induire des changements de comportements des publics cibles.

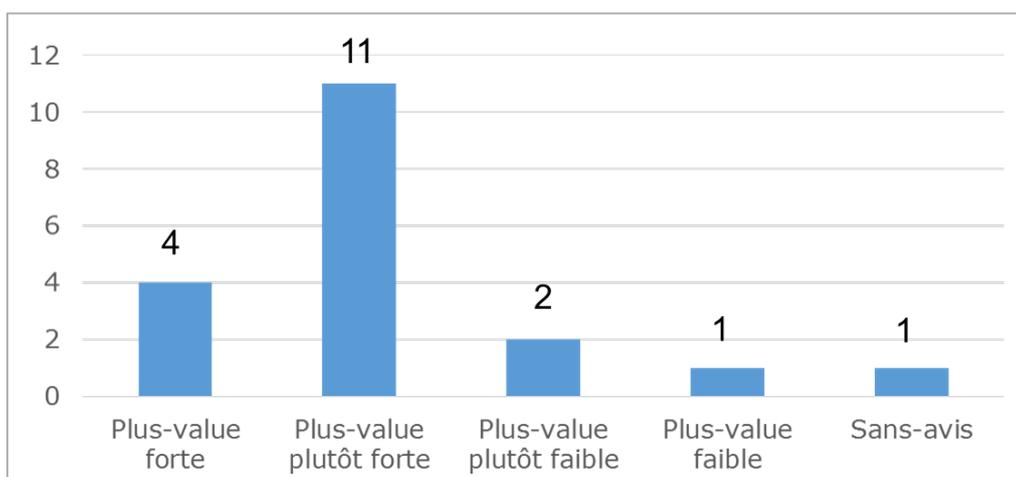
Les objectifs du programme Nature en ville sont définis en termes très généraux. Ils manquent de spécificité et sont transposables dans n'importe quel contexte urbain. Les spécialistes de la biodiversité consultés dans le cadre du focus group ont soulevé ce point en regrettant des objectifs trop peu ciblés et difficilement évaluable. Le risque qu'un cadre trop large empêche une priorisation des actions et en réduise la portée a été évoqué. Le fait que les mesures soient menées dans des lieux « faciles » à aménager et que les espaces fortement urbanisés ne sont pas ou peu représentés a également été relevé par les spécialistes de la biodiversité et les membres du groupe de travail (voir chapitre 2.3).

4.3 La plus-value apportée à la qualité de vie en ville

Après avoir analysé la plus-value écologique du programme, il est utile de se pencher sur la perception de la plus-value du programme par les acteurs externes qui bénéficient des actions, qui sont impliqués dans le programme ou qui en sont touchés. Il s'agit des responsables des services non représentés au sein du groupe de travail, des usagers des jardins potagers familiaux, de spécialistes de la biodiversité et de professionnels du bâtiment et du paysage.

Les 19 services qui connaissaient déjà Nature en ville ont été interrogés au sujet de la plus-value que le programme apporte à la qualité de vie en ville de Neuchâtel (Figure 18). La majorité des personnes consultées considère cette plus-value comme étant « plutôt forte » (11 votes). Les avis négatifs sont minoritaires car seulement 3 personnes sur 19 la considèrent « plutôt faible » ou « faible ».

Figure 18 : Plus-value du programme Nature en ville
Perception des services non représentés au sein du groupe de travail



Source : questionnaire en ligne (IDHEAP).

Les bénéficiaires du programme identifiés autant par les responsables des services externes que par les membres du groupe de travail sont « l'ensemble de la population de la commune » ainsi que « la faune et la flore ». Certaines catégories plus spécifiques de bénéficiaires potentiels ont été suggérées aux personnes consultées comme réponses possibles (touristes, usagers des potagers urbains, les écoliers, etc.) mais n'ont pas suscité beaucoup d'adhésions, selon les avis exprimés. Le programme semble apporter plus de bénéfices à l'ensemble du territoire et à la qualité générale du cadre de vie plutôt qu'à des groupes particuliers.

Les utilisateurs des jardins potagers familiaux relèvent l'impact positif de ces aménagements sur le lien social et la vie de quartier. En effet, le projet est l'occasion d'échanger des conseils, des idées et même des légumes « lorsqu'il y a des surplus », et permet de « créer de nouveaux contacts » avec les voisins, de « rompre l'isolement ». Par ailleurs, l'aspect visuel des jardins, leur effet bénéfique sur la qualité du cadre de vie et l'exercice physique que demande le jardinage sont des éléments appréciés. Le potentiel de sensibilisation a également été abordé spontanément par plusieurs locataires, qui apprécient le contact de leurs enfants avec la terre et en profitent pour leur expliquer « d'où viennent les légumes qu'on trouve au supermarché ». Ils estiment que « cela redonne de la valeur aux choses ». L'engouement citoyen pour ces parcelles est d'ailleurs reflété par la liste d'attente sur laquelle les locataires ont dû s'inscrire avant de bénéficier d'une parcelle.

Les enseignants consultés reconnaissent eux aussi la plus-value apportée par les actions de conservation de la nature en ville au niveau du potentiel de sensibilisation des élèves. Ainsi, le fait de disposer de terrains d'observation est pédagogiquement encouragé. La présence de jardins potagers, de nichoirs, la proximité de la forêt ou d'étangs sont donc des opportunités que certains enseignants saisissent d'eux-mêmes pour aborder le thème de la biodiversité avec leurs élèves, indépendamment des modalités de coordination avec le programme Nature en ville. A leurs yeux, cette concrétisation de la théorie est essentielle et appréciée par les enfants.

Tous les spécialistes de la biodiversité consultés saluent le programme Nature en ville et souhaitent qu'il soit confirmé et renforcé. À cet effet, ils ont formulé une série de remarques et recommandations concernant son pilotage et ses effets écologiques.

La plupart des professionnels du bâtiment et du paysage consultés ne connaît le programme que de manière très superficielle. Ils reconnaissent pourtant la plus-value de ce genre de programme en termes de qualité du cadre de vie pour la population. Ainsi, ils mettent en avant l'importance des objectifs liés au paysage, à la création d'espaces verts en milieu urbain en tant qu'espaces d'agrément et à la qualité des aménagements urbains et des constructions, tandis que les mesures moins visibles ciblant uniquement les espèces animales (nichoirs, fosses continues des arbres, etc.) suscitent moins d'intérêt.

Au vu des éléments exposés ci-dessus, il est possible d'affirmer que l'ensemble des catégories d'acteurs consultées se prononce favorablement au sujet de la plus-value apportée par le programme Nature en ville à la qualité de vie en ville.

Synthèse du chapitre 4

Evaluation écologique de six actions représentatives

- On peut estimer, malgré l'absence de données quantitatives, que les actions étudiées remplissent les objectifs écologiques fixés.

Constats écologiques par rapport aux objectifs du programme Nature en ville

- Les actions prises individuellement amènent une plus-value sur le plan écologique (étang de Combacervey, entretien différencié des espaces verts et des talus, pose de nichoirs, etc.).
- Les objectifs du programme, définis en termes très généraux, sont trop peu ciblés et difficilement évaluables.
- L'absence d'état initial, d'objectifs d'effet et d'indicateurs de suivi empêche toutefois de mesurer quantitativement l'effet des mesures.
- La Ville dispose de connaissances détaillées sur la localisation des biotopes et des espèces qui ne sont pas assez valorisées. Une systématique et une priorisation dans le choix des actions réalisées fait défaut.
- Le manque de concertation et de coordination entre les acteurs réduit la portée des actions entreprises.

La plus-value apportée à la qualité de vie en ville

- L'ensemble des catégories d'acteurs consultées (services communaux non représentés au sein du groupe de travail Nature en ville, spécialistes de la biodiversité, professionnels du bâtiment et du paysage, utilisateurs des jardins potagers familiaux et enseignants) se prononce favorablement au sujet de la plus-value apportée par le programme Nature en ville à la qualité de vie en ville.
- Toutefois, la plupart des professionnels du bâtiment et du paysage consultés ne connaissent le programme que de manière très superficielle. Ils reconnaissent pourtant la plus-value de ce genre de programme en termes de qualité du cadre de vie pour la population.
- Le programme semble apporter plus de bénéfices à l'ensemble du territoire et à la qualité générale du cadre de vie plutôt qu'à des groupes particuliers.

5. COMPARAISON DU PROGRAMME AVEC LES VILLES DE GENEVE, NYON, LAUSANNE, BALE ET ZURICH

Comme le montrent les chapitres précédents, la Ville de Neuchâtel a fait office de précurseur avec le programme Nature en ville dès les années 1990 au vu de l'intégration de ces enjeux dans une conception directrice globale. D'autres villes suisses comme Genève, Nyon, Lausanne, Bâle ou encore Zurich ont cependant elles aussi mis sur pied des programmes qui sont considérés aujourd'hui comme exemplaires. Cette évaluation est l'occasion de comparer la pratique neuchâteloise avec celle de ces autres villes en termes de mesures mises en place, mais également de structures de pilotage, afin d'en tirer des enseignements utiles pour la poursuite et l'amélioration du programme Nature en ville. Le choix de la méthode comparative s'est porté sur ces villes car elles possèdent chacune un programme de promotion et de valorisation de la nature en ville réputé innovant, de par leur ambition ou leur institutionnalisation, ainsi que les stratégies de communication mises en place. La qualité des documents à disposition a également encouragé le choix de ces villes, afin de permettre à l'analyse d'être la plus pertinente possible. Dans un premier temps, les programmes étudiés sont brièvement présentés (5.1). Ensuite, l'analyse comparative se penche sur les mesures intéressantes mises en place dans ces différentes villes (5.2), puis sur leurs modalités de pilotage (5.3).

5.1 Présentation des programmes de Genève, Nyon, Lausanne, Bâle et Zurich

Genève

La promotion de la nature en milieu urbain en ville de Genève s'inscrit principalement dans le cadre du projet Urbanature, lancé en 2014 par le Département de l'environnement urbain et de la sécurité. Ce programme a pour but de végétaliser la ville par des actions aussi bien temporaires que durables, en favorisant le maillage vert et le développement de la biodiversité. Fort du succès rencontré en 2014, le programme a été reconduit en 2015 et de nouveaux projets ont verdi les espaces urbains. Bien que majoritairement axé sur la végétalisation (aménagements verts), le programme Urbanature a également mis en place des projets favorables à la faune, notamment en posant des nichoirs dans les arbres du centre-ville ou en aménageant deux mares au Bois de la Bâtie qui offrent un habitat naturel aux batraciens de toutes sortes. Par ailleurs, l'aspect sensibilisation est traité par le biais de balades didactiques, commentées par des biologistes. Une particularité intéressante de ce programme est le partenariat public-privé : l'exécution et la mise en œuvre relèvent des services de la Ville de Genève, tandis que les équipements nécessaires ont pour leur quasi-totalité été financés par des fonds privés. Une partie des coûts est donc prise en charge par des partenaires privés, tandis qu'une deuxième partie est financée par le budget courant du Service des espaces verts et de l'environnement et une troisième par des demandes de crédit ordinaires.

L'action genevoise en faveur de la nature en ville s'inscrit cependant dans un contexte plus large et est largement influencée par le programme cantonal Nature en ville, lancé en 2013. Ainsi, la stratégie du canton est triple : développer la ville en accord avec les caractéristiques de son territoire, offrir une nature de proximité, connaître et faire connaître (Direction générale de la Nature et du Paysage 2013 : 18-19). Ce programme a été élaboré suite à l'adoption, le 14 septembre 2012, de la Loi cantonale

sur la biodiversité. Ce cadre légal est le premier du genre à être adopté en Suisse. L'art. 8 de cette loi insiste sur l'importance des communes dans la mise en œuvre des mesures prévues, notamment par le biais de la planification directrice communale. Ainsi, la Ville de Genève a un rôle clé à jouer pour développer et mettre en œuvre ce programme, au vu de ses compétences et expériences en matière de gestion d'espaces publics ou au vu des relais qu'elle représente auprès de la population (idem : 15). Pour inciter les communes à agir dans ce sens, la loi prévoit un mécanisme d'incitations financières à l'élaboration de projets prenant en compte la nature en ville. Par ailleurs, le canton intervient en soutien à toute mesure communale d'information et de sensibilisation, ou en termes techniques ou de conseils (art. 8 Loi biodiversité). Ce dernier a par ailleurs rédigé un classeur de mesures (La Charte des Jardins) pouvant être mises en place par les communes pour favoriser la nature dans l'espace public et valoriser les actions entreprises.¹⁶

Nyon

A Nyon, le programme de promotion de la nature en ville a été lancé à l'intérieur du Service Travaux et environnement, puis validé par le Conseil communal pour la législature 2011-2016. La Stratégie Nature en ville a par la suite été transmise à tous les services communaux pour que ceux-ci en prennent connaissance et intègrent les enjeux relatifs à la biodiversité en milieu urbain et à la valorisation des espaces naturels. Un comité de pilotage, formé de personnes de différents services concernés par les enjeux de biodiversité en milieu urbain, permet également un dialogue et une coordination interservices. Par ailleurs, le Service Travaux et environnement est impliqué dans les projets d'urbanisme, ce qui permet de rappeler et d'intégrer ces enjeux à ce niveau. Le coût des actions, estimé à CHF 10'000-15'000 par an, est au maximum fondu dans le budget de fonctionnement. Dans le cadre de projets de plus grande ampleur, des demandes de crédits exceptionnels sont soumises au Conseil communal.

Actuellement, la Stratégie Nature en ville n'est pas reprise dans le plan directeur communal ou d'autres réglementations, ce qui implique que les moyens de pression du Service Travaux et environnement pour l'intégration des principes Nature en ville restent faibles, mais des recommandations pour les services concernés ainsi que les professionnels ont été élaborées. La Ville de Nyon compte également sur l'exemplarité de ses mesures pour inciter les privés à faire de même. Elle envisage, dans le cadre de la révision de son plan directeur et de ses plans d'aménagement, d'ancrer les principes édictés dans la Stratégie Nature en Ville.

¹⁶ <http://ge.ch/nature/information-nature/nature-en-ville/actions-communales>

Lausanne

La Municipalité de Lausanne mène depuis les années 90 des actions ponctuelles en faveur de la nature en ville. Ainsi, l'entretien des parcs et promenades est basé depuis 1992 sur le principe de l'entretien différencié, c'est-à-dire en tenant compte de la spécificité de chaque parcelle, un terrain de football n'ayant pas besoin du même entretien qu'un parc public ou un talus. Dès 2012, l'aspect écologique est venu s'ajouter à ces principes d'entretien. Cela s'inscrit dans une démarche plus globale lancée par la Municipalité dans le cadre d'un Concept directeur nature, préavisé en 2012 et accepté par le Conseil communal le 12 février 2013 (Conseil communal de Lausanne 2013). Jusqu'alors, les actions en faveur de la nature n'étaient pas reliées entre elles. Ce concept marque donc un tournant dans la politique municipale, car il ancre la volonté des autorités de se doter d'une « politique claire et ambitieuse en matière d'intégration et valorisation de la nature en ville » (Municipalité de Lausanne 2012 : 9). A ce titre, le préavis ne se contente pas d'énoncer les intentions politiques en la matière, mais fixe également « les objectifs, les principes ainsi que les moyens nécessaires pour garantir aux habitants de la Ville de Lausanne qualité de vie, bien-être et un environnement sain grâce aux aspects sociaux, aux services écologiques et économiques offerts par la nature et la biodiversité » (ibid. : 1). Ainsi, en sus des actions déjà entreprises dans ce sens, plusieurs projets-pilotes ont vu le jour, ainsi que la réalisation d'études et d'analyses afin de concrétiser les objectifs dans des plans d'action à moyen et long terme. Le budget courant de la Ville de Lausanne prévoit CHF 15'000 par an pour le financement de projets relevant de la nature en ville. Dans le cadre du préavis, une demande de crédit de CHF 400'000 a été déposée et obtenue auprès du Fonds communal de développement durable.

Le Concept directeur nature lausannois se déploie autour des cinq axes suivants (ibid. : 19) : améliorer les connaissances sur la biodiversité en ville et mesurer l'impact des politiques publiques sur la nature en ville ; développer de manière cohérente l'intégration de la nature dans les planifications urbaines afin de prendre en compte les aspects sociaux, écologiques et économiques de la nature en ville en amont ; améliorer le maillage écologique et promouvoir la protection des espèces prioritaires ; promouvoir des pratiques de gestion des espaces verts favorables à la nature sur tout le territoire lausannois ; informer, sensibiliser et mobiliser la population lausannoise et les acteurs concernés par la nature en ville.

Bâle

La Ville de Bâle s'est dotée d'un « Naturschutzkonzept Basel-Stadt », validé par le Conseil d'Etat le 29 mai 1996. Ce programme, porté par la Stadtgärtnerei, met en priorité l'accent sur la conservation et la promotion des espèces et des biotopes menacés, ainsi que le maintien des spécificités paysagères, en définissant comment les actions peuvent être mises en œuvre avec l'aide des privés et des associations de conservation de la nature. Des objectifs quantitatifs de surface de qualité à maintenir ont été fixés. Des secteurs prioritaires de promotion de la biodiversité, sur lesquels se concentrent les outils et les moyens à disposition, ont été définis et inscrits dans le plan directeur cantonal. Ils revêtent ainsi un caractère contraignant. Des actions sont également menées sur le reste du territoire communal, mais sont mises en place de manière volontaire en concertation avec les propriétaires privés.

Un effort important est consacré à la formation et à l'information du public. Des projets de recherche sont menés en collaboration avec les instituts spécialisés.

Zurich

La protection et la promotion de la nature en ville à Zurich ont une dimension particulière. En effet, les services des espaces verts, de l'agriculture et des forêts ne forment qu'une seule et même section au sein du Tiefbau- und Planungsdepartement, chargée de l'entretien et de la promotion de la nature en ville, nommée Grün Stadt Zürich. Cette section emploie plus de 450 personnes. En 2006, la Ville de Zurich a adopté le « Grünbuch der Stadt Zürich », qui est à la base du travail quotidien des collaborateurs de Grün Stadt Zürich. Il s'agit d'une stratégie globale pour les espaces verts et les espaces publics dans laquelle s'ancre la coordination des différents services chargés du développement de la ville. Sur la base de ce Grünbuch, les autorités zurichoises ont adopté en 2014 le « Konzept für Arten- und Lebensraumförderung », qui pose les principes de la promotion de la biodiversité en milieu urbain et les moyens nécessaires pour l'atteindre. La stratégie de la Ville s'articule autour des axes suivants : communiquer une vision « Natur findet Stadt » ; montrer l'exemple sur les parcelles de la Ville ; lancer des partenariats avec des acteurs intéressés et chercher des synergies ; améliorer la qualité de l'entretien ; promouvoir certaines espèces par des mesures ciblées ; renforcer les connaissances sur la nature en ville ; évaluer la marge de manœuvre législative (Grün Stadt Zürich 2014 : 9). Le programme de promotion de la nature en ville se concrétise à plusieurs niveaux. Premièrement, des sites prioritaires sont définis selon leur importance pour la faune et la flore locales, dont l'entretien est soigné pour préserver leur fonction de biotope-source. Deuxièmement, les milieux naturels isolés doivent être reliés entre eux pour permettre à la faune et à la flore de se maintenir en entrant en contact avec d'autres populations. Troisièmement, des corridors biologiques doivent être établis entre les différents biotopes zurichoises afin de permettre au réseau écologique de s'étendre sur tout le territoire. Enfin, certaines espèces pour lesquelles les trois premiers champs d'action ne sont pas suffisants doivent pouvoir bénéficier de mesures spécifiques de soutien (ibid. : 33-34).

5.2 Comparaison des mesures mises en œuvre

La mise en œuvre des programmes de promotion de la nature en ville requiert des outils de planification. Elle se concrétise par des actions dans le terrain ayant pour objectif la promotion de la biodiversité (mesures d'aménagement) ou la communication et la sensibilisation. La section suivante offre un comparatif des programmes de mise en œuvre menés dans les différentes villes analysées.

Outils de planification

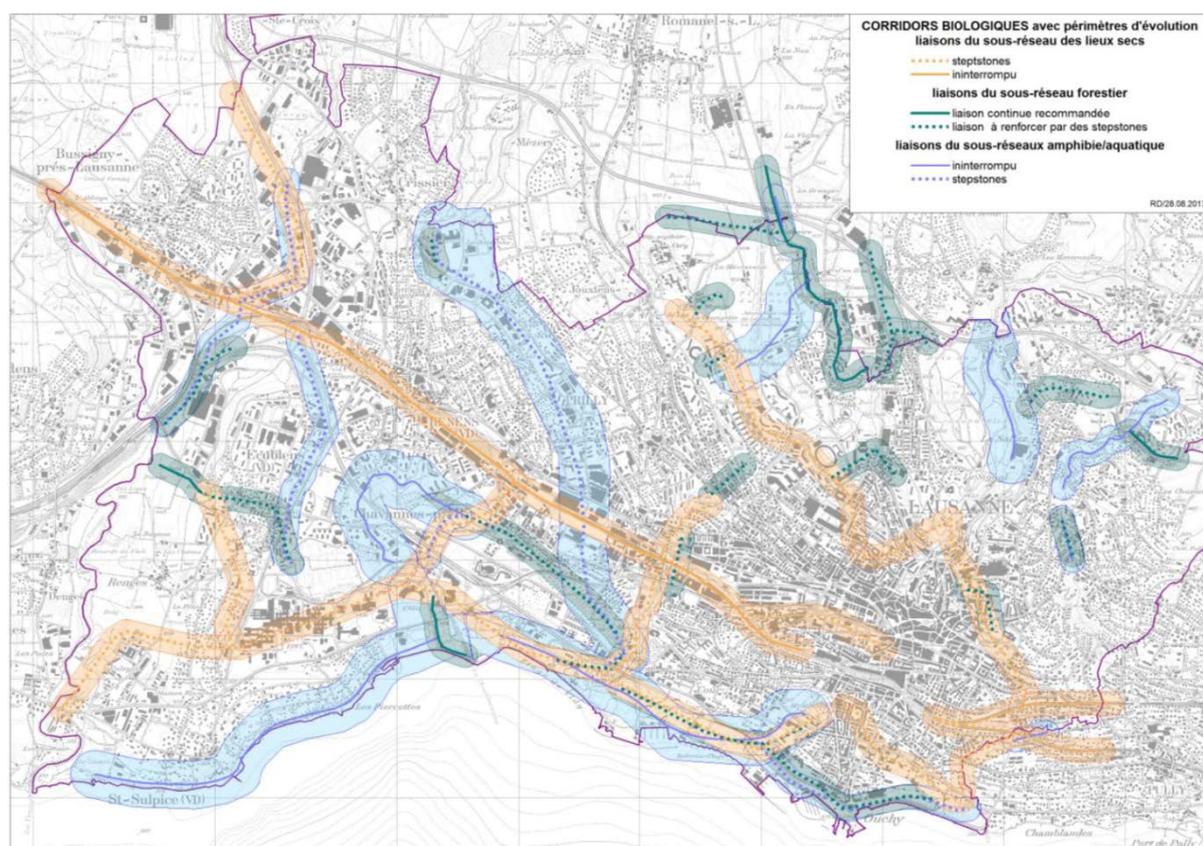
De manière générale, les villes analysées se sont dotées d'une base de travail sous la forme d'un inventaire des milieux naturels, des arbres et des jardins. Les villes de Nyon, Bâle et Lausanne ont prolongé ce travail par l'analyse des corridors biologiques. Le canton de Genève a également effectué ce travail sur l'ensemble de son territoire et en lien avec le territoire français avoisinant. Cet outil permet de déterminer, à l'échelle du territoire communal, voire à plus large échelle, les secteurs prioritaires à conserver ou renforcer dans le cadre de futurs projets urbanistiques.

Ces deux aspects – conservation des milieux existants et valorisation des corridors biologiques – sont particulièrement bien développés à Lausanne où la prise en considération de la nature en ville est intégrée en amont dans les processus de planification. En effet, la Ville de Lausanne a profité de la révision du Plan directeur communal (PDCom) pour faire de la sauvegarde des îlots de nature en ville « l'un des objectifs majeurs » de celui-ci.¹⁷ La première version du PDCom pose comme objectif de

¹⁷ Communiqué de presse du 03.12.2014, Direction des finances et du patrimoine vert, Municipalité de Lausanne.

« Mettre en réseau le territoire par le renforcement des composantes naturelles et paysagères sur l'ensemble de la commune ». Cette volonté s'est traduite entre autres par la création d'une carte des principaux corridors biologiques (Figure 19). Cet outil de référence priorise les zones où la nature en ville doit impérativement être prise en compte. Il a aussi été mis à disposition des privés et est utilisé par les bureaux pour les études d'impact. Il fait donc office de document de référence pour tous les acteurs impliqués dans l'aménagement du territoire. Cette notion de réseau écologique est ainsi appliquée à tous les niveaux, que ce soit au niveau des grands projets urbanistiques, des nouveaux plans partiels d'affectation ou encore de la rénovation des bâtiments (Municipalité de Lausanne 2012 : 22-23). Par exemple, dans le cadre du projet d'écoquartier de la Plaine-du-Loup compris dans le grand projet « Métamorphose », la carte des corridors biologiques a mis en évidence que le futur quartier coupait une liaison du sous-réseau forestier et une liaison du sous-réseau amphibie/aquatique. Ces aspects ont donc été pris en compte lors de la conception du projet afin de préserver ces couloirs ou de compenser les atteintes par des mesures particulières visant à recréer ces corridors.

Figure 19 : Carte des corridors biologiques sur le territoire de l'agglomération lausannoise



Source : Bureau du schéma directeur de l'Ouest lausannois (2014).

La ville de Nyon s'est également dotée d'une analyse de ses milieux naturels et de ses corridors biologiques. Si l'utilisation de ces documents n'est pas aussi institutionnalisée qu'à Lausanne, il est prévu de leur donner un statut officiel dans le cadre de la future révision du PDcom ainsi que dans le cadre des plans d'affectation de quartier.

A Genève, si le canton dispose également d'une carte des corridors biologiques, la Ville développe de son côté un outil de planification plus axé sur le paysage sur la base d'une étude sur la végétalisation qui se déroule en 4 étapes :

1. Compilation des documents de référence sur la végétalisation dans le domaine bâti et des grands projets urbanistiques en cours. Le but est d'avoir une connaissance fine de l'état actuel de la végétalisation et des aménagements prévus dans les projets déjà acceptés.
2. Analyse de la répartition des espaces verts et de la potentialité de végétalisation au niveau des quartiers. Coordination de cette potentialité avec les futurs projets urbanistiques.
3. Etablissement d'une politique publique sur la base de ce potentiel. Ce volet concerne principalement la communication.
4. Mise en place d'un catalogue des mesures en fonction du type d'espace public visé par un projet de végétalisation.

Ce travail doit servir de base pour la révision du PDcom. Si, comme mentionné, ce projet est avant tout d'ordre paysager, les concepteurs n'en oublient pas moins la biodiversité qui sera intégrée dans le catalogue de mesures. La différence principale tient donc dans l'approche. Lausanne ou Nyon ont axé leur politique sur les couloirs biologiques avec une vision valorisant la connectivité des différents milieux. Genève a pris le parti de mettre en avant la végétalisation sur l'ensemble du territoire avec une volonté de densification globale, sans priorisation basée sur des enjeux biologiques.

Mesures d'aménagement

Les mesures d'aménagement sont relativement similaires dans les différentes villes. Chacune d'elles a mis en place un entretien différencié des espaces verts, fait des campagnes de pose de nichoirs à oiseaux ou à chauves-souris, favorisé le remplacement de haies exotiques par des haies indigènes, créé des haies ou encore posé des hôtels à insectes. Plusieurs villes ont mis en place des ruches sur les toits, ont réhabilité des murs en pierres sèches, ont végétalisé des espaces urbains bétonnés, des murs ou des toits, ces derniers faisant même l'objet de programme à part entière dans certaines villes. Les programmes se différencient peu d'une ville à l'autre, aucune des localités étudiées n'ayant mis en place de mesures se démarquant singulièrement. Tout au plus peut-on remarquer la prédominance des actions de conservation des espèces et des biotopes dans les grandes agglomérations ayant une forte emprise territoriale (Genève, Bâle, Zurich), consolidées par des outils législatifs contraignants.

Mesures financières

Plusieurs villes ont mis en place un système de compensation financière. Dans le cas où la compensation écologique d'un ouvrage ne peut pas être réalisée ou que partiellement, un dédommagement financier doit être versé sur un fonds permettant de financer des actions nature. Le canton de Genève s'est doté d'un Fonds Biodiversité. Lausanne travaille également dans ce sens (Municipalité de Lausanne 2012 : 21).

La Ville de Neuchâtel, via son règlement d'aménagement, dispose d'un fonds communal pour les arbres alimenté par les contributions versées dans le cas où une plantation compensatoire ne peut être réalisée. Ce fonds permet de financer la plantation d'arbres sur le territoire communal, ou des travaux d'entretien et de soins aux arbres (Art. 152, 153 et 154 du Règlement d'aménagement communal).

Mesures de communication et de sensibilisation

La communication, la sensibilisation et la participation sont des points importants de tous les programmes de promotion de la nature en ville analysés. Mais les moyens mis en œuvre dans les différentes villes diffèrent sensiblement.

La valorisation des actions est un point central de la politique lausannoise vis-à-vis de la population. Ainsi, l'accent n'est pas seulement mis sur les réalisations de la Ville, mais également sur celles menées par des institutions ou des privés en faveur de la promotion de la biodiversité en milieu urbain. A cet effet, les entreprises, les associations, les gérances, les groupes de citoyens et tous les autres acteurs lausannois peuvent demander le sigle « Nature en ville » pour valoriser leur démarche. Repris et adapté iconographiquement par la Ville de Lausanne (Figure 21), ce panneau a été créé en 2012 par le canton de Genève (Figure 20) qui l'utilise de manière similaire.

Figure 20 : Sigle du Canton de Genève



Source : Canton de Genève¹⁸

Figure 21 : Sigle adapté pour Lausanne



Source : Ville de Lausanne¹⁹

L'obtention du sigle est soumise à évaluation du service compétent qui veillera à ce que la démarche du privé remplisse un minimum de critères de qualité et soit compatible avec les objectifs du programme Nature en ville. En parallèle, la Ville de Lausanne propose via sa plateforme internet « La Nature et Vous » d'inscrire l'action sur une carte interactive des réalisations nature.²⁰ Celle-ci offre un support visuel pour la localisation des actions menées et permet également de suivre l'évolution quantitative des actions privées en faveur de la biodiversité.

La plateforme internet « La Nature et Vous » est un outil récemment mis en place par la Ville de Lausanne. Son but central est d'apporter une identité forte au programme Nature en ville en centralisant les informations et de sensibiliser les citoyens aux bonnes pratiques. Dans cette optique, elle contient un nombre important de renseignements, d'explications et de conseils à l'intention du public. Elle cible également les associations actives dans le domaine sur le territoire lausannois en leur mettant à disposition un espace d'échange. Elle met enfin en lien ces associations avec la population

¹⁸ <http://ge.ch/nature/information-nature/nature-en-ville/sigle-nature-en-ville>

¹⁹ <http://www.lausanne.ch/thematiques/nature-parcs-et-domaines/la-nature-et-vous/agissez-en-faveur-de-la-nature/sigle-nature-en-ville-de-quoi-s-agit-il.html>

²⁰ <http://www.lausanne.ch/thematiques/nature-parcs-et-domaines/la-nature-et-vous/agissez-en-faveur-de-la-nature/la-carte-des-realizations-nature.html>

par le biais d'un agenda des activités nature permettant aux bénévoles désirant s'investir de s'inscrire.²¹ Cette plateforme matérialise ainsi la volonté de créer une identité nature pour la Ville de Lausanne en rassemblant les forces autour d'un objectif commun : la promotion et le maintien de la biodiversité en ville.

Dans une optique un peu différente, la Ville de Zurich propose également un agenda des actions nature,²² mais il ne fait pas le lien entre les associations et les volontaires. Par contre, il recense aussi bien les cours de formation que les excursions ou les différents événements.

La Ville de Genève a également développé un site internet spécifique pour son programme Urbanature.²³ S'il n'est pas aussi élargi et complet que la plateforme lausannoise, il a le mérite de présenter la vision du projet et de recenser clairement les mesures menées. Il permet aussi de donner une identité propre au projet en le désolidarisant du Service des espaces verts qui en est le porteur. A titre de comparaison, le programme Nature en ville de la Ville de Neuchâtel est présenté directement sur le site du Service de l'Urbanisme sans réelles démarcations.

A Nyon, cette identité manque selon la responsable de la Stratégie Nature en Ville. En effet, il n'y a pas de support de communication tel qu'un site internet ou un logo qui permette à la population d'identifier le programme. La Ville a par contre mis en place des événements réguliers afin d'entrer en contact avec la population et la sensibiliser. En particulier, elle organise une journée Nature en Ville tous les deux ans qui est la « vitrine » du programme. Ce genre d'événement est également organisé en Ville de Lausanne et en Ville de Genève, mais de manière moins régulière ou, quand c'est le cas, sous couvert d'autres manifestations comme la « Fête de la Nature ».

Outre l'aspect sensibilisation du public, la Ville de Nyon a publié un certain nombre de recommandations à l'usage des professionnels susceptibles d'être confrontés à la problématique de la nature en ville. Elle prévoit également la mise en place de cours de formation touchant tous les corps de métiers impliqués. Par exemple, dans le cadre des toits végétalisés, les cours seront prévus autant à l'intention des architectes que des couvreurs afin de sensibiliser les acteurs à tous les niveaux de la mise en œuvre.

La Ville de Lausanne s'est dotée d'ouvrages de référence à l'intention des professionnels. Pour autant, ils manquent encore de visibilité, leur diffusion étant confinée. En s'appuyant sur son Concept Directeur Nature, la ville a effectué un nombre important d'actions de sensibilisation auprès des professionnels et privés, des collaborateurs de l'administration ainsi que des écoles et des acteurs politiques. Ainsi, des cours de formation au jardinage écologique sont notamment proposés aux utilisateurs de jardins potagers, des débats sont organisés au sein de l'administration communale sur des expériences concrètes, ou encore un partenariat actif est engagé avec les écoles pour proposer dans les programmes éducatifs des sorties découvertes sur des thèmes nature. En outre, les acteurs politiques sont invités à des séances d'information, des visites guidées ou des actes symboliques (plantations d'arbres, etc.).

²¹ <http://www.lausanne.ch/thematiques/nature-parcs-et-domaines/la-nature-et-vous/volontaires-lausanne-nature/agenda-volontaires-lausanne-nature.html>

²² <https://www.stadt-zuerich.ch/ted/de/index/gsz/aktuell/gruenagenda.html>

²³ <http://www.urbanature.ch/>

5.3 Comparaison du pilotage

Rattachement institutionnel du programme

L'analyse des programmes de promotion de la nature en ville révèle que ceux-ci sont sous la responsabilité du service qui est le plus directement en contact avec les espaces verts. Qu'il s'agisse du Service des espaces verts et de l'environnement (Genève), du Service des parcs et promenades (Lausanne), du Service Travaux et environnement (Nyon), du Service des espaces verts (Zurich) ou de la Stadtgärtnerei (Bâle), ce sont donc les collaborateurs chargés de l'entretien des espaces verts qui portent les programmes de nature en ville. Cette implication directe permet au service de développer une méthode de travail qui lui est propre, intégrée par tous les collaborateurs concernés par la mise en œuvre de cette stratégie.²⁴

Bases réglementaires

Le cadre législatif le plus développé est celui du canton de Genève, qui dispose d'une Loi cantonale sur la biodiversité. Cette loi reste incitative, et les communes sont des acteurs avec lesquels le département cantonal collabore « étroitement (...) en vue de concrétiser les mesures prévues, notamment par la planification directrice cantonale ou communale ». Par ailleurs, celles-ci peuvent requérir l'appui du canton pour mettre en œuvre une politique d'information et de sensibilisation, ou bénéficier de son soutien technique ou de conseils (art. 8 Loi cantonale sur la biodiversité). Cependant, dans toutes les villes étudiées, la base réglementaire reste peu contraignante, même si une volonté commune se dessine dans ces villes pour introduire des contraintes, notamment en ce qui concerne les projets urbanistiques.²⁵

La Ville de Bâle présente un cas intéressant de contrainte en ce qui concerne les toitures végétalisées. En effet, les toitures plates inutilisées doivent être végétalisées.²⁶ Cette mesure a d'abord été introduite au moyen d'une incitation financière. En 1996, le Conseil d'Etat (Regierungsrat) a mis à disposition un fonds de CHF 1 million pour la végétalisation des toitures plates, puis cette action a été reconduite en 2005. Aujourd'hui ancrée dans la législation, cette obligation est citée en exemple par de nombreux responsables de programme interviewés. L'importance de l'étape incitative est également relevée.²⁷

La Ville de Lausanne prévoit de créer un fonds incitatif pour la création de toitures végétalisées sur le modèle bâlois. Pour bénéficier de ces aides, les promoteurs devront remplir un certain nombre de critères de qualité (p.ex. utilisation de matériel local, utilisation d'essences locales, entretien extensif, etc.). La déléguée à la nature et ses collaborateurs accompagnent les promoteurs dans leur démarche et dans le changement de méthodes que certains critères impliquent. A terme, la végétalisation des toits plats devrait également devenir obligatoire.

²⁴ « Il y a une mise en place d'une manière de travailler entre les services, d'une ligne commune de travail entre les services. »

²⁵ « Un renforcement légal avec un certain nombre de contraintes minimales devrait aussi être mené. » « Il y a un manque d'ancrage institutionnel, de lois permettant d'imposer certaines normes dans les projets urbains. »

²⁶ Bau- und Planungsgesetz, Art. 72: « Ungenutzte Flachdächer sind mit einer Vegetationsschicht zu überdecken. »

²⁷ « Il est important de passer par une phase de subvention pour acquérir de l'expérience. Cette phase permet aussi de sensibiliser les professionnels à cette problématique et aux pratiques techniques liées à la réalisation de toitures végétalisées. Par exemple les matériaux utilisés doivent être de provenance locale, ce qui demande une organisation et une recherche de matériel plus importante pour les constructeurs qui ne peuvent plus « juste » se faire livrer de l'extérieur. »

Comité de pilotage

La Ville de Genève présente un cas de comparaison intéressant en ce qui concerne le comité de pilotage du projet Urbanature. Les fonctions de ce comité sont comparables à celles du groupe de travail neuchâtelois : réfléchir aux mesures qui doivent être mises en place, valider celles-ci ainsi que la répartition des tâches entre les différents services, et tenir les personnes impliquées au courant de l'avancement des travaux. Les différentes personnes qui en font partie se réunissent tous les deux mois. L'élément le plus novateur se situe au niveau de la composition de ce groupe, dont les membres sont énumérés ci-dessous²⁸ :

- Président du comité et directeur adjoint du Département de l'environnement urbain et de la sécurité de la Ville de Genève
- Chef du Service des espaces verts de la Ville de Genève
- Adjoint de Direction au Service des espaces verts de la Ville de Genève
- Directeur du Conservatoire et jardin botaniques de la Ville de Genève
- Architecte-paysagiste au Service des espaces verts de la Ville de Genève
- Collaboratrice personnelle du magistrat au Département de l'environnement urbain et de la sécurité de la Ville de Genève
- Cheffe du Service de l'aménagement urbain et de la mobilité de la Ville de Genève
- Adjoint de direction du Service social de la Ville de Genève
- Directeur à la Direction générale de la nature et du paysage (DGNP), canton de Genève
- Directeur de l'HEPIA (Haute école du paysage, d'ingénierie et d'architecture de Genève)
- Président du comité de Pro Natura Genève

En plus des services communaux chargés de la mise en œuvre des mesures, le comité regroupe également des personnes venant du monde des hautes écoles (HEPIA), associatif (Pro Natura) ou encore de l'administration cantonale (DGNP). Le représentant politique, sans être directement présent au sein de ce groupe, y a quand même un rôle plus prononcé puisqu'il y est représenté par une collaboratrice personnelle. Le Service social de la Ville de Genève est également impliqué dans le comité de pilotage, l'entretien des différents aménagements étant notamment confié à une entreprise de réinsertion. Cette représentation des différents intérêts liés à la nature en ville est exemplaire en fédérant les nombreux acteurs impliqués par la thématique.

Commission consultative

Afin de renforcer la collaboration avec les associations et organisations qui s'engagent dans la promotion de la nature en ville, le service Grün Stadt Zürich a décidé de mettre sur pied en 2002 l'association Lebensraum Zürich. Cette association, agissant comme une commission consultative, constitue une communauté d'intérêt dont le but est « que les espaces verts bénéficient d'un lobby et que les défis qui y sont associés puissent être mieux représentés ».²⁹ La directrice de Grün Stadt Zürich fait partie du comité de l'association. Parmi les membres de l'association Lebensraum Zürich, on retrouve des membres de l'administration communale et cantonale, des associations actives dans la protection de l'environnement, mais également des associations d'habitants regroupant les utilisateurs

²⁸ <http://www.urbanature.ch/à-propos>

²⁹ https://www.stadt-zuerich.ch/ted/de/index/gsz/ueber_uns/partner.html

des jardins potagers, ou encore des propriétaires³⁰. Cette communauté d'intérêts sert donc de relais aux enjeux de la nature en ville, portés par un public beaucoup plus large que celui de la Ville de Zurich.

Responsable du programme de promotion de la nature en ville

Les villes étudiées ont toutes nommé un responsable pour leur programme respectif de promotion de la nature en ville. Ainsi, le programme Urbanature de la Ville de Genève est mené par un architecte-paysagiste au sein du Service des espaces verts et de l'environnement. Il a pour rôle la coordination du comité de pilotage, du programme et des acteurs intégrés dans les actions. Il participe également à la conception des projets.

La Ville de Lausanne a placé le programme sous la responsabilité d'une déléguée à la nature secondée par 2 autres personnes (total de 2 EPT), qui ont des formations de biologiste et d'ingénieur horticole. Le rôle de la déléguée à la nature est, entre autres, la mise en place du Concept Directeur Nature, la conception de projets et leur coordination ou encore le suivi des grands projets d'urbanisme (par ex. intégration des enjeux liés aux corridors biologiques). Les deux autres personnes s'occupent de sujets tels que la mise en place des mesures de gestion des espaces verts, la lutte contre les néophytes ou encore l'accompagnement des privés et la sensibilisation.

Le programme nyonnais est quant à lui porté par une personne qui combine des compétences en science de l'environnement et en aménagement du territoire. Celle-ci consacre 40-50% de son temps de travail à la Stratégie Nature en Ville. Elle s'occupe par exemple de la coordination du comité de pilotage, de la conception de projets ou encore de la sensibilisation. De plus, elle participe à la mise en place des projets d'urbanisme, ce qui lui permet d'intégrer les enjeux de la Stratégie Nature en Ville en partenariat direct avec le Service de l'urbanisme.

Le suivi des effets

Le suivi des effets est un élément critique de tout programme d'action, car il nécessite d'y consacrer des ressources financières, temporelles et humaines. Cependant, cet aspect est essentiel pour mesurer l'évolution de la nature en ville et évaluer les effets du programme dans son ensemble ainsi que l'effet spécifique des mesures. Ainsi, la Ville de Lausanne réfléchit à la mise en place d'un système de biomonitoring sur la base de l'index de biodiversité urbaine City Biodiversity Index (CBI), également nommé « Index de Singapour », développé par des chercheurs internationaux. Cet index prend en compte divers facteurs (biodiversité urbaine, services écosystémiques fournis par la biodiversité, gouvernance et gestion de la biodiversité). Les avantages de ce système d'auto-évaluation sont qu'il est relativement facile à appliquer, scientifiquement crédible et objectif.³¹ En parallèle, un suivi des effets de certaines mesures est mis en place à l'interne du Service des Parcs et Promenades, sous la supervision de la déléguée à la nature.

La Ville de Nyon a développé un système qui lui permet de combiner évaluation propre et recours à des professionnels. En effet, le Service Travaux et environnement effectue un relevé tous les 5 ans de l'impact de la gestion des espaces verts sur 15 parcelles permanentes afin d'évaluer l'évolution de la végétation. Des suivis similaires sont menés sur l'évolution de la population des martinets, des

³⁰ <http://vlzh.ch/index.php/mitgliedervereine>

³¹ <http://www.lausanne.ch/thematiques/nature-parcs-et-domaines/politique-ecologique/gestion-des-espaces-verts/biomonitoring.html>

hirondelles et des chauves-souris. A noter qu'un état initial a également été effectué afin de pouvoir comparer dans le temps l'évolution des populations. Tous les 10 ans, une évaluation qualitative et quantitative de l'évolution des milieux naturels est confiée à un bureau externe.

La Ville de Genève a développé un partenariat avec l'HEPIA et mandate des étudiants pour faire des relevés et des suivis écologiques dans le cadre de leur formation. C'est également le cas au niveau du Canton de Genève qui, en plus de développer un lien fort avec l'HEPIA, développe un partenariat avec l'Université. A Lausanne, la déléguée à la nature souhaiterait également améliorer la collaboration avec l'Université.

La Ville de Zurich a, dans le cadre du « Konzept Arten- und Lebensraumförderung », établi une méthodologie de suivi portant sur différents niveaux d'application pour l'évaluation des actions : suivi de la mise en œuvre (rapport annuel), suivi des effets (selon les besoins de la mesure) et évaluation des objectifs (au moins 1 fois tous les 4 ans). Cette méthodologie pousse le responsable de l'action à définir les indicateurs nécessaires au suivi dès la conception de la mesure.

La Ville de Bâle a mis sur pied un suivi des effets, basé sur un inventaire des biotopes et des espèces régulièrement actualisé. Le monitoring s'appuie sur des listes d'espèces cibles définies pour plusieurs types de biotopes. Les objectifs sont contrôlés 5 ans après la mise en œuvre de la mesure, puis à intervalles réguliers par la suite.

Développement d'un partenariat public-privé

La collaboration entre l'administration et les professionnels est un atout fort du programme de la Ville de Genève. Urbanature est en effet un projet développé sur le modèle des partenariats publics-privés. Ainsi, l'exécution et la mise en œuvre des projets sont sous la responsabilité des services de la Ville, mais la grande majorité des équipements nécessaires à la réalisation des projets ont été financés par des fonds privés et l'entretien des aménagements temporaires est en partie effectué par une entreprise sociale.³²

Le canton de Genève a également mis en place un partenariat public-privé via un concours Nature en Ville. Ce concours, doté de CHF 30'000/an, permet de financer un ou plusieurs projets valorisant la biodiversité, le bien-être et intégrant une démarche participative et proche des besoins de la population, par exemple du quartier visé par l'action.³³ Les fonds proviennent intégralement de deux fondations. Les lauréats sont choisis par un jury composé du Conseiller d'Etat en charge du Département de l'Environnement, des Transports et de l'Agriculture, des représentants des deux fondations (deux voix par fondation), d'un représentant de la Commission Consultative de la Diversité Biologique et d'un représentant de la Direction Générale de la Nature et du Paysage.³⁴

³² <http://www.urbanature.ch/%C3%A0-propos>

³³ <http://ge.ch/nature/information-nature/nature-en-ville/concours-nature-en-ville>

³⁴ http://ge.ch/nature/media/nature/files/fichiers/documents/reglement_concours_nature_en_ville.pdf

Synthèse du chapitre 5

Présentation des programmes

- La promotion de la nature en milieu urbain est portée par les villes ci-dessus de manière exemplaire, notamment par l'ambition des programmes respectifs, leur institutionnalisation ou leur stratégie de communication.

Comparaison de la mise en œuvre des mesures

- Les outils de planification et de communication/sensibilisation diffèrent d'une ville à l'autre.
- Lausanne s'est notamment dotée d'une carte des corridors biologiques délimitant les secteurs à enjeux prioritaires en matière de nature en ville et de biodiversité.
- La ville de Genève s'est concentrée sur une approche paysagère avec une étude de la végétalisation actuelle et potentielle. Intégration des enjeux de biodiversité dans un catalogue de mesures en fonction des espaces urbains concernés.
- Les mesures d'aménagement réalisées sont relativement similaires entre les villes.
- Genève et Lausanne utilisent un sigle pour valoriser les actions menées par les privés.
- Lausanne a mis sur pied une plateforme internet à l'intention des institutions, des associations actives dans le domaine de la nature en ville, des professionnels et de la population.
- Lausanne et Zurich mettent à disposition un « agenda nature ».
- Toutes les villes organisent des événements de sensibilisation destinés à la population.
- Nyon se démarque par l'organisation d'une journée Nature en ville ayant lieu tous les deux ans.

Comparaison du pilotage

- Les programmes de promotion de la nature en ville analysés sont rattachés aux services chargés de l'entretien des espaces verts.
- La base réglementaire reste peu contraignante, même si une volonté commune se dessine dans les villes étudiées pour introduire des contraintes, notamment en ce qui concerne les projets urbanistiques.
- La Ville de Genève intègre des représentants du domaine académique, associatif, politique, social et cantonal dans son comité de pilotage.
- Une communauté d'intérêt, agissant comme une commission consultative et regroupant des membres de l'administration, des représentants politiques, des associations d'habitants et de promotion de la biodiversité, a été créée par la Ville de Zurich pour relayer plus largement les enjeux de promotion de la nature en ville.
- Un responsable du programme Nature en ville a été nommé dans toutes les villes étudiées.
- Les villes de Lausanne, Genève et Nyon ont développé des systèmes de suivi qui combinent autoévaluation et évaluation par des mandataires externes.
- Genève a développé une forte collaboration avec les hautes écoles pour les suivis écologiques.
- Le développement de partenariats publics-privés est un moyen d'impliquer des acteurs externes à la Ville dans le programme.

6. OPPORTUNITÉS OFFERTES PAR LE PROJET DE FUSION ET LA STRATEGIE BIODIVERSITE SUISSE DE LA CONFEDERATION

6.1 Opportunités offertes par la fusion

Actions en faveur de la nature en ville dans les communes de Peseux, Corcelles-Cormondrèche et Valangin

La Ville de Neuchâtel envisage de fusionner avec les communes voisines de Peseux, Corcelles-Cormondrèche et Valangin. La population de ces quatre communes est appelée à se prononcer sur ce scrutin en juin 2016. Les autorités communales de Peseux, Corcelles-Cormondrèche et Valangin ont été approchées pour évaluer les opportunités qu'une telle fusion pouvait offrir au programme Nature en ville. Seule la commune de Peseux a répondu favorablement à notre demande. Une rencontre a eu lieu en présence du Conseiller communal en charge de l'urbanisme, du chef du service des bâtiments et des travaux publics et du responsable de l'entretien des espaces verts. L'agenda politique très chargé à l'approche de la votation sur la fusion ou l'absence de programme de mise en valeur de la nature dans ces localités peuvent expliquer les refus des deux autres communes. Des entretiens téléphoniques et des échanges de courriels avec l'administration communale de Corcelles-Cormondrèche et la présidente de la commune de Valangin, et dans un cas l'envoi de documentation (commune de Corcelles-Cormondrèche), ont toutefois permis de décrire les approches respectives de ces deux autres communes et d'esquisser les potentialités d'une extension du programme Nature en ville.

Selon le rapport du Conseil communal au Conseil général³⁵, la commune de Corcelles-Cormondrèche prend en compte la biodiversité en milieu bâti. Ce rapport localise 22 sites sur lesquels des mesures d'amélioration de la végétation doivent être entreprises. Le budget nécessaire a été approuvé par le Conseil communal. Les actions prévues sont principalement le remplacement d'arbres endommagés, la plantation d'arbres, le remplacement d'espèces exotiques par des essences indigènes et la mise en place d'une gestion plus extensive des espaces verts. Quelques mesures prévoient également de favoriser des espèces particulières (nichoirs à hirondelles, sauvegarde des orchidées). La prise en compte des enjeux de biodiversité démontre une sensibilité pour la problématique de la nature en ville. En plus de ces actions, la commune a décidé de retarder la fauche de deux pelouses situées au Sud (330 m²) et au Nord (670 m²) du bureau communal, afin de favoriser les orchidées (dont l'orchis bouc). Ces deux pelouses seront fauchées une fois que les orchidées auront fait leur cycle annuel. Enfin, un groupe nature, composé de citoyens, est actif dans la commune. Il mène des actions en faveur du patrimoine naturel sur le territoire communal et reçoit régulièrement l'appui des services communaux (par ex. actions de lutte contre les plantes invasives).

³⁵ Rapport du Conseil Communal au Conseil Général. Motion Les Verts, Rétablissement de la végétation dans le patrimoine bâti. 8 août 2014.

La commune de Peseux ne dispose pas d'un programme spécifique de gestion de ses espaces verts en faveur de la biodiversité. Elle a par contre renoncé à toute utilisation d'herbicide sur l'ensemble du territoire communal.

La commune de Valangin estime que le concept de nature en ville à proprement parler n'est pas adapté au contexte de son territoire.³⁶

Potentiel d'un point de vue des ressources naturelles

Les communes de Neuchâtel, Peseux et Corcelles-Cormondrèche sont situées sur le grand continuum des milieux secs longeant le pied du Jura.³⁷ Il existe donc un enjeu commun en termes de conservation, de valorisation et d'amélioration de la connectivité des milieux naturels sur ces trois territoires. Cette réflexion pourrait également être abordée à plus grande échelle, notamment dans le cadre de l'élaboration du Plan directeur régional de la Communauté Urbaine du Littoral (COMUL).

Situées entre le vignoble et la chênaie, les communes de Peseux et de Corcelles-Cormondrèche se caractérisent par des milieux naturels thermophiles abritant potentiellement une riche biodiversité. Parmi les milieux dignes d'intérêt, on relèvera de nombreux murs de soutènement en pierres sèches, quelques prairies maigres et la lisière de la chênaie surplombant les deux villages. Les jardins privés, bien développés sur le territoire des deux communes, offrent également de nombreuses opportunités pour les espèces inféodées aux milieux secs et bien ensoleillés (lézard des murailles, lucane cerf-volant, orchidées, etc.). Les potentialités offertes par les territoires communaux de Peseux et de Corcelles-Cormondrèche s'inscrivent ainsi en parfaite adéquation avec les actions entreprises dans le cadre du programme Nature en ville de la Ville de Neuchâtel.

La commune de Valangin est géographiquement séparée du Littoral par les gorges du Seyon. Son caractère rural et forestier permet néanmoins d'envisager des synergies à plusieurs niveaux. En particulier, une extension du projet de parc périurbain élaboré par la Ville de Neuchâtel sur le territoire communal de Valangin pourrait être envisagée (zone centrale du parc dans les forêts communales, porte d'entrée en lien avec le Château de Valangin, etc.). D'autre part, Valangin possède de nombreux talus, dont certains abritent des espèces rares comme l'azuré des paluds, un papillon menacé en Suisse et emblématique du Val-de-Ruz. Une opportunité d'amélioration écologique et de préservation d'espèces rares existe donc sur ce territoire.

Potentiel d'un point de vue des ressources humaines

Les responsables de service des deux communes du Littoral (Peseux, Corcelles-Cormondrèches) assurent les tâches de planification et de coordination des travaux de terrain, essentiellement consacrés à l'entretien des espaces verts. Ils mettent en avant le fait que leurs communes disposent de personnel technique polyvalent et qualifié en mesure d'intervenir ponctuellement dans la mise en œuvre d'actions spécifiques en faveur de la biodiversité, notamment via leur forestier de cantonnement, dans le cadre de ses fonctions d'agent-nature. La commune de Peseux fait également appel à des requérants d'asile pour l'entretien de certains secteurs dans le cadre de programmes d'occupation et de formation. Ces

³⁶ La commune parle plutôt de « village dans la nature ».

³⁷ Priorités nationales pour la période 2016-2019 des conventions-programmes RPT – Objectif de programme 4 : Réseaux, OFEV, 2015.

personnes revêtent une importance particulière pour la commune qui ne pourrait assurer certaines tâches sans leur aide.³⁸

La commune de Corcelles-Cormondrèche a constitué un groupe de travail « Nature en milieu urbain » constitué d'un spécialiste externe aux autorités communales, de deux conseillers généraux et du conseiller communal en charge de l'environnement. Ce groupe est assisté par le forestier de cantonnement, par le chef du service technique et par le suppléant du chef cantonnier, qui a des compétences attestées dans l'entretien des espaces verts. Le groupe de travail a défini une liste d'actions à mener sur le territoire communal, les responsables des services concernés se chargent ensuite de sa mise en œuvre. Malgré l'existence d'un groupe de travail ad hoc, il est difficile de dégager un véritable programme de promotion de la nature en ville doté d'une vision stratégique ; il s'agit plutôt d'une liste d'actions à réaliser. Les connaissances et l'expérience des membres du groupe de travail communal en matière de réalisation de projets pourront cependant venir renforcer le programme Nature en ville en cas de fusion.

La commune de Peseux a émis un intérêt pour le programme Nature en ville, que la fusion se concrétise ou non. Ses autorités se disent intéressées à discuter de l'extension du programme sur leur territoire et également à intégrer le groupe de travail pour amener des connaissances spécifiques.

Par ailleurs, en cas de fusion, les communes de Peseux, Corcelles-Cormondrèche et Valangin pourraient profiter du transfert de connaissances et de savoir-faire entre les employés communaux de la Ville de Neuchâtel et les leurs, par exemple sur la gestion différenciée des espaces verts et des talus. L'application générale de ce principe permettrait d'augmenter la qualité écologique des espaces verts sur l'ensemble du nouveau territoire. Une mise à niveau des inventaires des espèces et milieux naturels à l'échelle de la nouvelle entité, une unification des bases réglementaires et des procédures de construction et la mise en place d'outils de planification communs permettrait à la commune fusionnée d'être cohérente dans sa politique de valorisation du patrimoine naturel.

6.2 Opportunités offertes par la Stratégie Biodiversité Suisse de la Confédération

Le Conseil fédéral a adopté en 2012 une stratégie pour la biodiversité et s'est doté d'un plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse (SBS) définissant les modalités de mise en œuvre. Un des dix objectifs stratégiques consiste à développer la biodiversité dans l'espace urbain. L'objectif stipule que d'ici à 2020, la biodiversité connaît un développement tel dans l'espace urbain que ce dernier contribue à la mise en réseau des milieux naturels, que les espèces typiques sont préservées et que la population a accès à la nature là où elle habite et dans des zones de détente de proximité. Le plan d'action souligne la contribution de la biodiversité en matière d'amélioration de la qualité de vie.

Afin de promouvoir la biodiversité dans l'espace urbain, la SBS prévoit différentes mesures. D'une part, il s'agit d'ancrer la thématique de la biodiversité dans les instruments d'aménagement du territoire, par exemple en intégrant, dans la Loi sur l'aménagement du territoire, des exigences minimales pour la prise en compte de la biodiversité dans les plans directeurs et les plans d'aménagement. D'autre part, certaines mesures visent à fixer des exigences minimales réglementaires pour l'aménagement d'un réseau multifonctionnel d'espaces verts et de loisirs via l'adaptation des règlements de construction, ou encore à créer les conditions-cadres pour une mise en œuvre flexible et dynamique de la compensation écologique dans l'espace urbain à travers l'adaptation de la Loi sur la protection de la nature. Enfin, la SBS prévoit de développer des incitations financières favorisant la promotion et la mise en valeur de la

³⁸ Explications données par le chef du service des bâtiments et des travaux publics.

biodiversité en milieu bâti, notamment pour des projets sur le domaine privé, et de définir des standards pour l'aménagement d'espaces verts favorables à la biodiversité (proportion minimale d'espaces verts à conserver dans l'espace urbain, mise sur pied d'une plateforme d'échanges sur les bonnes pratiques en faveur de la biodiversité, labels pour la certification des villes favorisant la biodiversité, offres de formation continue pour les professionnels concernés, etc.).

A l'heure actuelle, l'OFEV examine les mécanismes de financement et les adaptations des outils législatifs existants nécessaires à la mise en œuvre du plan d'action SBS. Le plan d'action devrait être mis en consultation en 2016, et les premières mesures entrer en vigueur à partir de 2017.

Un projet pilote (ensemble d'habitation de Fröschmatt, Ville de Berne) a été réalisé avec le soutien de l'OFEV afin de tester les principes élaborés dans le cadre de la SBS. Les espaces extérieurs du quartier ont été aménagés de manière exemplaire selon des principes favorisant la biodiversité. Basé sur une approche participative, ce projet a impliqué les locataires dans la planification et la mise en œuvre des aménagements extérieurs. Il a permis de démontrer la faisabilité d'une telle approche, dont le coût s'est avéré inférieur à une approche conventionnelle.

Des labels permettent déjà à ce jour de valoriser les actions entreprises en faveur de la biodiversité dans l'espace urbain. C'est notamment le cas du label Villeverte Suisse³⁹, lancé en 2015 par l'Union Suisse des Service des Parcs et Promenades (USSP), qui distingue les villes qui appliquent une gestion durable de leurs espaces verts et qui s'engagent pour plus de biodiversité dans l'environnement urbain. Le label Nature & Economie⁴⁰ permet également de certifier les sites d'activités (entreprises, gravières, STEP) et les zones d'habitation (à l'échelle d'un quartier, d'un immeuble) aménagés de manière naturelle. La Ville de Neuchâtel a obtenu une première certification « Nature & Economie » en 2001, puis une recertification en 2009, pour des aménagements naturels à la STEP, réalisés par le service des parcs et promenades. L'actuel certificat date de 2015.

³⁹ www.gruenstadt-schweiz.ch

⁴⁰ www.natureeconomie.ch

Synthèse du chapitre 6

Opportunités offertes par la fusion

- Seule la commune de Corcelles-Cormondrèche s'est dotée d'une liste d'actions visant à favoriser la nature dans son espace urbain. En parallèle, un groupe nature composé d'habitants de la commune réalise des actions en partenariat avec les services communaux.
- Les communes de Peseux et de Valangin n'ont pas de programme spécifique de gestion des espaces verts en faveur de la biodiversité.
- Les territoires communaux de Peseux et de Corcelles-Cormondrèche offrent de nombreuses opportunités d'étendre les actions entreprises dans le cadre du programme Nature en ville, en particulier pour la promotion des espèces inféodées aux milieux secs.
- Le territoire essentiellement forestier et rural de la commune de Valangin permettrait de dégager des synergies dans le cadre du projet de parc périurbain développé par la Ville de Neuchâtel.
- Les communes ne disposent pas de programme comparable à Nature en ville au niveau de la stratégie, de la conception, de la planification ou de la coordination de projets.
- La commune de Peseux est ouverte à la discussion pour l'extension du programme Nature en ville sur son territoire. Elle est également disposée à mettre des compétences à disposition du groupe de travail.

Opportunités offertes par la Stratégie Biodiversité Suisse de la Confédération

- Le plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse (SBS) encourage le développement de la biodiversité dans l'espace urbain.
- Les mesures prévues regroupent des incitations financières pour la réalisation de projet sur le domaine privé, l'intégration de la biodiversité dans les procédures de planification et de construction, la mise à disposition des connaissances et les échanges d'expérience.
- La Confédération souhaite que des standards soient définis en matière d'aménagements favorables à la biodiversité et à la qualité de vie dans l'espace urbain. Elle soutient les labels permettant de certifier les villes ou les projets exemplaires, en particulier les labels Villeverte Suisse et Nature & Economie.

7. REPONSES AUX QUESTIONS D'ÉVALUATION ET RECOMMANDATIONS

Ce chapitre de conclusion a pour objectif de répondre, dans un premier temps, aux questions d'évaluation (7.1) et, dans un second temps, de proposer des recommandations pour la poursuite du programme Nature en ville (7.2). Il n'est pas répondu de façon explicite, dans le chapitre 7.1, à la question d'évaluation n° 7 – Comment améliorer l'efficacité opérationnelle du programme (notamment en termes d'outils de pilotage, d'allocation des ressources, de coordination et de valorisation) ? –, les différents éléments de réponse se trouvant dans les recommandations.

7.1 Réponses aux questions d'évaluation

Quelles sont les forces et les limites du pilotage du programme ?

Le programme Nature en ville a de nombreuses forces. Il est conduit par des acteurs convaincus de ce qu'ils font. C'est une force indéniable du programme. Les membres du groupe de travail s'entendent bien, s'investissent dans la promotion de la nature en ville et, malgré le fait que les tâches liées au programme ne soient pas inscrites formellement dans leur cahier des charges respectif, ils sont les véritables porteurs du programme. Ainsi, ils relaient la thématique au sein de leur service respectif. Cette collaboration transversale est exemplaire et constitue la clé de voûte du programme Nature en ville (voir chapitre 3.2).

Le groupe de travail a régulièrement impliqué des personnes externes dans la réalisation ou la conception des actions Nature en ville. Cette participation de spécialistes de l'environnement, d'enseignants, de professionnels du bâtiment ou d'autres acteurs, toujours perçue positivement par ces derniers, renforce la pertinence et l'acceptation du programme (voir chapitre 3.2).

La capacité du groupe de travail à trouver des financements externes est à souligner. Ainsi, en participant directement à hauteur de CHF 182'000, soit 16% du budget total du programme Nature en ville, la Ville de Neuchâtel a pu bénéficier d'actions dont la valeur est estimée à CHF 1'130'300 (voir chapitre 2.3).

Enfin, le programme dure depuis la fin des années 1990 et fait preuve d'une belle longévité. Officiellement mis sur pied en 1998, il se base sur la réflexion entamée dès le milieu des années 1990 et a permis à la Ville de Neuchâtel de faire office de précurseur dans la manière de penser la nature en milieu urbain (voir chapitre 2.2).

Le pilotage du programme Nature en ville comporte également un certain nombre de faiblesses. Ce programme ne profite pas d'un portage politique fort. Mis à part lors des périodes de lancement des deux phases d'actions successives, il n'y a pas de message politique spécifique marqué soutenant le programme Nature en ville, alors que d'autres actions en faveur de la biodiversité et de l'environnement sont valorisées politiquement. Les personnes extérieures à la Ville – spécialistes de l'environnement, professionnels du bâtiment, écoles – ne perçoivent pas d'engagement clair en ce sens de la part des acteurs politiques (voir chapitre 3.1).

Les mesures sont réalisées au gré des opportunités et leur choix ne se base pas sur des critères décisionnels établis ou des grilles d'analyses des besoins. Ce manque de rigueur dans la sélection des actions a une influence négative sur la cohérence des mesures mises en œuvre, celles-ci ne s'intégrant pas véritablement dans une vision d'ensemble car ne découlant pas d'une stratégie d'action globale. Il est ensuite frappant de constater que ces 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. La pertinence du choix des espaces d'intervention peut être remise en question par l'évaluation (voir chapitre 2.3).

Le programme Nature en ville souffre d'un manque d'institutionnalisation. En effet, l'implication des membres du groupe de travail dépend fortement de leur charge de travail respective, et donc de leur possibilité de dégager du temps pour ce programme, avec l'accord de leur chef de service, puisque les activités du programme ne font pas partie de leur cahier des charges. Ceci a une incidence négative sur la priorité qui est accordée au programme, qui dépend grandement de la charge de travail des différents membres du groupe de travail. En outre, l'absence d'une personne de référence pour les actions découlant du programme et la difficulté de déterminer quelle est l'entité effectivement responsable de celui-ci (groupe de travail ou Section de l'urbanisme) sont des éléments qui compliquent la coordination avec les partenaires externes et nuisent à la lisibilité du programme (voir chapitre 3.2).

Enfin, l'absence d'accompagnement des projets, de suivi évaluatif et d'outils d'ajustement nuit au pilotage opérationnel et stratégique du programme. Le suivi des mesures par le groupe de travail s'arrête ainsi, de manière générale, avec la réalisation des actions, sans que l'entretien et les effets sur le long terme ne soient pris en considération. Il est alors impossible pour le groupe de travail de mesurer l'atteinte des objectifs fixés, ce qui empêche le bon fonctionnement d'un processus d'ajustement des mesures (voir chapitre 3.3).

Comment les actions du programme ont-elles été valorisées par la Ville de Neuchâtel ?

Dès le lancement du programme, ses responsables se sont montrés sensibles à l'importance de la communication. 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.). Cependant, il est très difficile de se prononcer sur la diffusion de ces supports et sur l'impact de ces actions sur les acteurs ciblés, car aucune donnée n'est disponible à ce sujet. Il s'avère néanmoins justifié d'émettre quelques doutes quant à l'accès à l'information disponible, car une stratégie systématique de diffusion grand public est inexistante. Les acteurs contactés ne sont en effet pas tous correctement informés sur le programme Nature en ville, et cela même s'ils sont directement concernés par celui-ci (spécialistes de l'environnement, professionnels du bâtiment, écoles, utilisateurs des jardins potagers). En outre, la majorité des informations produites a un but uniquement informatif et ne cherche pas activement à modifier les comportements des acteurs, de sorte à ce que ceux-ci intègrent et reproduisent les principes du programme Nature en ville. L'évaluation a mis en évidence le fait que certains locataires des jardins potagers familiaux utilisent par exemple des produits chimiques ou encore que le parcours didactique est peu utilisé par les enseignants. L'impact de ces actions de valorisation est donc limité et la communication effectuée n'est pas suffisante pour que le programme soit connu et reconnu par tous (voir chapitre 3.4).

Comment les éléments du programme « Nature en ville » sont-ils pris en compte dans les différents services de l'administration communale ?

La grande majorité des services communaux externes au groupe de travail connaît le programme Nature en ville (79% des chefs ou responsables de service ayant répondu au questionnaire en ligne). De plus, ils soulignent à l'unanimité la plus-value de ce programme vis-à-vis de la population de la commune ainsi que de la faune et de la flore, et ils adhèrent largement aux objectifs de celui-ci, puisque la pertinence des 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 par l'ensemble des services consultés (voir chapitres 2.3, 3.4, 4.3).

Il n'est pas surprenant de constater qu'en dehors du groupe de travail, peu de services souhaitent être actifs dans les champs d'intervention du programme : 89% d'entre eux ne souhaitent ainsi pas mener des actions pour la conservation de la nature en ville, qui ne relève pas de leur propre domaine d'intervention. Cela confirme le sentiment que le groupe de travail réunit déjà les principaux acteurs concernés par la problématique (voir chapitre 3.2).

Cependant, au sein même des services représentés dans le groupe de travail, la prise en compte des principes du programme Nature en ville n'est pas toujours garantie. En effet, les règlements qui concrétisent les objectifs du programme Nature en ville sont lacunaires en ce qui concerne la faune, et les dispositions présentes manquent en général de force obligatoire. Cela implique que des projets de construction ou de rénovation par exemple, menés par la Ville, manquent d'exemplarité car ils ne respectent pas tous les principes de promotion de la biodiversité en milieu urbain (pourcentage de végétation, manque de connexions écologiques, choix d'essences non indigènes, construction de nichoirs ou encore toitures végétalisées) (voir chapitre 3.1).

Dans quelle mesure les objectifs du programme ont-ils été atteints au niveau écologique ?

D'une manière générale, la qualité des milieux a été améliorée grâce à l'extensification des méthodes de gestion. De plus, la création de nouveaux milieux et la revalorisation de milieux existants ont permis de renforcer la trame verte au sein de l'espace urbain, comme l'a montré l'évaluation de six actions représentatives du programme. Pour autant, l'analyse du programme repose essentiellement sur une évaluation qualitative et subjective, faute de pouvoir s'appuyer sur des indicateurs quantitatifs mesurables. Dans la majorité des cas, en effet, l'absence d'état initial, d'objectifs d'effet et d'indicateurs de suivi empêchent d'évaluer quantitativement l'effet des mesures (voir chapitre 4.1).

L'évaluation écologique du programme débouche sur une appréciation contrastée. Les populations d'espèces bénéficiaires de mesures ne faisant pas l'objet de suivis systématiques (hirondelles, martinets, abeilles sauvages, etc.), il est difficile de conclure si les mesures ont permis de renforcer leurs effectifs. 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. Le peu de changement de comportement des publics cibles suggère également que les objectifs fixés n'ont que partiellement été atteints.

Ce constat ne réduit en rien le bien-fondé et le travail de qualité entrepris durant ce programme. La grande majorité des personnes approchées s'accordent sur les bénéfices et l'amélioration écologique qu'il a amenés. Elles souhaitent néanmoins que les objectifs écologiques du programme soient mieux ciblés, que des priorités soient fixées et que la coordination des actions soit renforcée afin d'augmenter leur effet en termes de promotion de la biodiversité dans l'espace urbain (voir chapitre 4.2).

Dans quelle mesure le programme a-t-il permis d'avoir un effet positif sur le bien-être des habitants ?

Les effets du programme sur le bien-être et la qualité de vie des habitants sont difficiles à mesurer pour des raisons méthodologiques. En effet, selon le design d'évaluation proposé, cette question devait être abordée selon le point de vue des bénéficiaires des mesures spécifiques retenues. Les acteurs concernés ont cependant manifesté peu d'intérêt à participer à cette démarche évaluative. Les discussions prévues initialement avec les utilisateurs des jardins familiaux ou le milieu scolaire ont donc été remplacées par des entretiens téléphoniques ou des questionnaires envoyés par email.

Les seuls acteurs auprès desquels les effets du programme sur le bien-être ont pu être observés directement sont les locataires des jardins familiaux. Ceux qui ont été contactés sont unanimes quant à la plus-value de ces jardins sur le lien social et la vie de voisinage qu'ils permettent de créer. Le végétal devient alors vecteur du social. Ils soulignent également les opportunités de sensibilisation que cet environnement offre aux enfants et aux personnes qui ne sont pas familiarisées avec la nature. Cependant, ils n'établissent pas un lien direct entre les parcelles potagères et le programme Nature en ville et n'inscrivent pas celles-ci dans une démarche de promotion de la biodiversité en milieu urbain.

Les enseignants relèvent de leur côté l'intérêt de la mise à disposition des espaces verts entretenus par la Ville comme terrains d'observation pour leurs classes, mais sans penser spécifiquement aux actions développées par le groupe de travail. Les professionnels du bâtiment et du paysage reconnaissent eux-aussi la plus-value de certaines mesures en termes de qualité du cadre de vie (création d'espaces verts en milieu urbain en tant qu'espaces d'agrément), mais sont plus réservés quant aux mesures ciblant prioritairement les espèces animales.

Globalement, si la plus-value apportée à la qualité de vie et au bien-être des habitants est reconnue par les différents acteurs consultés, il est impossible pour ces derniers, en raison du manque de valorisation et d'institutionnalisation du programme, de relier les actions mises en œuvre au programme Nature en ville en tant que tel (voir chapitre 4.3).

Comment les actions menées pourraient-elles être intégrées dans les champs d'intervention des services administratifs de la Ville ?

Les activités liées au programme Nature en ville ne font pas directement partie des champs d'intervention des services communaux autres que ceux déjà intégrés dans le groupe de travail. Cependant, il existe certaines modalités pour étendre la portée de ses actions au sein de l'administration communale. Dans un premier temps, il s'agit de reconnaître quels sont les partenaires concernés afin de valider la composition du groupe de travail. A ce moment-là, la question de l'intégration d'autres services peut être évoquée (p.ex. écoles, tourisme). Une fois ces partenariats identifiés, il est important d'inscrire le programme Nature en ville dans les cahiers des charges respectifs de ces personnes, afin de lui donner une stabilité et un poids plus important. Il est ensuite impératif de passer en revue les bases réglementaires sur lequel se fonde le programme Nature en ville et de les compléter, le cas échéant, en donnant aux règles édictées une force obligatoire. Ainsi, les principes du programme devraient être intégrés dans les critères de choix des projets urbanistiques ou architecturaux mis au concours, afin de s'assurer que tout développement futur prend en compte les aspects de biodiversité en milieu urbain. A ce stade, l'exemplarité des projets communaux, illustrant concrètement les principes mis en place par Nature en ville, doit jouer un rôle moteur dans la diffusion de ces principes au sein même de son administration. Enfin, il est important de maintenir les efforts de communication interne

à la Ville, qui permettent aux différents services d'être informés de la mise en œuvre du programme Nature en ville.

Comment améliorer le contenu du programme d'actions ?

Les mesures mises en œuvre dans les différentes villes analysées (Genève, Nyon, Lausanne, Bâle, Zurich) sont comparables à celles réalisées dans le cadre du programme Nature en ville de la Ville de Neuchâtel : aménagement et mise en réseau de milieux naturels, entretien différencié des espaces verts, végétalisation des toitures et des murs, pose de nichoirs à oiseaux, chauves-souris et abeilles sauvages, remplacement des espèces exotiques par des plantes indigènes. Tous les programmes ont également une forte composante dédiée aux mesures actives de communication, de sensibilisation et de participation. Du point de vue du contenu, le programme de la Ville de Neuchâtel s'inscrit donc parfaitement dans la ligne développée par les autres villes ayant un programme actif de promotion de la nature en ville (voir chapitre 5.1).

L'élaboration d'outils de planification permet d'augmenter l'efficacité des programmes de promotion de la nature en ville. Plusieurs villes se sont dotées d'une carte des corridors écologiques, inscrits dans leurs plans directeurs, afin de conserver et renforcer le réseau écologique, et de fixer des priorités dans la réalisation des actions (Lausanne, Genève, Nyon). Cet outil permet notamment d'orienter les projets urbanistiques dès le stade de la conception afin de préserver les couloirs biologiques ou de compenser les atteintes. Il permet également d'affecter les moyens financiers disponibles dans les secteurs prioritaires de promotion de la biodiversité (Bâle). D'autres outils de planification ont pour vocation d'orienter l'aménagement des espaces verts, à l'instar de la Ville de Genève qui s'est dotée d'un concept de végétalisation sur l'ensemble du territoire avec une volonté de densification globale des espaces consacrés à la promotion de la nature en ville (voir chapitre 5.2).

Toutes les villes étudiées ont mis en place un suivi des effets (comptage des colonies de martinets et d'hirondelles, inventaire des chauves-souris, évolution de la végétation sur des placettes témoins, suivi de l'évolution quantitative et qualitative des milieux naturels, etc.). Plusieurs d'entre elles s'appuient sur un état initial détaillé et des indicateurs de suivi permettant de comparer dans le temps l'évolution des populations. Le choix d'espèces cibles permet de suivre les différents types de biotopes. La réalisation des suivis fait appel aux compétences internes des services (suivis de la végétation, des espèces invasives, de l'occupation des nichoirs), à des collaborations extérieures (universités, hautes écoles, spécialistes de la biodiversité) ou à une combinaison des deux (voir chapitre 5.3).

Le plan d'action de la Stratégie Biodiversité Suisse pourrait offrir des opportunités d'améliorer la biodiversité et la qualité du cadre de vie dans l'espace urbain de la Ville. Il projette d'allouer des incitations financières pour des projets favorables à la biodiversité sur le domaine privé. Ces soutiens, qui pourraient entrer en vigueur au plus tôt dès 2017, visent à encourager la réalisation de projets exemplaires chez des privés ou dans le cadre de projets urbanistiques. La Confédération souhaite également favoriser les échanges d'expériences (plateforme d'échanges sur les bonnes pratiques en faveur de la biodiversité dans l'espace urbain) et les transferts de connaissances (développer des offres de formation continue pour les professionnels concernés). Elle encourage enfin la certification des villes et des projets favorisant la biodiversité de manière exemplaire. La Ville de Neuchâtel pourrait demander l'obtention du label Villeverte Suisse pour valoriser son programme Nature en ville (voir chapitre 6.2).

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 ?

Une extension du programme Nature en ville aux communes du projet de fusion de Neuchâtel-Ouest est envisageable, voire souhaitée, en particulier par les communes de Peseux et Corcelles-Cormondrèche. Ces deux communes estiment avoir les ressources humaines, les compétences et la motivation nécessaires pour mettre en œuvre des actions de promotion de la biodiversité sur leur territoire. Elles sont disposées à partager leur expérience acquise dans le cadre d'actions concrètes (Corcelles-Cormondrèche) ou à intégrer le groupe de travail (Peseux).

La commune de Corcelles-Cormondrèche se distingue en particulier par l'existence d'un groupe de travail communal « Nature en milieu urbain » et d'un groupe nature composé de citoyens. Bien que ces éléments ne permettent pas de dégager un véritable programme de promotion de la nature en ville doté d'une vision stratégique, ces compétences pourraient venir se greffer sur le programme Nature en ville en cas de fusion. Elles permettraient un partage de nouvelles connaissances et expériences dans le cadre du groupe de travail et dynamiseraient ainsi son action.

Du point de vue de la cohérence des objectifs écologiques, le programme peut sans autre être étendu aux territoires des communes de Peseux et de Corcelles-Cormondrèche sur une base comparable à celle de Neuchâtel. En effet, les trois communes s'étendent sur le même continuum biogéographique des milieux secs et présentent un caractère urbain similaire. Elles partagent des enjeux identiques en matière de conservation et de promotion de la biodiversité (espèces inféodées aux murs de pierres sèches, lisières, jardins privés) et peuvent partager les mêmes objectifs dans le cadre d'un programme Nature en ville étendu. Une réflexion sur la mise en réseau des secteurs à enjeux prioritaires en matière de nature en ville et de biodiversité se justifie d'autant plus si elle peut être abordée à l'échelle des territoires des trois communes du Littoral.

La commune de Valangin, au caractère plus rural, ne se reconnaît pas dans les objectifs du programme Nature en ville. Pour autant, son rattachement à la nouvelle entité fusionnée permettrait de dégager des synergies dans le cadre du projet de parc périurbain développé par la Ville de Neuchâtel (voir chapitre 6.1).

7.2 Recommandations pour améliorer et renforcer le programme Nature en ville

Sur la base des éléments de réponse aux questions d'évaluation, des recommandations pour renforcer le programme Nature en ville ont été élaborées. Celles-ci concernent trois dimensions de l'action publique : l'institutionnalisation, le pilotage et la valorisation, qui chacune se concrétise par un certain nombre d'actions.

INSTITUTIONNALISATION DU PROGRAMME NATURE EN VILLE

Porter le programme politiquement

- Impliquer conjointement la Direction de l'urbanisme, de l'économie et de l'environnement, la Direction des infrastructures et énergies (Parcs et promenades) et la Direction de la culture (Jardin botanique, Muséum d'histoire naturelle) dans le portage politique du programme afin de garantir une vision politique forte.
- Situer le programme Nature en ville parmi l'ensemble des actions en faveur de la biodiversité et/ou de l'environnement et articuler de manière claire ces différentes actions.
- Traduire les besoins identifiés en objectifs politiques validés par les autorités politiques (législatif et exécutif).
- Concrétiser l'engagement politique en donnant au programme Nature en ville les moyens de ses ambitions.

Rattacher le programme à la Section de l'urbanisme

- Confirmer le rattachement officiel du programme à la Section de l'urbanisme puisque l'ensemble de la base réglementaire dépend déjà de cette section qui assure aussi un rôle de vision stratégique, de planification et de coordination.

Reconnaître et préciser les responsabilités

- Inscrire dans les cahiers des charges des membres du groupe de travail les responsabilités et les tâches dédiées au programme Nature en ville, ainsi que leur ampleur en termes de temps de travail et/ou d'objectifs annuels. Prévoir les ressources humaines supplémentaires dans les services pour compenser celles utilisées dans NEV.
- Préciser le rôle et les tâches du responsable technique du programme (à la fois coordinateur et personne de référence).
- Intégrer la problématique Nature en ville de manière explicite aux critères d'embauche lors de l'engagement de tout nouveau chef ou délégué des services impliqués dans le groupe de travail.

Renforcer le groupe de travail Nature en ville

- Maintenir la structure de pilotage interne que constitue le groupe de travail Nature en ville et en faire une force de proposition, de coordination et d'analyse, présidée idéalement par un chef de service de la Section de l'urbanisme.

- Privilégier la complémentarité des profils représentés au sein de cette structure interservices, rattachée à la Section de l'urbanisme.
- Compléter la transversalité du groupe de travail en impliquant ponctuellement des représentants de chaque service pertinent (services techniques pour les réalisations sur le terrain ; délégué au tourisme pour la diffusion des supports de communication ; écoles pour la mise sur pied de projets pédagogiques ; délégué à l'énergie pour d'éventuelles actions communes mettant en lien végétalisation, isolation des bâtiments et pose de panneaux solaires ; services sociaux pour l'implication de migrants et chômeurs à la réalisation ou l'entretien de mesures sur le terrain, etc.).

Redynamiser la commission consultative Nature et paysage

- Redynamiser la commission consultative Nature et paysage, sous la présidence du Directeur de l'urbanisme, de l'économie et de l'environnement, en lui donnant comme responsabilité de se prononcer sur la stratégie et les projets transmis par le groupe de travail Nature en ville.
- Intégrer des représentants du Conseil général (un représentant de chaque groupe), de l'administration, des spécialistes externes et des citoyens dans la commission.
- Utiliser la commission consultative comme un relais des enjeux de promotion de la biodiversité en milieu urbain et profiter de ce réseau d'intérêts pour la diffusion des actions et la recherche de fonds.

Formaliser les modalités d'allocation des ressources

- Maintenir des sources de financement externes diversifiées.
- Pérenniser dans la mesure du possible les sources de financement internes (budget de fonctionnement annuel et crédits d'investissement).

Tirer parti de la fusion potentielle

- Valoriser, mettre à jour et développer les compétences, expériences et ressources existantes dans les différentes communes concernées par la fusion potentielle.

Rendre les bases réglementaires plus contraignantes

- Renforcer, par exemple, la prise en compte de la conservation des espèces inféodées aux bâtiments (martinets, hirondelles, chauves-souris) dans le cadre des procédures d'attribution des permis de construire en la formalisant dans les bases réglementaires ou des procédures standardisées.
- S'assurer que les bases réglementaires existantes soient appliquées.

Être exemplaire

- Être systématiquement exemplaire, innovant et pertinent dans l'application des préceptes défendus par le programme Nature en ville pour tous les projets de la Ville qui le permettent, c'est-à-dire en réalisant des projets illustrant concrètement les principes mis en place par Nature en ville.
- Clarifier les exigences en termes de conservation de la nature en ville dans les cahiers des charges des architectes, architectes paysagistes, ingénieurs, ingénieurs horticoles, délégué au développement durable et tout poste en lien avec le domaine, lors de mises au concours par la commune. Intégrer des critères en ce sens lorsque cela s'avère pertinent.

PILOTAGE DU PROGRAMME NATURE EN VILLE

Valider les besoins auxquels la poursuite du programme devra répondre

- Revisiter et valider les besoins liés à la promotion et à la conservation de la biodiversité en milieu urbain, en regard des services écosystémiques fournis par la nature en ville (par exemple lutte contre les effets du réchauffement climatique, perméabilité des espaces publics et privés, accroissement de la qualité du cadre de vie).

Compléter la planification directrice

- Développer une planification directrice définissant les éléments paysagers majeurs et les corridors biologiques existants et à renforcer au niveau communal. Les principes directeurs doivent ensuite être formalisés dans une planification d'affectation indiquant les corridors à protéger sous forme de zones d'aménagement.
- Intégrer la planification directrice à la deuxième phase de la coordination des plans directeurs régionaux neuchâtelois qui aura lieu dans les années à venir. C'est durant cette phase, dédiée au thème Nature et environnement, que des couloirs écologiques (zones non constructibles) seront définis à l'échelle régionale. Cela permettrait de resituer la Ville de Neuchâtel comme moteur de l'agglomération et du canton au niveau de la définition de superstructures paysagères protégées.

Définir des objectifs et les décliner en mesures

- Redéfinir les objectifs du programme selon les trois axes « Biodiversité », « Aménagement qualitatif de l'espace public » et « Information, sensibilisation et participation », lesquels visent tous le renforcement de la qualité de vie.
- Décliner, pour chacun des trois axes, ces objectifs en mesures, en tenant compte des expériences des différentes villes présentées et en trouvant un équilibre entre une approche réglementaire contraignante et des modalités de négociation avec les professionnels du bâtiment et du paysage.
- Définir des mesures d'intervention en fonction du/des publics cibles identifiés et selon le secteur d'intervention, en différenciant les actions pertinentes à mettre en œuvre en milieu urbain dense, peu dense, en forêt ou le long des rives, tout en ciblant davantage les zones fortement urbanisées.

Prévoir un suivi et une évaluation concomitante des actions

- Définir, si nécessaire et en fonction des objectifs à atteindre, des indicateurs permettant de suivre les effets de la mise en œuvre des actions sur la biodiversité et la qualité de vie.
- Former les employés de la Ville travaillant sur le terrain à l'observation de certaines espèces et mettre à leur disposition une plate-forme ou une personne de référence auprès de laquelle consigner leurs observations.
- Utiliser les outils de pilotage développés par la Ville de Neuchâtel de sorte à obtenir des informations indispensables à l'évaluation concomitante des actions, afin de s'assurer que les objectifs poursuivis sont atteints en termes d'utilisation des réalisations mises à disposition, de sensibilisation, de transformation des comportements et du point de vue écologique, et proposer, s'il y a lieu, des mesures d'ajustement.

Entretenir régulièrement les réalisations

- Instaurer un système d'entretien régulier et durable des actions Nature en ville, notamment à travers l'adoption de plans de gestion et la mise à disposition des ressources nécessaires. Cela permettra d'améliorer leur entretien et donc leur pérennité.

Tirer parti des partenariats externes

- Développer de nouveaux partenariats avec les milieux universitaires, associatifs, avec des entreprises privées, des fondations, etc. pour le financement des équipements nécessaires à la réalisation des projets, l'entretien des aménagements, la recherche en milieu urbain, le suivi scientifique des actions ou le lancement de concours Nature en ville.

VALORISATION DU PROGRAMME NATURE EN VILLE

Clarifier la répartition des tâches liées à la communication et renforcer les synergies

- Profiter de la création d'un Service de communication à la Ville de Neuchâtel en parallèle à l'institutionnalisation du programme Nature en ville pour clarifier les compétences de chacun en termes de communication.
- Développer des synergies entre la Section de l'urbanisme, le groupe de travail et le nouveau Service de communication pour assurer une information plus systématique des actions effectuées et ainsi garantir une meilleure valorisation du programme.

Cibler la communication et mettre en place des stratégies de sensibilisation

- Transmettre aux partenaires spécifiques les informations et les éléments nécessaires à leur formation aux enjeux et pratiques liés à la nature en ville.
- Renforcer la communication vis-à-vis de la population et des services communaux en diffusant notamment une information à échéance régulière dans le Journal de la Ville via une rubrique spécifique dédiée à la nature en ville dans ses différents aspects, en mettant régulièrement à jour le site Internet ou en organisant des manifestations d'envergure telles qu'une journée annuelle de la nature en ville pour toucher l'ensemble de la population.
- Développer une stratégie de sensibilisation en définissant des publics cibles spécifiques dont on souhaite transformer le comportement. Par exemple, sensibiliser les usagers des jardins potagers familiaux quant aux bonnes pratiques à adopter ; sensibiliser les écoles aux projets qu'elles peuvent réaliser ; organiser des rencontres ou des séminaires de formation pour les professionnels du bâtiment et les services communaux ; produire de la documentation plus généraliste pour l'ensemble de la population.
- Choisir des espèces porte-drapeau (« flagship species ») pour permettre d'augmenter l'identité du programme et son appropriation au sein de la population.
- Utiliser un sigle « Nature en ville » pour signaler et valoriser non seulement les actions de la Ville, mais également les autres démarches publiques et privées en faveur de la promotion de la biodiversité en milieu urbain, comme c'est le cas à Lausanne et Genève.

8. REFERENCES

Documents de référence

Ville de Neuchâtel (1998). *Programme d'action « Nature en ville ». Phase 1 : Conception directrice.*

Ville de Neuchâtel (1999). *Programme d'action « Nature en ville ». Phase 2 : Plan d'action.*

Ville de Neuchâtel (2004). *Programme d'action « Nature en ville ». Phase 3 : Actions spécifiques-Réalisations 1999-2004.*

Ville de Neuchâtel (2005). *Programme d'action « Nature en ville ». Phase 2 : Plan d'action – 2^{ème} étape.*

Ville de Neuchâtel (2015). *Mandat d'étude pour l'évaluation du programme « Nature en ville ». Bilan et perspectives du programme 1996-2014.*

Constitution – Lois – Règlements – Inventaires

Loi cantonale sur la protection de la nature (LCPN).

Ville de Neuchâtel (1994). *Objectifs d'aménagement et plan directeur de la ville de Neuchâtel.*

Ville de Neuchâtel. *Règlement d'aménagement (état au 11 novembre 2009). Plan d'aménagement communal.*

Ville de Neuchâtel. Plan d'aménagement (1995). *Espaces verts. Inventaire des milieux naturels.*

Ville de Neuchâtel. Plan d'aménagement (1996). *Espaces verts. Inventaire des arbres marquants.*

Ville de Neuchâtel. Plan d'aménagement (1996). *Espaces verts. Inventaire des parcs et jardins.*

Rapports

Conseil communal de la Ville de Neuchâtel (1999). *Rapport du Conseil communal au Conseil général concernant une demande de crédit relative au programme « Nature en ville » (6 octobre 1999).*

Conseil communal de la Ville de Neuchâtel (2003). *Réponse du Conseil communal à l'interpellation no 03-610 de Mme Doris Angst relative à l'application du programme d'action « Nature en ville » (1^{er} décembre 2003).*

Conseil communal de la Ville de Neuchâtel (2007). *Rapport du Conseil communal au Conseil général concernant une demande de crédit relative au 2^{ème} plan d'action « Nature en ville » (17 août 2007).*

Conseil communal de la Ville de Neuchâtel (2013). *Rapport d'information du Conseil communal au Conseil général concernant le programme politique et la planification des dépenses d'investissement 2014-2017 (28 octobre 2013).*

Conseil d'Etat du Canton de Neuchâtel (2004). *Conception directrice de la protection de la nature. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un décret sur la conception directrice cantonale de la protection de la nature (6 décembre 2004).*

Evaluations et études scientifiques

ARE (2014). *Mise en œuvre de la révision partielle du 15 juin 2012 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire. Complément au guide de la planification directrice.* Disponible en ligne : <http://www.are.admin.ch/themen/recht/04651/index.html?lang=fr> (consulté le 03.03.2016).

Institut de géographie (2010). *Ville et nature une nouvelle alliance. Vues sur la ville*, no 24. Université de Lausanne.

Manusset S. (2012). Impacts psycho-sociaux des espaces verts dans les espaces urbains. *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol 3., no 3.

Sheet V.L. et Manzer C.D. (1991). Affect, cognition and urban vegetation. Some effects of adding trees along city streets. *Environment and behaviour*, no 23. Université d'Illinois.

Vries S. et al. (2003). Natural environments – healthy environments ? An exploratory analysis of the relationship between green space and health. *Environment and planning A*. Vol. 35, 2003, no 10.

Horber-Papazian K. (2010). Le rôle des indicateurs dans le pilotage des politiques publiques : entre idéal et réalité. *LeGes* 1, 43-53.

Communication

Muséum d'histoire naturelle (1996). *Coup d'œil sur la nature en ville de Neuchâtel.* Nature en ville. Neuchâtel : Ligue neuchâteloise pour la conservation de la nature en ville.

Muséum d'histoire naturelle (2001). *Neuchâtel, cité des oiseaux.* Collection Nature en ville.

Muséum d'histoire naturelle (2002). *Neuchâtel, cité des arbres.* Collection Nature en ville

Muséum d'histoire naturelle (2009). *Neuchâtel, cité de l'eau.* Collection Nature en ville.

Ville de Neuchâtel (2004). *Les murs en pierre. Neuchâtel et Chaumont. Conseils pour la réalisation et l'entretien.* Collection Nature en ville.

Ville de Neuchâtel (2004). *Les revêtements perméables. Conseils pour la réalisation et l'entretien.* Collection Nature en ville.

Ville de Neuchâtel (2009). *La végétalisation des façades et des murs. Conseils pour la réalisation et l'entretien.* Collection Nature en ville.

Comparaisons

Lausanne

Bureau du schéma directeur de l'Ouest lausannois (2014). *Réseau vert de Lausanne et de l'Ouest lausannois. Etude ciblée des composantes biologiques*. Disponible en ligne : http://www.ouest-lausannois.ch/wp-content/uploads/701_Rapport-Reseau-ecologique_Final.pdf (consulté le 03.03.2016).

Conseil communal de Lausanne (2013). *Bulletin du Conseil communal no 11. Séance du 12 février 2013 – Première partie*.

Municipalité de Lausanne (2012). *Rapport-préavis : Intentions municipales en matière de nature en ville. Elaboration d'un concept directeur nature (CDN)*. Rapport-préavis no 2012/11.

Municipalité de Lausanne (2014). Plan directeur communal. Cahier 1. Version pour examen préalable.

Genève

Direction générale de la Nature et du Paysage (2007). *La Charte des Jardins. Un outil pour favoriser la biodiversité dans les communes*. Genève : Etat de Genève.

Direction générale de la Nature et du Paysage (2013). *Programme Nature en Ville*. Genève : Etat de Genève.

Loi sur la biodiversité (10817) du 14 septembre 2012

Ville de Genève (2000). *Plan directeur communal. Genève 2020, Renouvellement durable d'une ville-centre*. Rapport de synthèse.

Ville de Genève (2010). *Programme stratégique de développement durable de la Ville de Genève 2011-2014*.

Ville de Genève (2014). *Suivi annuel 2013 du Programme stratégique de développement durable de la Ville de Genève 2011-2014*.

Nyon

Municipalité de Nyon (2012). *Nyon, Ville en mutation. Programme de législature 2011-2016*.

Bâle

Manuel Pestalozzi (2006). Basel nimmt eine Pionierrolle ein. *Architektur und Technik* 9-06.

Ville de Bâle (1996). *Naturschutzkonzept Basel-Stadt*

Zurich

Grün Stadt Zürich (2006). *Das Grünbuch der Stadt Zürich*.

Grün Stadt Zürich (2014). *Konzept Arten und Lebensraumförderung*.

9. ANNEXES

Annexe 1 : Tableau des actions du programme Nature en ville

PLAN D'ACTION 1 (1999-2004)

Thèmes	Action	Objectifs de la mesure	Axe stratégique pour le renforcement de la qualité de vie			Public cible	Lieu	Milieu	Base légale	Force obligatoire?	Sanction
			Biodiversité	Aménagement qualitatif de l'espace public	Information, sensibilisation et participation						
2. Haies	2.1 Entretien de haies à Chaumont	Sensibiliser les agriculteurs au maintien et à l'entretien des haies en milieu agricole	x		x	Agriculteurs	Chaumont	Périurbain	Arrêté cantonal haies et bosquets, murs en pierre 1996 Règlement d'aménagement intercommunal de Chaumont Art. 32.1 L'entretien des haies doit favoriser la diversité des strates (arbres et arbustes) et la bande herbeuse (ourlet). Fiche explicative Plan d'action	Oui Oui Non Non	Art.10 Réparation obligatoire par l'auteur du dommage (en nature ou argent)
	2.2 Reconstitution et revitalisation des haies dans la région de Pierre-à-Bot	Compléter le réseau de haies au nord de la ville et près des terrains de sport	x	x		Services de la Ville	Pierre-à-Bot	Périurbain	Arrêté cantonal haies et bosquets 1996 Règlement d'aménagement communal Art. 92 Dans le secteur de Pierre-à-Bot Dessous sud, les aménagements extérieurs doivent assurer la continuité avec les espaces verts voisins et la forêt. Les nouvelles plantations sont constituées d'essences indigènes adaptées à la station. Fiche explicative 36 Plan d'action	Oui Oui Non Non	Art.10 Réparation obligatoire par l'auteur du dommage (en nature ou argent)
3. Prairies maigres et talus	3.1.1 Entretien de la prairie du Verger Rond	Favoriser le développement d'une prairie fleurie au Verger-Rond	x	x		Services de la Ville	Verger-Rond	Périurbain / Suburbain	Fiche explicative 29 Plan d'action	Non Non	
	3.2.1 Entretien extensif de talus	Augmenter en ville le réseau de prairies maigres	x	x		Services de la Ville	Territoire communal	Territoire communal	Règlement d'aménagement Art. 140 Les autres objets naturels et paysagers [protégés] comprennent les prairies maigres et les talus le long des routes et voies ferrées, les falaises, rochers et blocs erratiques, les murs de pierres sèches et les murgiers, les mares. Ces milieux doivent être sauvegardés et entretenus de manière à préserver leur valeur naturelle et paysagère. Fiche explicative 29 Plan d'action	Oui Non Non	
	3.2.2 Coordination pour l'entretien des talus	Adopter une stratégie pour l'entretien des talus, commune aux différents services communaux concernés	x		x	Services de la Ville	Territoire communal	Territoire communal	Fiche explicative 29 Plan d'action	Non Non	

PLAN D'ACTION 1 (1999-2004)

Thèmes	Action	Objectifs de la mesure	Axe stratégique pour le renforcement de la qualité de vie			Public cible	Lieu	Milieu	Base légale	Force obligatoire?	Sanction
			Biodiversité	Aménagement qualitatif de l'espace public	Information, sensibilisation et participation						
	3.2.3 Aménagement du giratoire de Gibraltar	Aménager le centre du giratoire de manière rudérale	x	x		Services de la Ville	Centre ville	Urbain	Plan d'action	Non	
4. Eaux	4.3.1 Création d'un étang à la Combacervey	Créer un point d'eau pour augmenter la biodiversité dans le secteur nord de la ville	x			Services de la Ville	Combacervey (Bois de l'Hôpital)	Périurbain	Plan d'action	Non	
	4.3.2 Suivi biologique de l'étang de la Combacervey	Assurer un suivi de la colonisation du nouvel étang	x			Services de la Ville	Combacervey (Bois de l'Hôpital)	Périurbain	Plan d'action	Non	
	4.3.3 Aménagement et suivi de l'étang de la Combacervey	Sensibiliser les futurs enseignants à la biodiversité			x	Enseignants	Combacervey (Bois de l'Hôpital)	Périurbain	Plan d'action	Non	
5. Forêt	5.1.1 «Sentier du temps» et «Sentier funi-nature»	Sensibiliser le public au problème de l'évolution, mettre en valeur le paysage neuchâtelois		x	x	Population	Chaumont	Périurbain	Plan d'action	Non	
	5.2.1 Traitement des lisières dans la région de Pierre-à-Bot	Restructurer les lisières du nord de la ville de manière à favoriser la biodiversité	x	x		Services de la Ville	Pierre-à-Bot	Périurbain	PD sectoriel? Fiche explicative 43 Plan d'action	Non Non	
6. Eléments minéraux	6.1.1 Inventaires des murs de pierre en ville	Connaître le patrimoine des murs en pierre de la ville			x	Propriétaires, Services de la Ville	Territoire communal	Territoire communal	Arrêté cantonal haies et bosquets, murs en pierre 1996 Règlement d'aménagement communal Art. 140 Protection objets naturels et paysagers Art. 171 Les murs de pierre, les escaliers, les passages, les terrasses et les cours doivent être préservés et mis en valeur. Fiche explicative 31 Plan d'action	Oui Oui Non Non	Art.10 Réparation obligatoire par l'auteur du dommage (en nature ou argent)
	6.1.2 Restauration modèle d'un mur et manuel de conseils	Encourager la rénovation des murs de pierre et promouvoir la construction de nouveaux murs en pierre			x	Propriétaires, Services de la Ville	Territoire communal	Territoire communal	Idem	Idem	Idem

PLAN D'ACTION 1 (1999-2004)

Thèmes	Action	Objectifs de la mesure	Axe stratégique pour le renforcement de la qualité de vie			Public cible	Lieu	Milieu	Base légale	Force obligatoire?	Sanction
			Biodiversité	Aménagement qualitatif de l'espace public	Information, sensibilisation et participation						
	6.1.3 Inventaires des murs à Chaumont	Compléter les connaissances sur le patrimoine construit et naturel et permettre sa rénovation			x	Services de la Ville	Chaumont	Périurbain	Arrêté cantonal haies et bosquets, murs en pierre 1996 Règlement d'aménagement intercommunal de Chaumont Art. 42 Lors de la restauration, transformation ou reconstruction des murs de pierres, les travaux doivent être réalisés selon les règles de l'art. Fiche explicative Plan d'action	Oui Oui Non Non	Art.10 Réparation obligatoire par l'auteur du dommage (en nature ou argent)
	6.1.4 Restauration des murs à Chaumont	Valoriser le réseau de murs de pierres sèches	x			Services de la Ville, Propriétaires	Chaumont	Périurbain	Idem	Idem	Idem
7. Espaces publics et jardins	7.2.1 Aménagement du cimetière de Beaugregard	Aménager le cimetière, l'entretenir de manière différenciée pour y favoriser la biodiversité	x	x		Services de la Ville	Serrières	Suburbain	Règlement d'aménagement communal Art. 169 En raison de leurs fonctions urbanistiques ou paysagères, les espaces minéraux publics (places, rues, quais) et les espaces verts publics ou privés, (jardins, parcs, rives) doivent être préservés et développés. La création d'espaces piétonniers, de parcs, de jardins d'agrément et potagers, de vergers et de places de jeux doit être encouragée. Art. 171 La végétation indigène doit être privilégiée de manière à préserver une bonne diversité paysagère et à créer des milieux favorables à la faune et à la flore. Plan d'action	Oui Non	
	7.4.1 Aménagement extérieurs du Centre professionnel du Littoral neuchâtelois	Aménager les espaces extérieurs en accord avec NEV	x	x		Services de la Ville, Centre professionnel, Professionnels du bâtiment	Centre ville	Urbain	Idem	Idem	
	7.4.2 Aménagement extérieurs de la STEP	Aménager les espaces extérieurs en accord avec NEV	x	x		Services de la Ville	Centre ville	Urbain	Idem	Idem	
	7.4.3 / 7.4.8 Prairie du Musée d'éthnographie: entretien	Favoriser le développement d'une prairie fleurie dans un parc urbain	x	x		Services de la Ville	Suburbain	Suburbain	Règlement d'aménagement communal Art. 140 Protection des objets naturels et paysagers Fiche explicative 29 Plan d'action	Oui Non Non	

PLAN D'ACTION 1 (1999-2004)

Thèmes	Action	Objectifs de la mesure	Axe stratégique pour le renforcement de la qualité de vie			Public cible	Lieu	Milieu	Base légale	Force obligatoire?	Sanction
			Biodiversité	Aménagement qualitatif de l'espace public	Information, sensibilisation et participation						
	7.5.1 Aménagement d'un jardin potager familial	Offrir aux habitants la possibilité de jardiner, les sensibiliser à la nature environnante	x	x	x	Locataires des jardins	Serrières	Suburbain	Règlement d'aménagement communal Art. 169 Préservation des espaces verts Fiche explicative 40 Plan d'action	Oui Non Non	
	7.6.1 Traitement du pied des arbres	Créer un réseau de zones rudérales en utilisant les espaces autour des pieds des arbres d'alignement	x			Services de la Ville	Territoire communal	Territoire communal	Plan d'action	Non	
	7.9.1 Place de jeux favorisant la découverte de la nature	Sensibiliser les enfants à la nature au travers du jeu	x		x	Enfants	Vy d'Etra	Suburbain	Plan d'action	Non	
	7.10.1 Plan directeur de Pierre-à-Bot	Concilier les activités humaines avec les valeurs naturelles et paysagères		x		Autorités	Pierre-à-Bot	Périurbain	PD sectoriel? Plan d'action	 Non	
	7.10.2 Réhabilitation de deux vergers à hautes tiges à Pierre-à-Bot Dessus	Compléter et assurer le renouvellement de deux vergers existants	x				Pierre-à-Bot	Périurbain	Règlement d'aménagement communal Art. 169 Préservation espaces verts Art. 150 Les arbres fruitiers dans les vergers doivent être sauvegardés. Leur rajeunissement doit être assuré. PD sectoriel? Plan d'action	Oui Oui Non	
	7.10.3 Valorisation des zones de prairie à Pierre-à-Bot Dessus	Favoriser le développement de prairies maigres, informer	x		x	Services de la Ville, Population	Pierre-à-Bot	Périurbain	Règlement d'aménagement communal Art. 140 Protection objets naturels et paysagers PD sectoriel? Plan d'action	Oui Oui Non	
	7.10.4 Petits aménagements naturels à Pierre-à-Bot	Favoriser la biodiversité sur le site de l'ancien golf	x			Service de la Ville	Pierre-à-Bot	Périurbain	Règlement d'aménagement communal Art. 140 Protection des objets naturels et paysagers Art. 169 Préservation des espaces verts PD sectoriel? Plan d'action	Oui Oui Non	
8. Eléments construits	8.1.1 Exemple de parking avec revêtement perméable et végétalisation	Proposer un exemple-type de parking aménagé selon NEV	x		x	Services de la Ville, Propriétaires	Centre ville	Urbain	Règlement d'aménagement communal Art. 95 Les places de stationnement sont en principe végétalisées et réalisées avec un revêtement perméable à l'eau. Plan d'action	Oui Non	

PLAN D'ACTION 1 (1999-2004)

Thèmes	Action	Objectifs de la mesure	Axe stratégique pour le renforcement de la qualité de vie			Public cible	Lieu	Milieu	Base légale	Force obligatoire?	Sanction
			Biodiversité	Aménagement qualitatif de l'espace public	Information, sensibilisation et participation						
	8.3.1 Action nichoirs au Musée	Favoriser les sites de nidification des oiseaux	x			Responsables du musée	Centre ville	Urbain	Plan d'action	Non	
	8.3.2 Aménagement de gîtes à chauves-souris dans les combles de bâtiments	Permettre la colonisation de combles favorables par des espèces de chauves-souris	x			Services de la Ville	Centre ville	Urbain	Fiche explicative 33 Plan d'action	Non Non	
	8.3.3 Aménagement de gîtes à chauves-souris contre les façades de bâtiments	Offrir des gîtes pour des espèces interstitielles de chauves-souris	x			Propriétaires, Professionnels du bâtiment	Suburbain	Suburbain	Fiche explicative 33 Plan d'action	Non Non	
	8.3.4 Aménagement d'un accès aux combles de l'Eglise Rouge pour le Grand Murin	Permettre la colonisation des combles par le Grand Murin	x			Eglise rouge	Centre ville	Urbain	Fiche explicative 33 Plan d'action	Non Non	
	8.3.5 Animation et pose de nichoirs à chauves-souris dans les écoles	Faire mieux connaître les chauves-souris aux élèves	x		x	Elèves et enseignants	Centre ville	Urbain	Plan d'action	Non	
9. Espèces rares et menacées	9.1.1 Sauvetage de la tulipe sauvage	Renforcer la population existante de cette espèce très menacée et en créer de nouvelles	x				Jardin botanique	Périurbain	Règlement d'aménagement communal Art. 171 Privilégier la végétation indigène Plan d'action	Oui Non	
	9.1.2 Sauvetage du doronic pardalianche	Renforcer la population existante de cette espèce très menacée et en créer de nouvelles	x				Jardin botanique	Périurbain	Idem	Idem	
	9.2.1 Plantation d'une haie à Bruant Zizi	Favoriser l'installation du Bruant Zizi	x		x	Services de la Ville	Serrières	Suburbain	Plan d'action	Non	
	9.2.3 Aménagements pour les hirondelles de fenêtre (conseils)	Conserver des zones favorables aux hirondelles de fenêtre	x		x	Professionnels du bâtiment, Propriétaires	Centre ville	Urbain	Plan d'action	Non	
	9.2.4 Aménagement pour les oiseaux migrateurs (conseils)	Conserver des sites favorables au bord du lac pour les oiseaux migrateurs	x		x	Services de la Ville, Propriétaires	Monruz	Suburbain	Plan d'action	Non	
	9.2.5 Petit guide ornithologique "Neuchâtel, cité des oiseaux"	Information du public sur les oiseaux observables en ville			x	Population	-	-	Plan d'action	Non	
	9.2.6 Pose de nichoirs à oiseaux dans les parcs publics	Protéger les espèces d'oiseaux sensibles	x			Services de la Ville	Territoire communal	Territoire communal	Plan d'action	Non	
	9.2.7 Guide pour les arbres "Neuchâtel, cité des arbres"				x	Population	-	-	Plan d'action	Non	
10. Communication	10.1 Information autour du jardin potager	Sensibiliser les utilisateurs du jardin potager à un jardinage écologique			x	Locataires des jardins	Serrières	Suburbain	Plan d'action	Non	

PLAN D'ACTION 1 (1999-2004)											
Thèmes	Action	Objectifs de la mesure	Axe stratégique pour le renforcement de la qualité de vie			Public cible	Lieu	Milieu	Base légale	Force obligatoire?	Sanction
			Biodiversité	Aménagement qualitatif de l'espace public	Information, sensibilisation et participation						
	10.2 Panneaux explicatifs des actions	Informier le public des actions NEV			x	Population	-	-	Plan d'action	Non	
	10.3 Films «Nature en ville»	Sensibiliser le public au programme NEV			x	Population	-	-	Plan d'action	Non	
	10.4 Excursions «Nature en ville»	Sensibiliser les habitants à la nature, leur faire connaître les actions NEV			x	Population	-	-	Plan d'action	Non	
	10.5 Suivi des actions par la presse	Sensibiliser le public aux actions NEV			x	Presse	-	-	Plan d'action	Non	
	10.6 Calendrier des actions 2000-2001	Informier le public et les autorités sur le programme NEV			x	Population, Autorités	-	-	Plan d'action	Non	
	10.7 Excursion pour les Services communaux dans des villes exemplaires de Suisse alémanique	Echanger des expériences avec des communes de Suisse alémanique ayant mis en œuvre un concept nature et paysage			x	Services de la Ville, Communes de Suisse alémanique	-	-	Plan d'action	Non	
	10.8 La carrière de «Tête plumée», un lieu en devenir	Requalification de l'ancienne carrière de Tête plumée comme un espace naturel et culturel	x	x	x		Carrière de Tête-Plumée	Périurbain	Règlement d'aménagement communal Art. 136 A l'intérieur de la zone de Tête-Plumée, sont interdits: toute construction, à l'exception d'aménagements à buts scientifiques et didactiques, le bétonnage ou l'asphaltage des chemins existants, la plantation d'essences non indigènes et non adaptées à la station, l'exploitation de la roche et des pierriers. La surface affectée à la décharge doit être remise en état à sa fermeture. Le point de vue existant devra être réaménagé par un élagage ou un abattage des arbres.	Oui	
									Plan d'action	Non	

Légende:

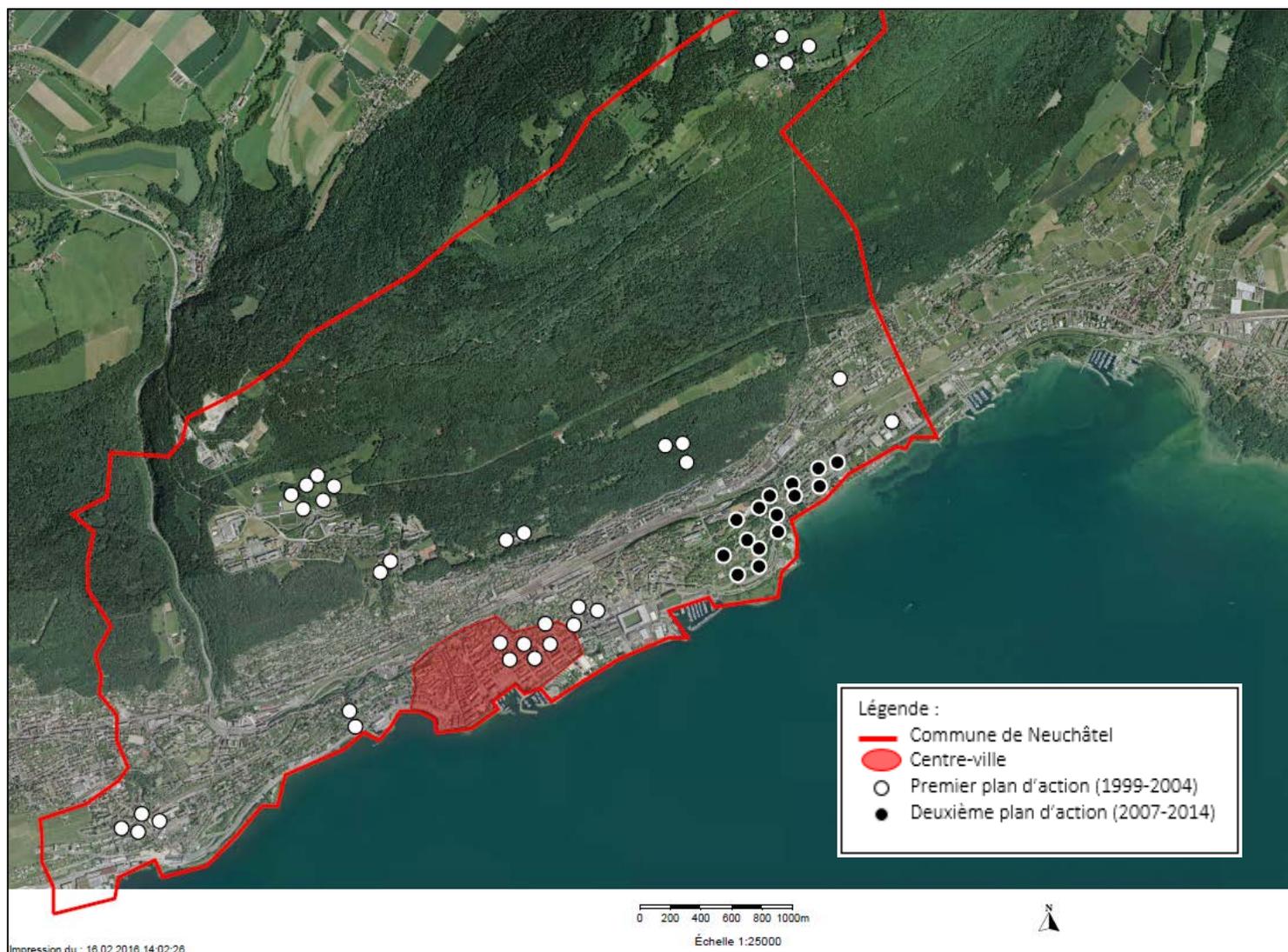
Gris: actions étudiées spécifiquement dans le cadre de l'évaluation

PLAN D'ACTION 2 (2007-2014)											
Thèmes	Action	Objectifs de la mesure	Axe stratégique pour le renforcement de la qualité de vie			Public cible	Lieu	Milieu	Base légale	Force obligatoire?	Sanction
			Biodiversité	Aménagement qualitatif de l'espace public	Information, sensibilisation et participation						
8. Roselière	8.1 Sensibilisation didactique à la richesse de la roselière	Informier sur la richesse biologique d'un milieu rare (roselière)			x	Population	Monruz	Suburbain	Plan d'action	Non	
9. Prairies	9.1 Modification de l'entretien	Favoriser les insectes de prairie et les oiseaux migrateurs, diversifier la flore et les ambiances paysagères	x			Services de la Ville	Monruz	Suburbain	Fiche explicative 29 Plan d'action	Non Non	
10. Forêt	10.1. Sensibilisation à la richesse de la forêt riveraine	Informier sur la richesse biologique de la forêt riveraine de Champréveyres			x		Monruz	Suburbain	Plan d'action	Non	
11. Habitations	11.1 Elaboration de règles d'aménagement	Inciter à réaliser des aménagements extérieurs de bâtiments privés exemplaires du point de vue écologique			x	Services de la Ville, Propriétaires privés et professionnels du bâtiment	Monruz	Suburbain	PDS+PQ Monruz PS Hôtel Palafitte? Plan d'action	Non	
	11.2 Parc public écologique	Création d'un parc public exemplaire du point de vue nature (application règles d'aménagement cf. mesure 11.1)	x	x	x	Services de la Ville, Population	Monruz	Suburbain	Règlement d'aménagement communal Art. 169 En raison de leurs fonctions urbanistiques ou paysagères, les espaces minéraux publics (places, rues, quais) et les espaces verts publics ou privés, (jardins, parcs, rives) doivent être préservés et développés. La création d'espaces piétonniers, de parcs, de jardins d'agrément et potagers, de vergers et de places de jeux doit être encouragée. Plan d'action	Oui Non	
12. Communication	12.1 Réalisation du livre "Neuchâtel, cité de l'eau"	Publication du no3 des guides NEV sur le thème de l'eau			x		-	-	Plan d'action	Non	
13. Faune	13.1 Conservation de la faune en ville	Conservation de la faune rare, menacée ou typique des milieux urbains (hirondelles, chauves-souris, lézards, insectes, etc.)	x			Propriétaires, Services de la Ville	Territoire communal	Territoire communal	Fiche explicative 28, 33 Plan d'action	Non Non	

Légende:

Gris: actions étudiées spécifiquement dans le cadre de l'évaluation

Annexe 2 : Localisation des actions du programme Nature en ville



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

Annexe 3 : Actions du Programme politique 2014-2017 en faveur de la biodiversité et de l'environnement

En *gras italique*, les actions explicitement reliées au programme Nature en ville.

En souligné, les correspondances entre les actions du Programme politique 2014-2017 et les actions du programme Nature en ville.

Politique sectorielle	Objectifs	Actions	Direction	Conseiller communal
Aménagement et mise en valeur du patrimoine naturel	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	<i>1. Renforcer le groupe de travail « Nature en ville », en le dotant de moyens adaptés à sa mission.</i> <u>2. Renforcer la réglementation communale afin de préserver ce patrimoine.</u> 3. Développer le processus de mise à jour des inventaires.	Culture Infrastructures et énergies Urbanisme Environnement	Thomas Facchinetti Pascal Sandoz Olivier Arni Olivier Arni
	n°2 : Favoriser la biodiversité jusqu'au cœur de la ville	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.	Culture Infrastructures et énergies Urbanisme Environnement	Thomas Facchinetti Pascal Sandoz Olivier Arni Olivier Arni
	n°3 : Réaliser un parc périurbain	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.	Culture Infrastructures et énergies Urbanisme Environnement Mobilité	Thomas Facchinetti Pascal Sandoz Olivier Arni Olivier Arni Christine Gaillard
Entretien et valorisation des espaces publics ainsi que du patrimoine bâti et des infrastructures	n°2 : Valoriser les espaces publics au centre-ville et dans les quartiers	1. Agrandir et créer des places : place de la Coudre, Draizes-Bourgogne, place du Port, réaménagement des Jeunes-Rives, réaménagement d'espaces publics à Serrières et à <u>Monruz</u> . 2. Verdir les cours des collèges par des aménagements paysagers.	Infrastructures et énergies Urbanisme Education	Pascal Sandoz Olivier Arni Christine Gaillard

Renforcement du développement du centre-ville	n°2 : Valoriser la zone piétonne	6. Investir dans le mobilier urbain et végétaliser la zone piétonne.	Infrastructures et énergies Urbanisme	Pascal Sandoz Olivier Arni
Aménagement du territoire et urbanisme	n°2 : Conjuguer densification de la ville et qualité de vie pour ses habitants	1. Réviser le plan directeur et le plan d'aménagement communal. 2. Mettre en place un processus de gestion continue des inventaires des patrimoines bâtis et naturels, et assurer leur mise à jour. 3. Institutionnaliser des processus participatifs simples, efficaces et adaptés à chaque contexte. <u>4. Revaloriser les espaces publics, les parcs, les places, les espaces-rues et les cours d'école dans les quartiers (cf. fiche 15).</u> 5. Développer la mixité économique, sociale et d'habitat. 6. Promouvoir les quartiers durables.	Culture Infrastructures et énergies Urbanisme Environnement Mobilité Education	Thomas Facchinetti Pascal Sandoz Olivier Arni Olivier Arni Christine Gaillard Christine Gaillard

Source : Propre réalisation, sur la base du Programme politique 2014-2017.

Annexe 4 : Liste des personnes consultées

Ville de Neuchâtel, entretiens semi-directifs

Olivier Arni

Conseiller communal, Direction de l'urbanisme, de l'économie et de l'environnement

Silvia Almeida

Service de l'aménagement urbain - Architecte
Coordnatrice du programme NEV

Pierre-Olivier Aragno

Service de la mobilité - Délégué à la mobilité au développement durable et à l'environnement
Membre du GT NEV

Jan Boni

Service des forêts - Ingénieur forestier de l'arrondissement de Neuchâtel
Membre du GT NEV

Brigitte Burgy

Section de l'urbanisme - Secrétaire
Secrétaire du GT NEV

Fabien Coquillat

Service de l'aménagement urbain, Architecte communal adjoint

Françoise Martinez

Service des parcs & promenades – Ingénieure agronome HES
Membre du GT NEV

Blaise Mulhauser

Jardin botanique - Directeur
Membre du GT NEV

Olivier Neuhaus

Section de l'urbanisme - Architecte-urbaniste communal
Président du GT NEV

Patrice Neuenschwander

Suppléant chargé de communication

Professionnels du bâtiment, de l'urbanisme et du paysage

Sybille André

Cheffe de projet Paysagegestion

Jean-Claude Baudoin

Directeur du Bureau neuchâtelois des métiers du bâtiment, Fédération neuchâteloise des entrepreneurs

Pierre Boillod

Aménageur-chef de projet en charge de la coordination des plans directeurs régionaux, Réseau urbain neuchâtelois

Jean-Michel Deicher

Membre du comité du Groupement des architectes neuchâtelois (GAN)

Laurent Geninasca

Architecte associé GD Architectes

Pascal Heyraud

Architecte paysagiste

Jean-Luc Pagani

Directeur général Facchinetti SA

Stéphanie Perrochet

Traductrice des panneaux du parcours didactiques, rédactrice dirigeante Anthos

Spécialistes de la biodiversité et de l'environnement

Robin Arnoux

KARCH - Centre de coordination pour la protection des amphibiens et des reptiles de Suisse

Boris Bachofen

Rétropomme - Association pour la sauvegarde du patrimoine fruitier de Suisse romande

Sylvie Barbalat

WWF Neuchâtel

François Claude

Centre suisse de cartographie pour la faune CSCF

Didier Gobbo

Nos Oiseaux - Société romande pour l'étude et la protection des oiseaux

Stéphane Jeanrichard

Ancien ingénieur forestier de la Ville de Neuchâtel

Laurent Juillerat

Biologiste indépendant

Yvan Matthey

Pro Natura Neuchâtel

Gaël Müller-Heyraud

Biol conseils SA

Valéry Uldry

Centre de coordination ouest pour l'étude et la protection des chauves-souris CCO-NE

Autres communes / cantons

Marcello Andrani

Chef du service des bâtiments et des travaux publics, Commune de Peseux

Pascale Aubert

Déléguée à la nature, Ville de Lausanne

Maria Daher

Cheffe de projet environnement, Ville de Nyon

Sandrine Evéquoz

Cheffe de programme nature en ville, Canton de Genève

Philippe Gremaud

Responsable de l'entretien des espaces verts, Commune de Peseux

Matthieu Lavoyer

Conseiller communal en charge de l'urbanisme, Commune de Peseux

Kenan Selmani

Chef de projet Urbanature, Ville de Genève