



LA CHAUX/DE/FONDS

MÉTROPOLE HORLOGÈRE
UHRENMETROPOLE
METROPOLI OROLOGIAIA
WATCHMAKING METROPOLIS

Rapport d'information du Conseil communal

relatif à :

- la première phase de l'élaboration des Lignes directrices;
- la mise sur pied d'une démarche (complémentaire) portant sur la démocratie participative.

(du 15 mai 2013)

au Conseil général

de la Ville de La Chaux-de-Fonds

Madame la présidente,
Mesdames les conseillères générales,
Messieurs les conseillers généraux,

Introduction

Une collectivité se doit d'envisager son avenir, de le dessiner et de le modeler. Ses autorités ont le devoir de dépasser la gestion respectueuse et attentive du présent pour se projeter dans un horizon à la fois suffisamment proche et suffisamment lointain : proche afin que l'exercice puisse se traduire par une action concrète; lointain afin de tendre à un objectif idéal. Le Conseil communal de La Chaux-de-Fonds a choisi 2030, c'est vers cet horizon-là qu'il regarde.

Certes, le Conseil communal n'ignore pas l'assertion du philosophe radical, pacifiste Alain dans ses *Propos sur le Bonheur* : "Il y a l'avenir qui se fait et l'avenir qu'on fait. L'avenir réel se compose des deux." Il a conscience que notre ville se façonnera également d'elle-même, travaillée parfois par des forces sur lesquelles le politique n'a pas prise. Cela dit, il entend faire sa part, avec l'ensemble des institutions, de l'administration et des citoyens en

contribuant à *"l'avenir qu'on fait"*. Les préoccupations qui le guident touchent à la qualité de vie dans une cité où l'administration est au service de sa population, où les conditions-cadres favorisent la prospérité et le rayonnement. C'est dans cette perspective que le Conseil communal a décidé, en 2011, d'élaborer des Lignes directrices sectorielles (aménagement, énergie, mobilité, culture, infrastructures...) dans une démarche participative.

Aujourd'hui, par le présent rapport, le Conseil communal souhaite informer le Conseil général des premiers résultats de la démarche participative développée depuis 2011¹ et lui proposer de poursuivre l'expérience en réfléchissant à sa systématisation dans le cadre du fonctionnement institutionnel de notre commune d'une part et à la poursuite de la démarche afin d'aboutir aux lignes directrices en matière d'aménagement du territoire, d'énergie et de mobilité (objet d'un rapport en principe à fin 2013) d'autre part.

Des "Lignes directrices", pour quoi faire?

Les Lignes directrices donnent les grands axes d'orientations politiques et stratégiques de la Ville à un horizon de quinze ans. Elles permettent de s'entendre sur une vision à long terme et sur les actions prioritaires à engager pour la réaliser.

Elles n'ont pas de valeur juridique ou réglementaire proprement dite, mais ont pour but d'ouvrir le dialogue entre tous les acteurs concernés et d'aboutir à des choix politiques forts et lisibles.

Ces Lignes directrices constitueront le fil rouge des planifications directrices qui seront déclinées dans tous les domaines stratégiques de la Ville, que ce soit en termes d'économie, d'infrastructures, d'éducation, de sports ou autres.

A ce stade, trois documents légaux d'aménagement du territoire sont d'ores et déjà prévus, à savoir le "Plan directeur communal du développement territorial", le "Plan directeur des mobilités" et le "Plan directeur des énergies". Les Lignes directrices apporteront par ailleurs un cadre pour l'élaboration des futurs plans de législation.

¹ Il convient de rappeler que les démarches participatives étaient déjà pratiquées avant 2011 par l'administration communale, notamment par le service de la jeunesse et le service d'urbanisme et d'environnement. Le Conseil communal a de plus affiché sa volonté de se rapprocher de la population dans le précédent rapport de législation.

Historique de la démarche

Juin 2011 : commission spéciale du Conseil général

Le processus a débuté le 27 juin 2011 avec l'acceptation, par votre Conseil, de créer une commission spéciale pour accompagner le Conseil communal et ses services dans l'ensemble de la démarche des planifications directrices.

Juillet 2011 : atelier d'étudiants

Un atelier d'une semaine s'est déroulé à La Chaux-de-Fonds en juillet 2011, et a réuni des étudiants de quatre écoles de renommée internationale : Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, Ecole d'architecture de Bruxelles, Ecole de paysage et d'environnement de Montréal et Ecole d'architecture de Paris. Cet atelier a produit six visions différentes qui ont été présentées à la population lors d'une séance publique et aux membres de la commission du Conseil général. Elles figurent sur le site internet <http://www.dessine-moi-une-ville.ch/>

Août 2011 - printemps 2012 : indicateurs chiffrés

Par la suite, la commission du Conseil Général a mis en route le projet par la récolte d'indicateurs sur les thématiques importantes (démographie, économie, mobilité, divertissement, environnement, sécurité, aide sociale, logements, formation et énergie) ainsi que par l'élaboration de la démarche participative.

Automne 2012 - printemps 2013 : démarche participative

C'est à la fin de l'année 2012 que la démarche participative a réellement débuté, avec la recherche du ressenti et des attentes des habitants. Cette phase est centrale dans la démarche dans le sens où elle a permis d'entendre les préoccupations des citoyens sur les thèmes qu'ils ont eux-mêmes abordés. La démarche (décrite dans le document annexe *Synthèse de la démarche participative "Dessine-moi une Ville"*) se compose de 350 interviews, d'une plateforme internet d'échanges et d'ateliers.

Résultats de la phase participative

Matière utilisable pour les Lignes directrices

Objectifs principaux atteints

Si tout n'a pas été parfait dans la démarche participative (notamment la faible participation aux ateliers), les objectifs initialement fixés ont été atteints : la Ville dispose désormais d'un premier ensemble de témoignages exprimés par des citoyens d'horizons divers. Ce matériau permettra

d'alimenter les réflexions qui seront lancées prochainement pour l'élaboration de lignes directrices.

Les informations récoltées sur les nombreux thèmes abordés – tels que la sécurité, la mobilité, la formation, les aménagements urbains, la qualité de vie, les sports, l'économie, l'offre culturelle, etc. – alimenteront les réflexions politiques autour des Lignes directrices.

Des propositions concrètes mais fragmentées

Au-delà de la problématique de défiance envers les autorités, traitée au point suivant, les contributions des citoyens se sont concentrées sur des questions relativement concrètes. Le souhait de départ des porteurs de projet de "dessiner la Ville du futur" n'a donc été que partiellement satisfait sur ce point.

Cela ne diminue en rien la qualité de l'apport de la population, ainsi que son utilité pour l'élaboration des Lignes directrices, mais démontre, si besoin était, l'ouverture d'un processus in fine "dirigé" par les participants, qui ont abordé les thématiques et les points qu'ils souhaitaient.

Ressortent ainsi de cette démarche des préoccupations et des demandes concrètes dans de nombreux domaines (mobilité, sécurité, santé, économie, solidarité, etc.), qui seront bien évidemment intégrées au document et aux discussions autour des Lignes directrices. Ainsi, il est frappant de constater à quel point une préoccupation s'impose d'elle-même dans de très nombreux entretiens, il s'agit de l'hôpital, de son démantèlement et des menaces qui pèsent sur son avenir. D'autres thèmes sont également fréquemment abordés : l'insécurité ou le sentiment d'insécurité associés souvent à la place de la Gare et les transports publics vers l'extérieur jugés défaillants.

Nous aborderons plus à fond ces éléments de contenu dans le rapport final sur les Lignes directrices en matière d'aménagement du territoire, de mobilité et d'énergie. Pour ce faire, nous proposons de poursuivre la démarche participative, soit le dialogue avec nos concitoyens, en intégrant un volet quantitatif.

Constats généraux – une fracture à combler

Au-delà des thèmes abordés, un sentiment est exprimé de manière récurrente et parfois très vive par la population, soit l'impression de n'être pas entendue par le politique. Nombre des personnes interrogées relèvent un décalage entre leurs aspirations et les décisions politiques. Elles regrettent également un manque de communication.

Les citoyens expriment leur mécontentement le plus souvent en regard du développement de certains projets qui leur sont étrangers. Ils ont l'impression qu'ils ont été mis en place sans leur accord et à leur insu. On peut notamment citer le changement de logo ou l'élargissement des trottoirs sur le Pod, souvent perçu comme un moyen alternatif de réaliser la zone piétonne refusée en votation.

Toujours selon les citoyens – mais cela est probablement dû à la proximité de la votation – les autorités politiques chaux-de-fonnières ne se sont pas assez investies dans le projet de RER et sont en partie responsables de son échec.

Il s'agit sans doute de mettre en lien les préoccupations exprimées de façon répétée (HNE, sécurité, transport) avec la fracture observée entre de nombreux citoyens et leurs autorités. En effet, la défiance vis-à-vis du politique traduit à n'en pas douter un sentiment d'impuissance devant une impression de marginalisation de la ville qui perd de plus en plus d'infrastructures (hôpital, hautes écoles, classes professionnelles du conservatoire) et de compétences (police) au profit d'une centralisation cantonale, sans que les autorités chaux-de-fonnières aient réellement pu endiguer le mouvement.

Réorientation sur deux axes

Deux lignes de force ressortent du processus participatif mené avec la population:

- les apports, l'enthousiasme et les attentes des participants encouragent à *poursuivre dans cette voie pour l'élaboration des Lignes directrices proprement dites*;
- le manque de confiance constaté entre les habitants et leurs autorités est un frein clair au développement de la ville. Il est donc impératif de *mettre en place une démarche exclusivement centrée sur cette problématique*.

Renforcement de la participation des acteurs – citoyens dans l'élaboration des Lignes directrices

Pour la suite de la démarche des Lignes directrices, il est proposé de continuer la démarche participative sous une forme encore à définir. En effet, le bilan de la première phase montre que la méthodologie doit être revue, notamment dans le but d'attirer plus de participants. La période prévue pour cette seconde consultation semble aussi plus propice puisqu'elle se déroulera à l'automne 2013.

Les lignes directrices qui vous seront présentées pour adoption, en principe fin 2013, doivent en effet fortement se baser sur le ressenti de la population. La ville de 2030 doit être pensée avec et pour les habitants.

Mise sur pied d'un volet distinct : "démocratie participative"

Le décalage relevé entre la population et ses autorités montre qu'il est nécessaire de revoir l'implication de la population dans la gouvernance politique.

Le service de la jeunesse travaille depuis de nombreuses années sur des processus participatifs dans les quartiers.

L'animation socioculturelle a pu mettre en place des animations de quartier, des caisses magiques, des rencontres avec la population pour des diagnostics, des groupes de travail, des associations de quartier, des fêtes de quartier. Pendant six mois, l'animation socioculturelle a mis sur pied une exposition itinérante qui a permis à la population de connaître le projet dans six lieux d'expositions différents, dont un centre commercial.

Après presque cinq ans d'interviews, de rencontres et de débats, le secteur d'animation socioculturelle (ASC) a rencontré un très large panel de la population :

- des familles avec des petits enfants, des jeunes retraités ont participé régulièrement aux animations de quartier;
- les adolescents ont été privilégiés dans les projets de loisirs et des jeunes adultes ont participé aux activités en tant que moniteurs ou dans la création d'association "jeunes". Les 30 – 50 ans ont participé aux rencontres-diagnostic pour leur quartier et ont visité l'exposition. Ils étaient les plus nombreux aux fêtes de quartier.

Les setting groupes comme la population multiculturelle, les milieux alternatifs, les personnes en rupture ont été rencontrées au travers de projets spécifiques et ciblés. Des suivis et des accompagnements spécifiques ont assuré, à l'équipe ASC, une certaine connaissance de la population et de ses habitudes. Une présence régulière sur le terrain a permis de tisser des liens privilégiés et d'instaurer de la confiance, ce qui a mené par la suite à la création de projets.

Force est de constater que ce n'est pas le résultat qui est essentiel dans la démarche globale mais le cheminement ou le processus qui a permis de créer le lien de confiance.

On remarque donc que le travail accompli depuis de nombreuses années par le secteur d'animation socioculturelle a permis de toucher la population par le biais de processus participatifs. Il s'agit dès lors de continuer le

travail en cours. La démarche proposée dans le présent rapport va plus loin : il s'agirait d'impliquer la population, non seulement sur des projets précis, mais dans un processus décisionnel, donc de gouvernance.

Articulation et planification des travaux

Finalisation des Lignes directrices pour novembre 2013

Printemps - été 2013 : restitution et rédaction d'un premier projet

Cette première phase participative, qui fait l'objet du présent rapport, fera l'objet d'une restitution publique vers mi-juin et permettra au public de se prononcer sur celle-ci. Par la suite, la commission ad hoc sera convoquée afin de discuter avec les porteurs de projet de l'élaboration des lignes directrices. Un premier projet sera élaboré durant l'été en prenant en compte les apports mentionnés précédemment dans le présent rapport.

Août - novembre 2013 : consultations et finalisation

A la rentrée scolaire, un premier projet des Lignes directrices sera soumis à la commission ad hoc. Une nouvelle phase participative à destination de la population s'ouvrira dès la fin septembre.

A la fin de la consultation publique, les membres du Conseil général seront invités à débattre du projet qui sera amendé en tenant compte des remarques émises.

Enfin, les Lignes directrices seront soumises au Conseil général en principe fin 2013.

Mise en œuvre du volet "démocratie participative"

La situation que le service de la jeunesse a constaté évolue très rapidement. Un nouveau mode de gestion de l'écoute de la population se met en place. Dans cette application de gouvernance nouvelle, il y a un aspect fondamental qui est le partage des pratiques dans l'administration. Les collaborateurs et les responsables seront invités à apprivoiser les outils et les processus de la participation et par la suite à les appliquer en les adaptant à leur quotidien. L'élaboration d'un outil de communication interne destiné à capitaliser les expériences dans le domaine et destiné aux responsables de l'administration d'abord et à la population intéressée par la suite semble à ce stade indispensable.

Lors de la préparation d'un projet au sein de l'administration communale, il est prévu que celui-ci fasse l'objet d'une brève analyse par une structure « démocratie participative » qui sera créée ces prochains mois. Sa composition et son fonctionnement seront définis également ces prochains mois.

Parallèlement à la mise en place de cette structure « démocratie participative », une démarche va être lancée par le chargé de projet auprès de l'ensemble des services communaux pour mieux cerner les besoins des services de la Ville et ainsi faire une étude de ce qui existe actuellement en matière de prestations en lien avec la population.

Il convient également de signaler qu'un nouvel outil de diagnostic de quartier est en préparation (approche empirique d'un quartier). Il sera moins technique et avec une intervention de la part des services restreint, et donc, plus accessible aux habitants et plus proche de leurs besoins.

Conséquences sur les finances

Les travaux liés au projet de démocratie participative devront faire l'objet d'un budget ad hoc.

Un crédit spécial figure au budget 2013 sur la ligne "755 - SUE / Aménagement du territoire" pour la poursuite des Lignes directrices. L'élaboration, dans une étape ultérieure, des planifications directrices, se fera par le biais d'un nouveau crédit spécial dans le cadre des budgets 2014-2015.

Un chargé de projets à 70% qui pilote les démarches est en place au Service de la Jeunesse. Par la suite, chaque projet fera l'objet d'un budget complémentaire.

Conséquences sur les ressources humaines

Le pilotage est assuré par le Service d'urbanisme et de l'environnement avec la Chancellerie et le "chargé de projet participatifs" pour toute la démarche participative. Il en ira de même pour le support des travaux de la commission, sans impact sur les effectifs du service.

Collaboration intercommunale

Des contacts seront pris avec d'autres communes, notamment pour évaluer la possibilité de renforcer les échanges en termes de démocratie participative.

Éléments relatifs au développement durable

a) Aspect environnemental

Les aspects environnementaux sont l'une des thématiques majeures à traiter dans la vision du développement de la ville.

b) Aspect social

Le projet de démocratie participative est par essence centré sur les aspects sociaux de la Ville.

c) Aspect économique

Le développement économique est l'un des moteurs majeurs du développement de la ville. Il sera dès lors traité dans ces planifications directrices, dont le rôle est aussi de favoriser et d'orienter cette dimension économique du développement tout en assurant le respect des autres enjeux d'intérêt public.

Au vu de ce qui précède, nous vous remercions, Madame la présidente, Mesdames les conseillères générales, Messieurs les conseillers généraux, de bien vouloir prendre acte du rapport.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

Le président:

Jean-Charles Legrix

Le chancelier:

Thibault Castioni