

Patrick Csikos

**Les stratégies foncières des
grands propriétaires fonciers :**
Etude de cas du complexe immobilier de
« La Maladière » à Neuchâtel

Working paper de l'IDHEAP 2009c
Chaire Politiques publiques et durabilité
Etude de cas no 1



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome

L'Université pour le service public

Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers:
Etude de cas du complexe immobilier
« La Maladière » à Neuchâtel

no 1

Patrick Csikos

Chaire Politiques publiques et durabilité

Working paper de l'IDHEAP 2009c

Mai 2009

Ce document se trouve sur notre site Internet: <http://www.idheap.ch> > publications > Working Paper

© 2009 IDHEAP, Chavannes-près-Renens

Table des matières

0.	Introduction commune aux différentes études de cas	1
0.1.	Rappel des objectifs et du design général de recherche du projet	1
0.2.	Rappel du rôle/fonction des études de cas dans l'économie générale du projet	7
0.3.	Présentation des critères de choix et listage des études de cas retenues.....	8
0.4.	Objectifs et logique de la démarche comparative	10
0.5.	Bibliographie	11
1.	Introduction spécifique à l'étude de cas	12
1.1.	Choix du cas.....	12
2.	Description du périmètre spatial et temporel du cas	12
2.1.	Description du périmètre spatial.....	12
2.2.	Chronologie du cas : principaux événements	14
2.2.1.	Situation à T-1 : Vétusté des anciennes installations, et projets de nouvelle construction.....	14
2.2.2.	Situation à T0 : Développement du projet sous forme de PPP, échange par la ville de terrains contre un stade.....	15
3.	Contexte institutionnel général	17
3.1.	Régulations (droit public, droit privé, droit administratif) fédérales et cantonales pertinentes (règles générales et spécifiques, possessionnelles, décisionnelles, procédurales, etc.)	17
3.1.1.	Régulations liées à la domanialité du projet	17
3.1.2.	Régulations en terme d'aménagement du territoire.....	21
4.	Analyse des différentes étapes du projet	23
4.1.	T-1 : situation avant la réalisation du projet d'aménagement/réaménagement.....	23
4.1.1.	Description sommaire du régime institutionnel local.....	23
4.1.2.	Usages.....	24
4.1.3.	Acteurs et stratégies	25
4.1.4.	Analyse de la configuration et des jeux d'acteurs.....	26
4.2.	T0 : situation en cours et à la fin de la réalisation du projet d'aménagement/réaménagement (utilisation régulière du périmètre réaménagé)	27
4.2.1.	Description sommaire du régime institutionnel local.....	27
4.2.2.	Usages.....	29
4.2.3.	Acteurs et stratégies	31
4.2.4.	Analyse de la configuration et des jeux d'acteurs.....	36
5.	Analyse comparative diachronique de l'évolution du cas aux deux moments T-1 et T0	41
5.1.	Représentation synthétique de l'évolution du cas	41
5.2.	Évolution des principales stratégies, configurations et jeux d'acteurs	42
5.3.	Analyse de la durabilité (WinWin 22)	44
5.3.1.	L'outil d'analyse WinWin 22	44
5.3.2.	Caractérisation et documentation des effets mesurés par les indicateurs.....	44
5.3.3.	Bilan : coûts et bénéfices en fonction des composantes	48
5.3.4.	Interprétation.....	49
6.	Conclusion : discussion des hypothèses pertinentes du projet	51
6.1.	Hypothèses portant sur les effets des caractéristiques socio-juridiques des organisations et des règles décisionnelles internes sur les choix opérés en matière de stratégies politiques et/ou foncières.....	51
6.2.	Hypothèses concernant les liens entre types et objectifs des organisations et l'orientation de leurs stratégies foncières	52
6.3.	Hypothèses portant sur les liens entre stratégies politiques et/ou foncières et usages effectifs des biens-fonds	54
6.4.	Hypothèses portant sur les liens entre usages effectifs des biens-fonds et les effets en termes de durabilité écologique, économique et sociale	55
7.	Bibliographie	56
7.1.	Sources primaires	56
7.2.	Sources secondaires.....	56
7.3.	Sources juridiques	57
7.4.	Sites Internet	57
7.5.	Entretiens	58
8.	Annexes	59
8.1.	Annexe 1 : Vues du projet du complexe immobilier de « La Maladière »	59
8.2.	Annexe 2 : Screening des impacts par composante (WinWin 22)	61
8.3.	Annexe 3 : Choix des éléments touchés par composante (WinWin 22)	62

0. Introduction commune aux différentes études de cas

Cette étude de cas est partie intégrante du projet de recherche suivant :

- « Propriété foncière et aménagement durable du territoire. Les stratégies politiques et foncières des grands propriétaires fonciers collectifs en Suisse et leurs effets sur la durabilité des usages du sol / Bodeneigentum und nachhaltige Raumplanung ».
- Équipe de recherche : Peter Knoepfel (IDHEAP, requérant principal), Stéphane Nahrath (IDHEAP/IUKB, co-requérant), Jean-David Gerber (IDHEAP), Patrick Csikos (IDHEAP) et Marie Fauconnet (IDHEAP).
- Projet financé par le Fonds National Suisse de la Recherche Scientifique (FNS Division I, projet n°100012-107833), Pro Natura, Office Fédéral de la Statistique (OFS), Office fédéral du développement territorial (ARE) et armasuisse.
- Durée : Octobre 2005 – Mars 2009.

0.1. Rappel des objectifs et du design général de recherche du projet

Ce projet de recherche s'inscrit dans la problématique générale du rôle de la propriété foncière dans les processus d'aménagement du territoire et, au-delà, de ses impacts sur les usages effectifs du sol et leur durabilité (Comby, Renard 1996 ; Cunha, Ruegg 2003 ; Nahrath 2003, 2005 ; Ruegg 2000). Il reprend ainsi l'idée que, au-delà de l'influence, souvent très structurante, du découpage du parcellaire, ce sont l'ensemble des enjeux (économiques) des rapports de propriété se jouant sur les marchés fonciers qui pèsent, souvent d'une manière déterminante, sur les opérations de zonage menées dans le cadre de la réalisation des plans d'affectation. Ce qui implique que les propriétaires fonciers constituent des acteurs déterminants dans les processus de délimitation des zones d'affectation, comme de définition des usages effectifs du sol.

L'objectif central de cette recherche consiste ainsi à analyser le rôle des grands propriétaires fonciers collectifs et des stratégies – aussi bien politiques que proprement foncières – que ces derniers développent en vue de la valorisation de leur patrimoine, dans le cadre des processus de choix en matière d'affectation et d'usage du sol. Plus particulièrement, il s'agit d'identifier les principales variables permettant de comprendre et d'expliquer les stratégies des grands propriétaires fonciers collectifs quant à leurs choix - ou tout simplement à leurs capacités - d'activer les règles relevant soit des politiques publiques, soit des droits de propriété, respectivement leur capacité à activer simultanément les deux répertoires de règles, dans le cadre des processus d'aménagement dans lesquels ils se trouvent impliqués. Ce faisant, cette recherche s'intéresse en premier lieu à analyser les stratégies *foncières* et d'*aménagement du territoire* des grands propriétaires fonciers collectifs *sous l'angle général de leurs effets sur la durabilité du développement territorial* et non pas (uniquement) à l'évaluation des effets - plus spécifiques et limités – de ces stratégies sur la durabilité de la gestion de leur patrimoine immobilier.

Les *questions* que nous investiguons dans le cadre de cette recherche portent :

(1) sur les différentes stratégies politiques et/ou foncières que ces grands propriétaires collectifs sont susceptibles de mettre en place afin de valoriser leurs biens-fonds ;

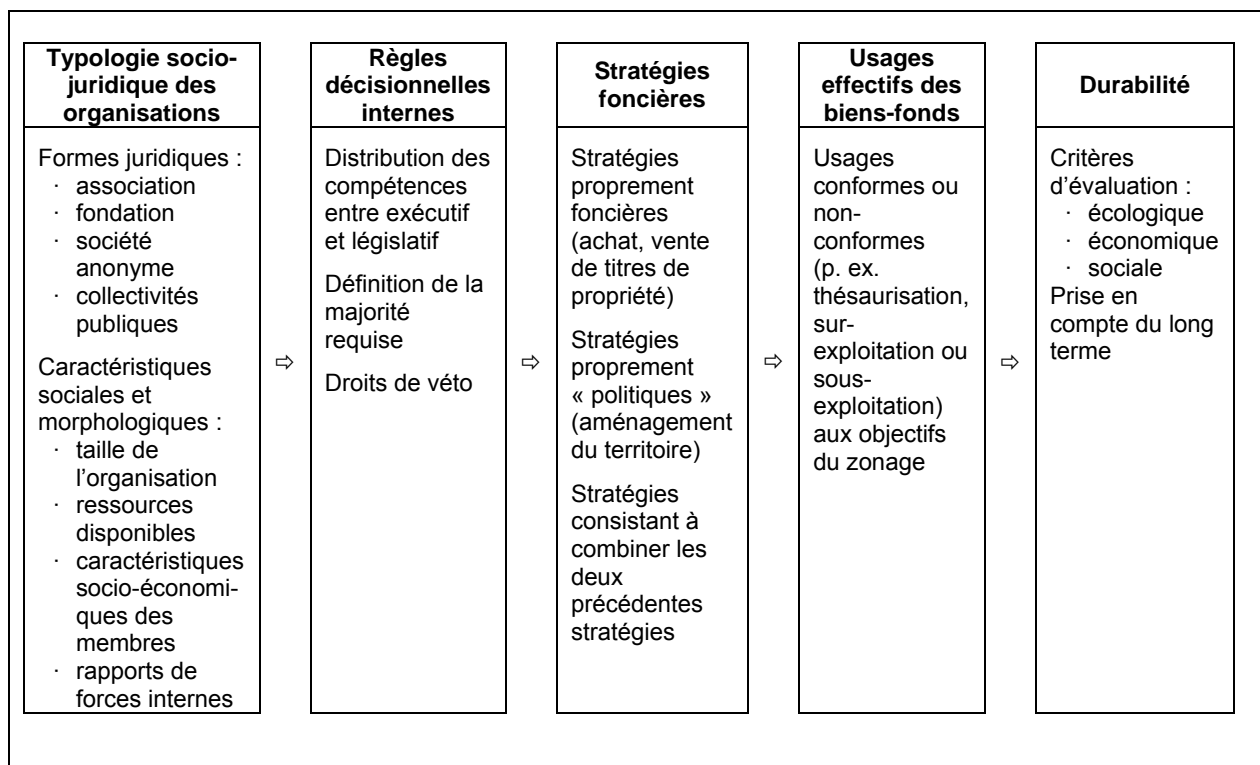
(2) sur leur capacité à coordonner des stratégies menées simultanément sur les marchés fonciers et dans les arènes de politiques publiques (notamment dans le cadre des processus d'aménagement du territoire) ;

(3) sur les impacts des usages effectifs de leur patrimoine foncier et immobilier sur la durabilité écologique, économique et sociale de l'affectation et des usages du sol.

Nous émettons ainsi l'hypothèse (figure 1) qu'il existe une série de liens de causalité entre les différentes variables suivantes :

- les caractéristiques socio-juridiques des propriétaires fonciers collectifs (forme juridique, caractéristiques sociales, organisationnelles et morphologiques, objectifs poursuivis),
- les règles décisionnelles internes relatives à la gestion de son patrimoine foncier et immobilier,
- les stratégies politiques et/ou foncières développées par ces mêmes propriétaires afin de peser sur les choix relatifs à la définition des zones et à l'affectation du sol,
- les choix finalement retenus concernant les usages effectifs des biens-fonds et finalement,
- les effets en termes de durabilité (écologique, sociale et économique) de la réalisation de ces usages.

Figure 1 : Champ de recherche du projet et rapports de causalité entre variables



Par *caractéristiques socio-juridiques et organisationnelles*, nous entendons essentiellement trois séries de dimensions. La première consiste dans la forme juridique prise par l'organisation : association, fondation, société anonyme, collectivités publiques, etc. Celle-ci découle généralement des objectifs (économiques, écologiques, sociaux ou politiques) poursuivis par l'organisation, ainsi

que de ses caractéristiques socioéconomique, de la structure de son capital ou encore de ses modalités d'implantation territoriale. Elle a bien évidemment des effets sur les règles de fonctionnement (notamment décisionnelles) internes, ainsi que sur le répertoire des stratégies et des comportements d'usage susceptibles d'être adoptés (ou non) par l'organisation. La deuxième dimension renvoie à l'ensemble des caractéristiques sociales, économiques, morphologiques et organisationnelles distinguant les différents types de propriétaires collectifs. Il s'agit par exemple de la taille de l'organisation, des caractéristiques socioéconomiques de ses membres (ou de ses actionnaires), des ressources collectives (infrastructures, argent, temps, compétences (scientifiques, juridiques, techniques, etc.)), mobilisables auprès de ses membres, de la structure organisationnelle (centralisée, fédérée, etc.) et des rapports de force internes à l'organisation (oppositions centre-périphérie, exécutif-législatif, direction-conseil d'administration, etc.), ou encore des modalités de son implantation territoriale (nationale, cantonale, régionale, locale, concentrée dans les zones urbaines, rurales, etc.). La troisième dimension concerne les objectifs fondamentaux poursuivis par l'organisation. On peut distinguer ici trois grandes orientations que sont : les objectifs d'exploitation et de valorisation économique du patrimoine (voire la spéculation ou la thésaurisation), les objectifs d'exploitation et de valorisation sociale et politique du patrimoine, les objectifs de protection et de valorisation écologique et paysagère du patrimoine.

Par *règles décisionnelles internes*, nous entendons l'ensemble des règles organisant les processus de décision en matière de choix des stratégies de gestion, de valorisation, d'exploitation et ou de protection du patrimoine foncier et immobilier détenu par l'organisation.

Par *stratégies politiques et foncières* nous entendons l'ensemble des actions de toutes sortes délibérément menées (ou non) par un propriétaire collectif en vue d'atteindre ses objectifs. Sur la base des connaissances empiriques et théoriques qui sont les nôtres, il semble que l'on peut distinguer schématiquement les trois grands répertoires stratégiques suivants :

Les *stratégies proprement foncières* menées par les propriétaires directement sur le marché foncier. La concrétisation de telles stratégies passe par des opérations portant aussi bien sur le titre de propriété formelle (achat, vente, échange, don), que sur les droits de disposition (mise en location au travers d'un contrat d'affermage ou de droits de superficie, mise en gage/hypothèque, etc.).

Les *stratégies « politiques »* consistant à intervenir dans les processus décisionnels (parlementaires, démocratie directe), notamment en matières d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques à incidences spatiales (en premier lieu l'aménagement du territoire, mais également politique des transports, du logement, des agglomération, politique agricole, de protection de la nature et du paysage, etc.) susceptibles d'avoir des impacts (positifs ou négatifs) sur la poursuite des objectifs de l'organisation, respectivement sur la mise en valeur de son patrimoine foncier et/ou immobilier.

Les *stratégies consistant à combiner les deux précédentes stratégies* de manière à pouvoir créer des synergies, par exemple en menant des opérations *concertées* et *simultanées* sur les marchés fonciers *et* dans les arènes de politiques publiques pertinentes¹.

¹ A titre d'illustration, on peut citer le cas de la politique foncière de la Ville de Bienne fondée sur la combinaison des opérations foncières et de zonage (de ses propres biens-fonds), celui d'un promoteur immobilier faisant pression sur une commune en train de réviser son plan d'affectation de manière à faire classer en zone constructible les terrains qu'elle vient d'acquérir ou encore, le cas d'une ONG environnementale achetant des terrains stratégiques au sein d'une zone protégée ou d'une zone intermédiaire (voire même en zone à bâtir), afin de se positionner comme un interlocuteur incontournable lors de la prochaine révision du plan de zone, de quartier ou lors de la redéfinition de la zone protégée, par exemple dans le cadre d'un projet de création d'un Parc Naturel Régional.

Par « usages (stratégiques) effectifs de leur bien-fonds », nous entendons les choix concrètement opérés par les propriétaires fonciers – respectivement les ayants droits auxquels ils ont éventuellement transféré (par la mise en affermage, la location, la vente de droits de superficie, etc.) leurs droits d’usages – concernant l’exploitation de leur bien-fonds par rapport aux limites prescrites par le plan d’affectation et le règlement communal. On peut ici distinguer, à titre d’illustration, plusieurs comportements d’usages : (1) l’affectation *conforme* aux objectifs, (2) la *sous-utilisation*, (3) les tentatives de *surexploitation*.

Par *effets sur la durabilité des usages du sol*, nous entendons les conséquences physiques (écologiques), économiques et sociales des usages effectifs que les propriétaires fonciers (ou leurs ayants droits) font des biens-fonds, mesurables à l’aide des critères de durabilité élaborés par l’administration (p. ex. système d’évaluation Monet ou WinWin 22²).

La configuration de variables identifiées dans la figure 1 et les relations de causalité qu’elle permet d’envisager fonctionnent donc comme une sorte de *matrice à hypothèses*. Ainsi, pour chaque flèche reliant les différents groupes de variables entre eux, il est possible de formuler un certain nombre d’hypothèses de causalités plus spécifiques. L’encadré qui suit en propose un certain nombre qui ont guidé la première partie de nos travaux.

Hypothèses portant sur les effets des caractéristiques socio-juridiques des organisations et des règles décisionnelles internes sur les choix opérés en matière de stratégies politiques et/ou foncières

1. Plus la structure organisationnelle interne du propriétaire collectif est complexe et fragmentée - notamment plus le poids de l’organe législatif (assemblée générale) est fort en comparaison avec celui de l’exécutif (cf. le cas des communes) – plus il y a de points de veto possibles et moins l’organisation est capable d’élaborer des stratégies foncières cohérentes par rapport à ses objectifs, ce qui a pour conséquence de rendre plus difficile son positionnement sur les marchés fonciers et d’affaiblir sa capacité à gérer (vendre, acquérir, louer) des droits d’usage du sol.
2. Plus un acteur se trouve dans une situation de faiblesse sur le marché foncier, plus il va développer des stratégies dans les arènes de politiques publiques afin de tenter de reprendre le contrôle des droits d’usage sur le sol.
3. Plus la propriété et les compétences foncières de l’organisation sont localisées, moins celle-ci a de capacité à développer une véritable stratégie foncière cohérente à grande échelle. Au contraire, plus une organisation possède une capacité à articuler de manière efficace ses différents niveaux institutionnels (relations entre niveaux locaux, ainsi qu’entre niveaux locaux et centraux), plus elle devient efficiente sur les marchés fonciers, en raison de sa capacité de réactions rapides (circulation de l’information). De même, la solution de la copropriété foncière entre le centre et les sections régionales (p. ex. Pro Natura) permet un contrôle réciproque empêchant de mauvaises opérations foncières.
4. Plus le service spécialisé dans la gestion du patrimoine foncier a tendance à s’autonomiser au sein de l’organisation, plus il existe un risque que la fonction première de ce patrimoine résultant des objectifs poursuivis par l’organisation (p. ex. sécurisation du développement de l’entreprise, réalisation par la collectivité publique de projets d’aménagement, etc.) perde de l’importance au profit d’une stratégie (spéculative) de captation de la plus-value sur les marchés fonciers.

² Cf. sur ce point, voir Knoepfel, Münster, Corbière-Nicollier (2006).

Hypothèses concernant les liens entre types et objectifs des organisations et l'orientation de leurs stratégies foncières :

5. Parmi l'ensemble des propriétaires fonciers collectifs, les communes sont les propriétaires les mieux placés pour développer des stratégies « combinées » (stratégies simultanées sur les marchés fonciers et dans les arènes de politiques publiques). Par ailleurs, plus il y a concentration dans les mains des services de l'État, à la fois de la propriété foncière et de la capacité politique à définir le zonage, plus il y a de risques pour que les outcomes varient de manière importante en fonction de l'orientation politique de la majorité au pouvoir (risque de discontinuité) ; de telles situations de concentration des pouvoirs dans les mains publiques pouvant mener à des effets pervers tels que urbanisation à des endroits inappropriés, accélération de l'étalement urbain, thésaurisation ou encore spéculation publique.

6. Plus le poids politique d'une organisation augmente (p. ex. droit de recours des organisations de protection de la nature et de l'environnement), moins la voie de l'intervention foncière devient fréquente, dans la mesure où la nécessité d'un passage coûteux par les acquisitions foncières est remplacée par la possibilité d'intervenir dans les processus de zonage et d'aménagement.

7. Les acteurs économiques et les investisseurs actifs dans le secteur immobilier cherchent de plus en plus fréquemment à se garantir l'accès et l'usage du sol sans devoir acquérir les droits de propriété formelle (i.e. la propriété foncière directe) ; ceci pour trois raisons principales : premièrement parce que la rente foncière a perdu de son attrait par rapport aux possibilités de gains sur les autres marchés (notamment boursiers et financiers) ; deuxièmement parce que la forte augmentation des prix du sol et donc celle de la part du foncier dans les coûts des opérations immobilières implique une immobilisation de capitaux trop importante pour les entreprises qui risquent de péjorer leurs capacités d'investissement dans leur secteur d'activité principal. Troisièmement, parce que la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire représente une structure de contrainte qui contribue non seulement à garantir les droits d'usage des propriétaires et la valeur économique des biens-fonds, mais également, dans certains cas, à réduire la marge de manœuvre, voire la rente foncière de ces mêmes propriétaires rendant les investissements fonciers potentiellement moins attractifs.

Hypothèses portant sur les liens entre stratégies politiques et/ou foncières et usages effectifs des biens-fonds

8. La « titrisation » de la propriété, soit la stratégie consistant, pour un investisseur, à passer par une forme indirecte de propriété (p. ex. achat de parts/titres d'une société anonyme immobilière) correspond à une réduction des usages effectifs des biens-fonds par les propriétaires et à un accroissement du rôle des gestionnaires et des locataires dans la définition des usages effectifs des biens-fonds.

9. Ce faisant, la « titrisation » correspond également à un changement important du rapport à la propriété foncière et immobilière, le modèle du rapport patrimonial à la propriété durablement ancré localement étant progressivement remplacé par un rapport d'investisseur spatialement plus dispersé et temporellement moins stable (i.e. caractérisé par une transformation plus fréquente de la structure de propriété) ayant des conséquences sur les usages effectifs des biens-fonds.

10. L'adoption, par les grands propriétaires fonciers collectifs, de comportements non-conformes aux objectifs des plans d'aménagement en matière d'usages du sol sont susceptibles d'émerger (1) lorsqu'il y a inadéquation entre les objectifs des planificateurs et les intérêts objectifs (ou perçus comme tels) des propriétaires, (2) dans les cas où les tentatives des propriétaires fonciers à faire valoir leurs intérêts dans le processus décisionnel du zonage ont échoué, ou encore (3) en cas d'incapacité des aménagistes à convaincre et/ou contraindre les propriétaires de la pertinence de leurs choix d'aménagement.

11. Plus un propriétaire foncier se retrouve involontairement propriétaire de terrain qu'il n'avait pas initialement désiré acquérir (par exemple une banque en cas de faillite de son débiteur ou Pro Natura en cas de legs), plus il aura tendance à opérer des choix d'usage non-conformes aux objectifs de la planification.

Hypothèses portant sur les liens entre usages effectifs des biens-fonds et les effets en termes de durabilité écologique, économique et sociale

12. Moins les usages effectifs des biens-fonds sont conformes aux objectifs de la planification et aux prescriptions du plan d'affectation, plus les effets de ces usages en termes de durabilité sont imprévisibles et plus il y a de risques pour qu'ils soient moins durables, non seulement écologiquement, mais également économiquement et socialement.

13. Les comportements de sous-exploitation ne sont pas forcément durables et, inversement, les comportements de surexploitation ne sont pas forcément non durables.

De manière à opérationnaliser les différent(e)s (groupes de) variables, de même qu'à évaluer empiriquement la plausibilité des différentes hypothèses que nous venons de mentionner, notre *design de recherche* propose une démarche combinant plusieurs types d'enquêtes et de *produits* différents dans le cadre des étapes suivantes :

Produit 1 : *Un screening juridique*³ portant à la fois sur le *droit des personnes morales* (code civil et code des obligations) et sur le *droit comptable et commercial* (Bord 2006). Il a pour objectif de décrire la diversité et les spécificités des formes organisationnelles et juridiques⁴ que peuvent prendre les différents propriétaires fonciers collectifs actifs sur les marchés fonciers du pays.

Produit 2 : *Un screening du « paysage » de la propriété foncière collective en Suisse* permettant d'élaborer une première représentation, la plus complète possible, de la structure de distribution de la propriété foncière et Suisse en répondant à la question *qui possède quoi et où ?* Ce screening a également pour objectif d'identifier les principaux propriétaires fonciers du pays, que ce soit en termes de surfaces ou de valeur économique du patrimoine. Malgré un très gros investissement en temps et en énergie, notamment pour pouvoir accéder, collecter les données foncières, ce travail n'a pas abouti jusqu'ici faute de données suffisamment représentatives, faute de temps et faute de ressources humaines suffisantes.

Produit 3 : *La réalisation de neuf études monographiques* consacrées aux principales catégories de propriétaires fonciers du pays. Chaque monographie décrit (1) les caractéristiques socio-juridiques

³ Un *screening* consiste en une opération de « balayage » permettant une identification de l'ensemble des éléments pertinents pour la suite de la recherche et, d'autre part, une première reconnaissance qualitative des caractéristiques de ces éléments.

⁴ Associations (de droit privé ou public, à but lucratif ou non), fondations (de droit privé ou public), SA, Sàrl, sociétés simples, bourgeoisies, consortages, communes politiques, services de l'État, etc.

et les règles organisationnelles et décisionnelles internes au propriétaire, (2) l'état de son patrimoine foncier et/ou immobilier et (3) l'état des réflexions en matière d'intégration des principes de la durabilité dans la gestion de son patrimoine.

Produit 4 : *La réalisation de quatre études de cas* analysant des processus de mise en œuvre de stratégies (foncières et/ou politiques), ainsi que leurs effets en termes de durabilité ; ceci dans le cadre de différentes configurations d'acteurs typiques au sein des différentes zones d'aménagement, respectivement pour différents types de processus de changements de zones⁵.

0.2. Rappel du rôle/fonction des études de cas dans l'économie générale du projet

Les quatre études de cas présentées, discutées et comparées dans ce cahier constituent la dernière étape de la recherche (produit 4). Fondamentalement, ces études de cas ont pour objectif d'étudier, dans quatre périmètres d'aménagement particuliers, les processus empiriques concrets de mise en œuvre des stratégies politiques et foncières (i.e. les « stratégies en action ») d'un certain nombre de grands propriétaires fonciers collectifs ; ceci afin d'analyser et d'évaluer les effets de ces stratégies, d'une part, sur le déroulement des processus d'aménagement du territoire et les relations entre acteurs au sein de ces processus et, d'autre part, sur la durabilité sociale, économique et environnementale des changements d'affectation et d'usages effectifs du sol qui en résultent.

Pour ce faire, nous avons choisi d'étudier dans une perspective diachronique le déroulement de quatre processus de réaménagement de différents types de périmètres caractérisés pour chacun par la présence d'un nombre plus ou moins important de grands propriétaires fonciers/immobiliers collectifs dont les stratégies ont été présentées et analysées dans les monographies. Ces quatre périmètres sont les suivants⁶ :

- Le processus de réalisation du pôle de développement économique (PDE) du quartier du Wankdorf à Berne ;
- La démilitarisation partielle des usages de la place de Thoune ;
- La reconstruction du stade de « La Maladière » à Neuchâtel ;
- La construction du « Centre Boujean » dans le quartier des Champs-de-Boujean à Bienne.

C'est ainsi que, dans chacune des ces études de cas⁷, nous focalisons notre attention - après une brève présentation factuelle des événements constitutifs du cas (i.e. du processus de réaménagement) – sur la configuration des acteurs et son évolution au cours du processus. Puis nous analysons les stratégies en action des différents acteurs et mettons en perspective les stratégies empiriques des grands propriétaires collectifs par rapport aux stratégies identifiées dans le cadre des monographies.

⁵ A titre d'exemple de « configurations typiques », mentionnons : le développement des différents types de zones constructibles dans les communes périurbaines, l'implantation de zones industrielles et/ou commerciales en (proche) banlieue, le réaménagement d'un plan de quartier sensible au centre-ville ou aux abords d'une gare, la réaffectation d'une friche industrielle, le déclassement d'une zone à bâtir surdimensionnée, un remembrement parcellaire en zone agricole (et/ou en zone à bâtir), la mise sous protection d'une zone naturelle sensible etc.

⁶ Les critères de choix de ces quatre cas sont brièvement présentés dans la section suivante.

⁷ Une version complète de chacune de ces études de cas a été publiée sous la forme d'un working paper de l'IDHEAP téléchargeable à l'adresse suivante : www.idheap.ch → publications → Working Paper

L'analyse de ces stratégies se fait également au travers de la reconstitution du régime local de régulation (politiques publiques et droits de propriété) dont nous essayons de montrer les effets sur les stratégies des différents acteurs. La mise en relation entre les principales dispositions du régime local, la configuration des acteurs et leurs stratégies permet ainsi d'appréhender le fonctionnement du Régime Institutionnel local ainsi que son évolution dans le temps.

Dans une dernière partie de chacune des études de cas, nous procédons à une analyse des effets sur la durabilité de ces processus d'aménagement au travers d'une analyse relativement holistique telle que le permet l'instrument WinWin 22 (Knoepfel, Münster, Corbière-Nicollier 2006), ainsi qu'à une discussion des hypothèses présentées ci-dessus.

0.3. Présentation des critères de choix et listage des études de cas retenues

Compte tenu des objectifs de recherche présentés ci-dessus, les critères de sélection des études de cas retenus sont les suivants :

Présence au sein du périmètre de réaménagement analysé d'un nombre aussi important que possible de grands propriétaires fonciers/immobiliers collectifs analysés dans le cadre des monographies (produit 2).

Diversité la plus grande possible des formes juridiques et organisationnelles de ces grands propriétaires permettant d'analyser un maximum de stratégies politiques et foncières différentes telles qu'identifiées dans les monographies.

Forte imbrication des enjeux fonciers dans le processus d'aménagement. En particulier, présence de processus de redéfinition et de redistribution des droits de propriété foncière entre les différents acteurs (privés et publics) participant au processus d'aménagement.

Importante redéfinition de l'affectation du sol impliquant un important processus de redistribution des droits d'usage des biens-fonds fonciers et immobiliers.

Focalisation sur des processus représentatifs de certains des grands enjeux d'aménagement contemporains en termes de durabilité environnementale, sociale et économique (cf. tableau 1 ci-dessous).

Présence dans l'un ou l'autre des périmètres analysés des différents co-financeurs du projet – notamment armasuisse et Pro Natura –, ainsi que d'enjeux spécifiques à la gestion de leur patrimoine foncier/immobilier respectif.

Accessibilité des données foncières, ainsi que des données concernant les (stratégies des) principaux acteurs (privés et publics).

Le tableau 1 ci-dessous présente les différents périmètres d'études de cas initialement identifiés comme potentiellement pertinents. Ces ont été évalués, en fonction du type de localisation et de configuration d'acteurs, ainsi que les quatre périmètres finalement retenus. Comme on peut le remarquer, les quatre études de cas finalement retenues sont localisées dans les deux premiers types de zones urbaines et sub- et périurbaines. Si l'on peut certainement regretter l'absence d'études de cas dans les périmètres de la zone agricole et de la zone protégée, notre choix s'explique par la volonté de focaliser notre attention sur les périmètres rassemblant la plus grande quantité de grands propriétaires collectifs autour d'enjeux d'aménagement parmi les plus importants du moment.

Tableau 1 : Inventaire des études de cas potentielles

Types de zones/localisation	Configuration d'acteurs	Périmètres évalués et sélectionnés (en gras)
1. Zones à bâtir équipées et (partiellement) construites en zone urbaine et suburbaine.	Caisses de pension, CFF (gares), sociétés immobilières, fonds de placements, banques, assurances, grands distributeurs, communes et cantons, parfois Bourgeoisies (Berne).	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reconstruction du stade de « La Maladière » à Neuchâtel (NE) ▪ Beau-séjour-Flon, Lausanne (VD) ▪ Stade du Hardturm à Zürich (ZH) ▪ Stadtraum gare centrale de Zürich (ZH) ▪ Parc immobilier de la caisse de pension de la Ville de la Chaux-de-Fonds (NE) ▪ Revitalisation du quartier de la Langstrasse à Zurich (ZH) ▪ Revitalisation de la friche industrielle de la Praille (GE) ▪ Pôle de développement économique (PDE) du quartier du Wankdorf à Berne (BE)
2. Zones « intermédiaires » (essentiellement sub- et péri-urbaines) en cours de (ré)affectation. Zone agricole à proximité immédiate de la zone à bâtir. Développement de zones industrielles, commerciales, logement.	Grands distributeurs, CFF (ateliers, gare des marchandises), Armasuisse, propriétaires (privés et publics) de friches industrielles, sociétés immobilières, banques, agriculteurs.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Construction du « Centre Boujean » dans le quartier des Champs-de-Boujean à Bienne (BE) ▪ Glattpark (ZH) ▪ Place d'armes de Thoun (BE)
3. Zone agricole « consolidée » et réaffectation de terrains agricoles (4 ^{ème} zone).	Agriculteurs, communes, cantons, Bourgeoisies, Armasuisse.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Riethmeim (Pro Natura) (AG) ▪ Abandon de la gare de triage Däniken/Gretzenbach (SO)
4. Forêts, zones protégées ou autres types de zones spéciales (ferroviaire, militaire).	Bourgeoisies, communes, cantons, Pro Natura, CFF (forêts de protection), armasuisse.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Parc Naturel du Chasseral (BE/NE) ▪ Forêts de protection BLS/CFF ▪ Projet de « resort » touristique à Andermatt (UR)

Le tableau 2 qui suit répertorie les différents grands propriétaires collectifs présents dans les quatre différents périmètres des études de cas.

Tableau 2 : Présence des grands propriétaires collectifs dans les périmètres d'études de cas

Périmètres des études de cas	Grands propriétaires collectifs présents dans le périmètre
Reconstruction du stade de la Maladière à Neuchâtel (NE)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Commune de Neuchâtel ▪ Canton de Neuchâtel ▪ COOP (commerce de détail) ▪ HRS Real Estate SA (promoteur) ▪ Publicanto (Publica & Swisscanto) (caisses de pensions)
Pôle de développement économique (PDE) du quartier du Wankdorf à Berne (BE)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bourgeoisie de Berne ▪ Canton de Berne ▪ Ville de Berne ▪ DDPS ▪ CFF SA ▪ AXA Winterthur AG
Construction du « Centre Boujean » dans le quartier des Champs-de-Boujean à Bienne (BE)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Commune de Bienne ▪ Tréfileries Réunies SA ▪ Jumbo Markt AG (Maus Frères SA) (commerce de détail) ▪ Distributis SA (Carrefour SA & Maus Frères SA) (commerce de détail) ▪ COOP (commerce de détail)
Place d'armes de Thoune (BE)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ DDPS

0.4. Objectifs et logique de la démarche comparative

La démarche comparative développée ici entre les quatre études de cas poursuit plusieurs objectifs :

Pour ce qui concerne les grands propriétaires collectifs présents dans plusieurs périmètres, elle permet d'évaluer la permanence (ou non) de leur stratégie dans différents contextes et différentes configurations d'acteurs.

Elle permet de comparer les (en)jeux autour de la redistribution des droits de propriété et d'usages, notamment entre les différents acteurs privés et publics, fonctionnant comme « levier » dans la réalisation des différents types de projets. En particulier, elle permet de comparer les différentes stratégies des acteurs publics, notamment cantonaux et communaux, dans différents processus d'aménagement caractérisés par des configurations d'acteurs et d'intérêts très diverses.

Elle permet de comparer les différents arrangements fonciers, montages financiers, ainsi que modalités de définition de l'affectation du sol et de distribution des droits d'usage résultant des différents *régimes de régulation locaux* mis en place afin de permettre la réalisation du projet d'aménagement.

Elle permet, finalement, de comparer les effets de ces différents régimes locaux sur la durabilité environnementale, sociale et économique de l'affectation et des usages des biens-fonds qui en résultent. Pour ce faire, les résultats des évaluations de la durabilité réalisées pour chaque périmètre seront systématiquement comparés à l'aide des « roses des vents » du programme d'analyse WinWin 22. Ces résultats seront comparativement mis en relation avec les principales variables explicatives supposées de notre cadre d'analyse que sont (cf. figure 1 ci-dessus) : les caractéristiques socio-juridiques des grands propriétaires collectifs, les règles décisionnelles internes, ainsi que les stratégies foncières annoncées, respectivement effectivement mise en œuvre dans le périmètre en fonction des objectifs poursuivis et de la configuration des acteurs en présence.

0.5. Bibliographie

- Bord M., 2006, *Analyse juridique des formes de propriété et de propriétaires collectifs en Suisse*, Chavannes-près-Renens, Working paper de l'IDHEAP 10/2006.
- Comby J., Renard V., 1996, *Les politiques foncières*, Paris, PUF.
- Csikos P., Nahrath S., 2007, « Transformations du rapport à la propriété des grands acteurs fonciers », Collage. *Périodique d'urbanisme, d'aménagement et d'environnement*, n°5/2007, pp.8-10.
- Da Cunha A., Ruegg J. (éds), 2003, *Développement durable et aménagement du territoire*, Lausanne, PPUR.
- Knoepfel P., Münster M., Corbière-Nicollier T., 2006, *WinWin22 – un outil de planification et d'évaluation de projets d'Agenda 21: bases conceptuelles et guide d'application*, Chavannes-près-Renens, Working paper de l'IDHEAP 9/2006.
- Nahrath S., 2003, *La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990*, Lausanne, IDHEAP-Université de Lausanne, Thèse de doctorat.
- Nahrath S., 2005, « Le rôle de la propriété foncière dans la genèse et la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire: quels enseignements pour la durabilité des aménagements urbains? », in Da Cunha A., Knoepfel P., Leresche J.-Ph., Nahrath S. (éds.), *Enjeux du développement urbain durable. Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, pp.299-328.
- Nahrath S., Fauconnet M., Gerber J.-D., Knoepfel P., 2008, « Le rôle des grands propriétaires fonciers collectifs dans les processus d'aménagement du territoire en Suisse : retour sur quelques hypothèses de recherche », in Monteventi Weber L., Deschenaux C., Tranda-Pittion M. (éd.), *Campagne-ville : le pas de deux. Enjeux et opportunités des recompositions territoriales*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, pp.185-197.
- Nahrath S., Csikos P., Gerber J.-D., Knoepfel P., 2008, « Transformations des rapports à la propriété des grands propriétaires fonciers collectifs et urbanisme durable », *Urbia - Les Cahiers du développement urbain durable*, n°6, juin 2008, pp.87-106.
- Ruegg J., 2000, *Zonage et propriété foncière*, Paris, adef.

1. Introduction spécifique à l'étude de cas

Cette étude de cas traite du projet de complexe immobilier de « La Maladière » à Neuchâtel. Cette nouvelle réalisation, dont les discussions préliminaires ont débuté dès mai 2002, avait pour objectif de remplacer l'ancien stade de « La Maladière », dont la vétusté et l'inadéquation aux normes en vigueur rendaient inenvisageables son exploitation à moyen terme, pour y construire sur une parcelle élargie un ouvrage composé d'un stade, de surfaces commerciales, de salles de gymnastiques, de locaux pour le Service d'incendie et de secours (SIS), de même que des locaux administratifs.

1.1. Choix du cas

L'intérêt du cas pour notre recherche est qu'il intègre une configuration d'acteurs composée de cinq types de grands propriétaires collectifs que nous étudions, à savoir une commune (Neuchâtel), un canton (Canton de Neuchâtel), une entreprise de commerce de détail (Coop Suisse), de même qu'une caisse de pensions (PUBLICA Caisse fédérale de pension) et une fondation de placement (Swisscanto par le biais de Swisscanto Immobilien Management AG)⁸. L'ensemble de ces acteurs étant réuni sous la forme d'un partenariat public-privé (PPP), qui consiste en un financement, par le biais d'investisseurs privés, d'infrastructures de nature publique (stade, ligne de chemin de fer, école, etc.), moyennant l'obtention, pour l'acteur privé, d'un droit d'exploitation de l'infrastructure ou de l'installation à moyen ou long terme (concession), ou un transfert de propriété contractuellement défini, qui peut consister, comme dans le cas qui va nous intéresser, en une parcelle auparavant propriété d'un acteur public. Dans un contexte de dissociation des ressources favorisés par le PPP, par lequel chaque acteur du partenariat apporte une ou des ressources particulières complémentaires aux autres en vue de former un ensemble plus ou moins cohérent à même de mener à bien un projet, nous tenterons de voir de quelle manière se manifestent les stratégies particulières de chacune des parties et leurs impacts respectifs sur les questions du foncier et de l'immobilier. Nous nous intéresserons en particulier à la coalition formée par les membres du PPP (Commune de Neuchâtel, Coop Suisse, HRS Real Estate SA), constituée en vue de parvenir à l'achèvement du projet, en analysant les dynamiques internes au partenariat.

2. Description du périmètre spatial et temporel du cas

2.1. Description du périmètre spatial

Le périmètre spatial de notre étude de cas est déterminé par le plan spécial « La Maladière ». Situé à l'est de la ville de Neuchâtel, l'ouvrage est entouré d'immeubles d'habitation, de commerces (restaurants), de surfaces artisanales (garage), et de bâtiments dédiés à l'enseignement et la formation professionnelle, ainsi que d'autres infrastructures sportives (terrains de football, patinoire, etc.).

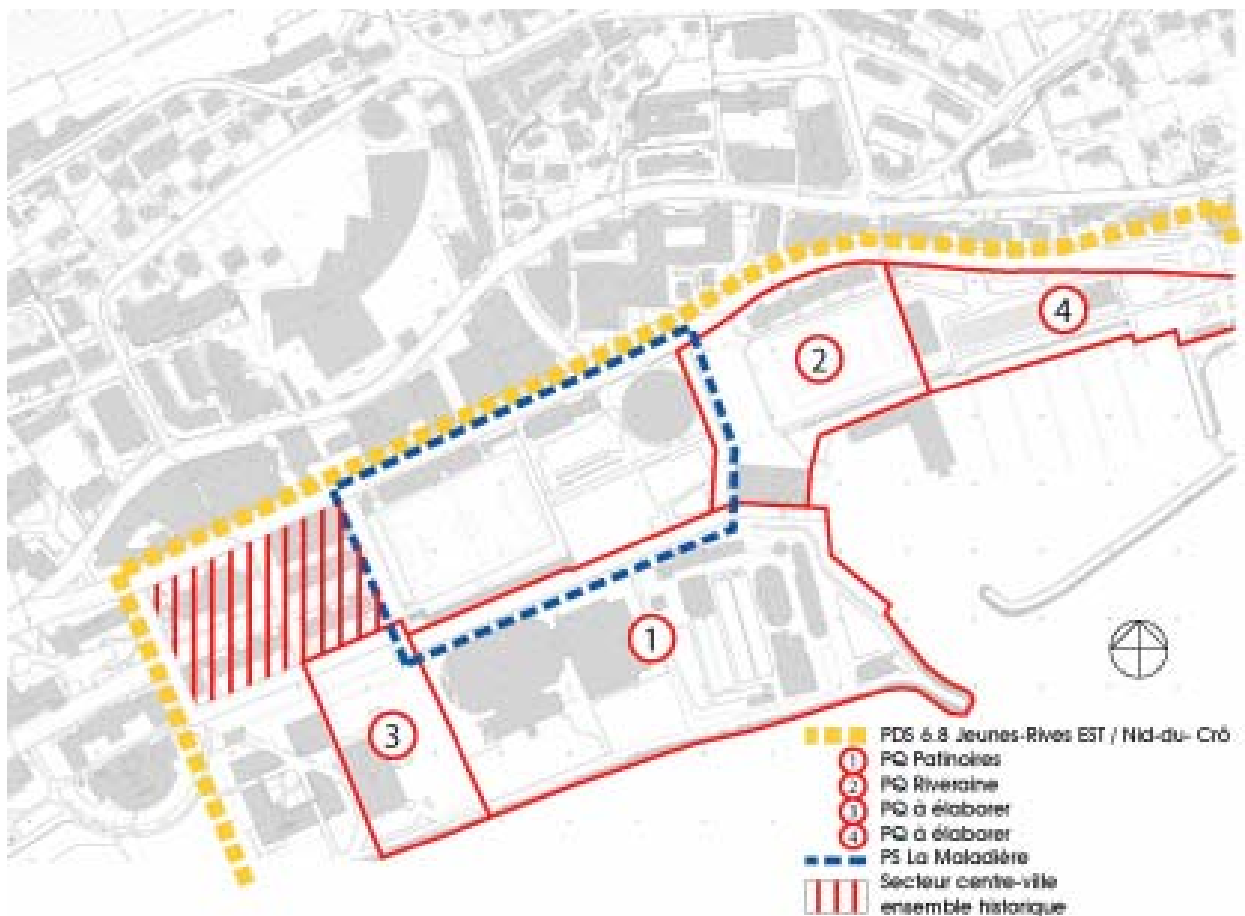
⁸ Pour une analyse des stratégies foncières et immobilières spécifiques à chacun de ces types d'acteurs voir : Gerber 2008 (cantons et communes), Csikos, Fauconnet 2009 (commerce de détail), Csikos 2009a (caisses de pensions), Csikos 2008 (sociétés immobilières, fonds de placement immobilier et fondations de placement).

Figure 1 : Situation géographique du complexe immobilier de « La Maladière »



Source : Commune de Neuchâtel (2003a)

Figure 2 : Périmètre du plan spécial « La Maladière »



Source : Urbaplan & BOSS (2003c)

2.2. Chronologie du cas : principaux événements

2.2.1. Situation à T-1 : Vétusté des anciennes installations, et projets de nouvelle construction

Le projet du complexe de « La Maladière » débute en mai 2002 lorsque s'engagent des discussions préliminaires entre le municipal en charge de la direction des Travaux Publics, des Sports et des Hôpitaux, D. Burkhalter, et le bureau d'architecte Geninasca-Delefortrie. Ce dernier est à la recherche de nouvelles surfaces commerciales à développer en centre-ville et désire proposer un projet autour du stade de « La Maladière » (Burkhalter 2007 : 19 ; Entretien Geninasca 2008). A cette époque, la ville est confrontée à deux problèmes principaux concernant ce stade datant de 1924 : son vieillissement, qui rend une rénovation indispensable, et son inadéquation aux normes de l'Association Suisse de Football (ASF) et de l'Union of European Football Associations (UEFA) en termes de conditions d'accueil de compétitions sportives nationales et internationales. A cela s'ajoute que la ville cherchait, depuis plusieurs années, un lieu unique pour y installer le service d'incendie et de secours (SIS) – qui était disséminé sur quatre sites différents –, de même qu'elle se trouvait dans la nécessité de construire de nouvelles salles de gymnastiques ; les installations actuelles étant en top petit nombre par rapport aux besoins. Si l'ancien stade avait été à l'époque construit sur une zone située à la périphérie de la Commune, le nom « La Maladière » attestant d'un lieu qui à servait initialement à isoler les malades hors de l'enceinte de la cité, la croissance de cette dernière a débouché sur une situation par laquelle cette infrastructure est maintenant située à proximité directe du centre-ville. Ce positionnement n'est pas sans valoriser fortement les terrains sur lesquels le stade est implanté, et par la même augmente la convoitise des investisseurs privés pour ce lieu. Dans le même temps, la Commune de Marin-Épagnier, distante d'environ six kilomètres, envisage de procéder à une nouvelle phase de développement de sa zone industrielle et commerciale située en bordure d'autoroute. Au début des années 2000, cette commune parle même d'un projet de stade adossé à un supermarché Coop (Entretien Benacloche 2008). On peut émettre l'hypothèse que les nouvelles constructions commerciales envisagées sur la commune voisine ont pu avoir pour effet, sur les politiques et la population, l'émergence d'un sentiment d'urgence à développer un projet de ce type sur Neuchâtel, en vue d'éviter de voir une « concurrence » supplémentaire aux portes de la ville et assister à un déplacement d'emplois et de rentrées fiscales sur Marin-Épagnier. Un contexte de ce type ne peut ainsi que favoriser le bon accueil d'investisseurs privés qui peuvent ainsi bénéficier de l'effet d'aubaine – réel ou supposé – que leur projet peut susciter auprès des politiques et de la population.

Un premier contact est établi avec la Migros par l'intermédiaire des architectes, avec comme idée d'y installer un École Club, et en particulier les activités sportives qui lui sont liés, au travers de la construction d'un centre d'enseignement et de promotion du sport adossé à un stade. L'objectif était de profiter de la dynamique créée autour de l'Exposition nationale de 2002 (Expo.02) pour lancer un grand projet qui prendrait le relais des quelques mois de festivités à Neuchâtel (Entretien Benacloche 2008). La Migros, qui se trouvait alors à une étape avancée de conception d'une installation située sur la zone commerciale de Marin-Épagnier⁹, décline finalement l'offre fin mai 2002. La Ville de Neuchâtel se trouve alors dans l'obligation de trouver une solution rapide pour mettre le stade aux normes, sous peine de voir le club de football de Neuchâtel Xamax ne pas être autorisé par l'Association Suisse de Football (ASF) à organiser ses matchs à « La Maladière ». Des

⁹ Projet de Nouveau Centre Marin lié à la création d'un pôle de développement.

réflexions sont alors menées au sein de l'exécutif de la commune pour adjoindre le projet de caserne des SIS à une rénovation du stade.

Fin août 2002, la direction de Coop rencontre le Conseil d'État du Canton de Neuchâtel pour discuter de la fermeture d'un magasin de quartier qui ne dégagait plus une rentabilité suffisante pour le distributeur. Au courant de cette entrevue, le municipal D. Burkhalter sollicite quelques jours après un entretien avec M. Chapuis, responsable du secteur Immobilier de Coop, en vue de lui exposer les besoins de la Ville (Burkhalter 2007). A l'issue de cette rencontre en septembre 2002, un premier projet de stade adossé à un centre commercial (de 25'000 à 30'000 m²), un parking de 1'000 places – réduit par rapport à une demande initiale de Coop de 2'000 places –, une caserne pour le SIS et des salles de gymnastique est esquissé. L'ensemble du projet étant alors discuté en petit comité, afin d'éviter des fuites (Entretien Benacloche 2008) qui pourraient soulever de premières oppositions de principe sur la réalisation de cette infrastructure. Dès septembre 2002 le concept est consolidé au niveau des deux partenaires que sont la ville et Coop. Cette dernière intègre alors au projet dès le mois de novembre l'entreprise générale HRS Hauser Rutishauser Suter SA (actuellement HRS Real Estate SA) avec laquelle elle a l'habitude de collaborer dans le cadre d'autres réalisations du même type.

2.2.2. Situation à T0 : Développement du projet sous forme de PPP, échange par la ville de terrains contre un stade

En novembre 2002, une convention est signée entre la Ville, Coop et HRS par laquelle les partenaires s'engagent à réaliser un programme immobilier à « La Maladière », intégrant l'ensemble des composantes que nous avons évoqué précédemment, ainsi qu'un terrain de football annexe. Le projet est alors annoncé au public par le biais d'une conférence de presse qui en présente les principales caractéristiques : « La Ville de Neuchâtel ainsi que les sociétés Coop (Bâle) et HRS Hauser Rutishauser Suter SA (Kreuzlingen) [actuellement HRS Real Estate SA] ont conclu un accord de principe en vue de réaliser un espace multifonctionnel entièrement nouveau sur le site de « La Maladière ». L'espace envisagé comprend un stade de football d'environ 12'000 places assises, un centre commercial de quelque 24'000 m² qui devrait générer environ 400 places de travail, une caserne pour le Service d'incendie et de secours (SIS), six salles de gymnastique, ainsi qu'un parking payant de 900 places. Un avant-projet sera élaboré d'ici janvier 2003 ; le parlement de la Ville se prononcera au printemps 2003, alors que la réalisation pourrait être mise en fonction au plus vite au début de l'an 2006. Les investissements envisagés représentent un montant de plus de 200 millions de francs, entièrement consenti par l'économie privée. » (Ville de Neuchâtel 2002).

S'en suit différentes discussions entre les parties prenantes sur les modalités de financement. Coop devait à l'origine financer le complexe. L'entrée de HRS va quelque peu modifier la donne, dans la mesure où cette dernière va se charger du financement du projet dans sa phase de développement (Entretien Vuadens 2008) et va trouver deux investisseurs institutionnels, la caisse de pensions de la Confédération Publica et la fondation de placement immobilier Swisscanto, intégrés dans un consortium organisé sous forme de société simple appelée Publicanto, en vue d'acquiescer l'ensemble du complexe, hormis le stade. L'arrangement, annoncé en mars 2003, prévoit la vente à HRS du terrain d'environ 30'000 m² de l'actuelle « Maladière », appartenant – comme nous le verrons plus loin – à la Ville et au Canton, pour un franc symbolique, en échange du stade de football d'une valeur d'environ 36 millions de francs (Entretien Vuadens 2008). L'ensemble du complexe deviendra, en fin de réalisation, une copropriété entre la Ville (stade) et la société simple Publicanto (surfaces commerciales et administratives, caserne du SIS, salles de gymnastique). Pour

la part de la Ville, et « en raison de l'intérêt public manifeste » (Ville de Neuchâtel 2003d : 1), le Conseil d'État du Canton de Neuchâtel, exonère celle-ci du paiement des droits de mutation qui auraient pu s'appliquer au transfert de propriété du stade (*Ibid.*). Pour le reste des infrastructures destinées à son usage, la Ville conclut des contrats de baux avec Publicanto. Coop, quant à elle, devient aussi locataire à long terme des surfaces commerciales, de même qu'elle en assurera la gestion.

En mars 2003, la planification du projet est publiquement annoncée, avec pour objectif un achèvement des travaux pour le milieu de l'année 2006 (Burkhalter 2007 : 43). S'en suit la phase politique avec l'implication des commissions parlementaires de la Ville de Neuchâtel en vue de l'élaboration du projet soumis au Conseil général en juin 2003. Celui-ci sera accepté par le parlement par 35 voix pour et une opposition (Conseil général ville de Neuchâtel 2003a : 40). Une lecture du procès-verbal des débats (*Ibid.*) fait apparaître une quasi-unanimité d'avis favorables au projet, et ceci au sein de l'ensemble des partis. Dès lors, tout va se dérouler relativement rapidement avec, comme nous le verrons plus loin, le retrait de deux oppositions au plan spécial et deux oppositions lors de la mise à l'enquête du projet. Après la délivrance du permis de construire au printemps 2004, soit une quinzaine de mois seulement après la signature de la première convention avec Coop et HRS, le chantier de « La Maladière » débute par la destruction de l'ancien stade en juin 2004. Après les premiers travaux d'excavation, de soutènement et de reconstruction du réseau d'eaux usées de cette partie de la Ville, la première pierre du stade est posée au début 2005. Le centre commercial sera inauguré en octobre 2006, le stade en février 2007 la caserne du SIS en avril et les salles de gymnastique en mai 2007.

Le complexe immobilier sera finalement composé d'une stade de 12'000 places de catégorie A+ UEFA – à mettre en perspective avec une ville de Neuchâtel qui comprend environ 33'000 habitants –, des surfaces commerciales de 28'000m², destinées à Coop et à ses 60 sous-locataires, un parking de 930 places payantes, 6 salles de sport et une caserne dont la surface totale est de 11'000m² (Ville de Neuchâtel, HRS 2007), pour un coût final d'environ 280 millions de francs.

Tableau 1 : Résumé chronologique des principales étapes du projet

Premiers contacts Ville-COOP-HRS	Novembre 2002
Confirmation du projet	Mars 2003
Mise à l'enquête du plan spécial (plan de quartier)	Printemps 2003
Mise à l'enquête du projet	Novembre 2003
Réception du permis de construire	4 Février 2004
Début de la démolition de l'ancien stade de « La Maladière »	Juin 2004
Début du gros œuvre	Janvier 2005
Fin du gros œuvre	Mai 2006
Bouquet de chantier	22 juin 2006
Ouverture du centre commercial	25 octobre 2006
Inauguration du nouveau stade de « La Maladière »	18 février 2007
Inauguration de la caserne SIS	Avril 2007
Inauguration des salles de gymnastique	Mai 2007

Source : Ville de Neuchâtel, HRS (2007)

3. Contexte institutionnel général

3.1. Régulations (droit public, droit privé, droit administratif) fédérales et cantonales pertinentes (règles générales et spécifiques, possessionnelles, décisionnelles, procédurales, etc.)

3.1.1. Régulations liées à la domanialité du projet

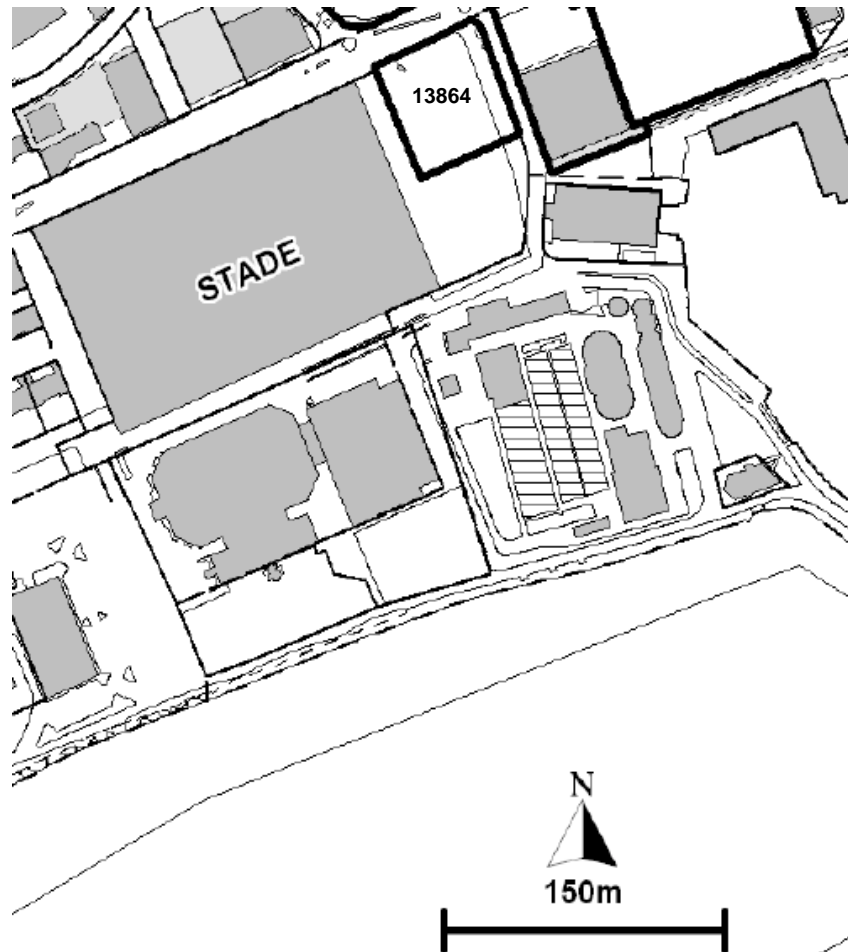
Comme nous l'avons vu, l'initiative de réalisation du complexe immobilier est partie du Conseil communal (exécutif) de la Ville de Neuchâtel qui a rédigé un rapport traitant des différentes modalités du projet envisagé. Le Conseil général (législatif) a accepté en juin 2003 les principes de réalisation du complexe de « La Maladière » et a donné son accord quant aux échanges fonciers entre la Ville et le Canton. Cependant, une partie de la parcelle destinée à cette nouvelle réalisation sous-tendait un contexte historique particulier. En effet, celle-ci était le fruit, dès le XVI^{ème} siècle, de l'agrandissement vers le sud de la Ville de Neuchâtel opéré grâce à des terrains gagnés sur le lac, par le biais de remblayages successifs, autorisés par le souverain de l'époque, puis par les surfaces de terrain exondées par la 1^{ère} correction des eaux du Jura (République et Canton de Neuchâtel 2008). Ces parcelles dépendaient ainsi du régime juridique de la Loi sur les eaux (LE)¹⁰ de 1953 qui précise que « les eaux du lac de Neuchâtel, ainsi que son lit, sont propriété de l'État (art. 1 LE). Ni la propriété, ni aucun droit réel ne peut se prescrire sur les eaux de l'État, ainsi que sur les lits des lacs qui ne sont pas de propriété privée (art. 4 LE). Les lacs, ainsi que leur lit sont inaliénables (art. 5, al. 1 LE). » (*Ibid.* : 2). Cependant, dès 1993, à l'occasion d'une campagne de nouvelles mensurations cadastrales, la Ville de Neuchâtel et le Canton ont conclu un accord en vue de « [...] régler en toute clarté les problèmes de domanialité concernant les surfaces de terrain gagnées au fil du temps sur le lac, d'aplanir leurs différends y relatifs, d'éliminer aussi tous anachronismes apparus dans le statut juridique des surfaces en cause, de traiter les problèmes selon les normes du droit positif actuel et d'adopter des principes permettant une solution aussi simple que possible des problèmes qui pourront se présenter à l'avenir » (*Ibid.*). L'accord précisait que les « surfaces de terrain exondées par la 1^{ère} correction des eaux du Jura que l'État a transférées à la Ville, par acte notarié du 14 avril 1887, ainsi que les surfaces aménagées en quais par la Ville, avant 1953, [...], ont été admises comme appartenant au domaine public ou privé communal. » (*Ibid.*). Quant aux surfaces de terrains situées au sud des parcelles du domaine reconnu à la Ville, dans la mesure où elles dépendent essentiellement de la LE, elles ont été désignées comme inaliénables, relevant du domaine public de l'État et faisant « l'objet soit de concessions de longue durée accordées par l'État à la Ville, soit de droits de superficie en faveur de la Ville, au premier degré, de tiers au second degré [...] sur des parcelles cadastrées provenant du "domaine public lac remblayé" qui restent donc propriété de l'État. » (*Ibid.*).

Si cet accord permettait de régler les rapports de domanialité sur la plupart des parcelles concernées par la LE, le secteur de « La Maladière », du fait des aménagements particulier qui y ont été réalisés au fil des ans, devait faire l'objet d'un accord spécifique : « C'est ainsi que l'ancien stade de la Maladière, et à l'est de ce dernier, l'ancienne salle de gymnastique et les aménagements sportifs extérieurs, ont été reconnus appartenir à la Ville. En revanche, l'ancienne salle omnisports, construite en commun par l'État et la Ville, a été constituée en copropriété sur l'article 13864 [voir

¹⁰ Loi sur les eaux (LE) du 24 mars 1953 de la République et Canton de Neuchâtel, RSN 731.101.

figure 3] du cadastre de Neuchâtel, provenant du “domaine public lac remblayé”, à raison, respectivement, de 1/3 (État) et 2/3 (Ville). [...] » (*Ibid.*).

Figure 3 : Copropriété entre le Canton et la Ville de la parcelle no. 13864

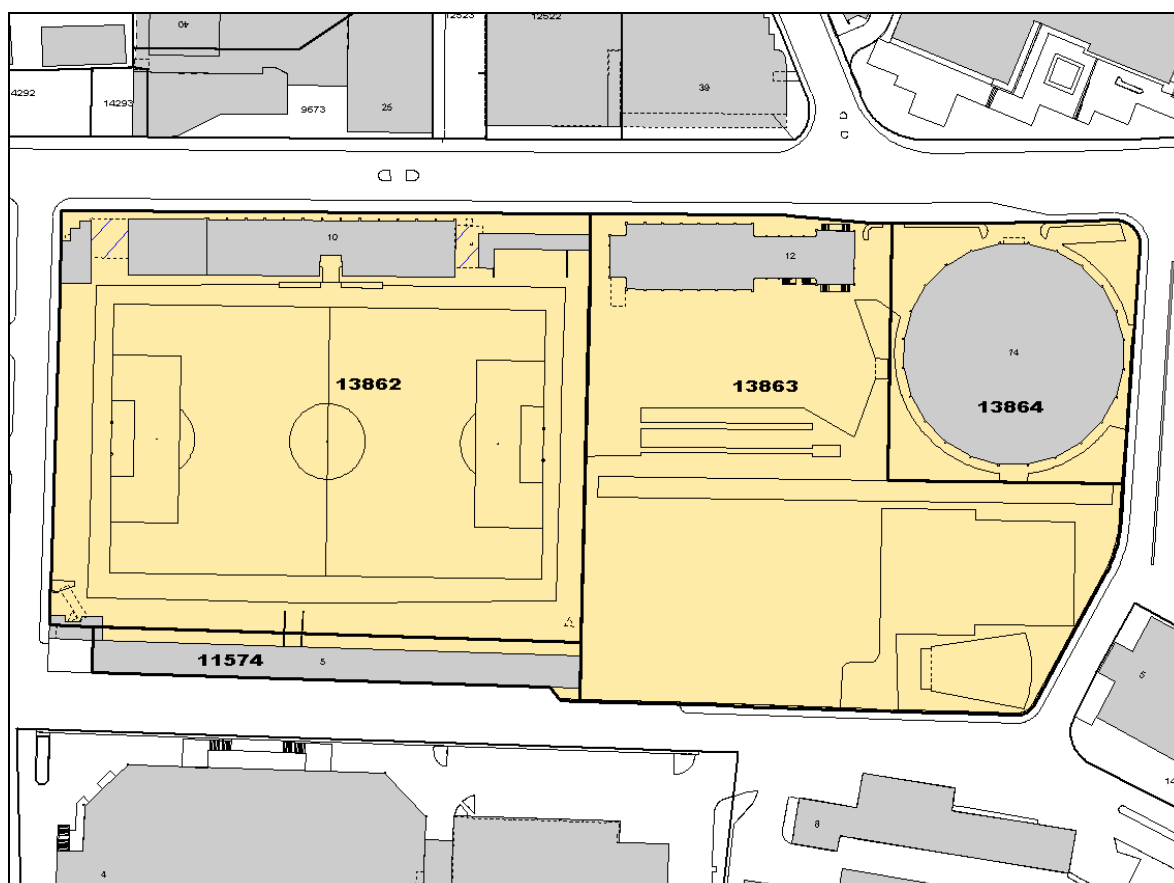


Source : République et Canton de Neuchâtel (2008 : 21)

Avant le début du projet de nouveau complexe immobilier en 2002, l'ensemble de l'ancien stade de « La Maladière » était propriété de la Ville et ceci depuis décembre 1995. Auparavant, la commune ne possédait que le terrain de football, mais pas les tribunes. Cependant, le nouveau projet nécessitait une surface foncière sensiblement plus importante que l'ancienne « Maladière ». Les parcelles (voir figure 3) sur lesquelles était envisagé le nouveau projet de complexe, soit les n° 13862 (13'107 m²), 13863 (11'417 m²) et 11574 (1'332 m²) du cadastre de Neuchâtel, appartenaient à la Ville. La parcelle n° 13864 (3'689 m²), à l'est du périmètre, occupé alors par une halle omnisports, était, comme nous venons de le mentionner, une copropriété de la Ville et du Canton de Neuchâtel (Ville de Neuchâtel 2003a). Une convention signée par ces deux acteurs publics prévoyait, dès 2003, que le Canton cède à titre gratuit sa part de copropriété à la Commune (Entretien Benacloche 2008). L'arrangement final n'interviendra pourtant qu'en décembre 2008, la démolition de la salle et la construction du complexe ayant débuté sans qu'il n'y ait d'accord définitif entre les deux parties, le Canton étant à l'origine opposé à la cession de sa part de terrain à la Ville pour plusieurs raisons : d'une part, il soulignait le fait que la parcelle 13864, provenant du « domaine public lac remblayé », excluait en principe une cession aux investisseurs conformément

à l'article 5 LE (inaliénabilité), d'autre part, il regrettait le refus de ces mêmes investisseurs, comme ce fut l'usage dans d'autres cas, de se contenter de la constitution d'un droit de superficie en leur faveur au second degré sur ladite parcelle (République et Canton de Neuchâtel 2008 : 5-6). Par ailleurs, la salle omnisports qui devait être démolie n'était pas encore totalement amortie par le Canton (*Ibid.*) et celui-ci était limité dans ses possibilités de destruction de cette salle dont la construction avait antérieurement bénéficié de subventions fédérales (Entretien Benacloche 2008 ; Conseil général de la Ville de Neuchâtel 2003b).

Figure 4 : Domanialité avant la réalisation du projet (T-1)¹¹



Source : Ville de Neuchâtel (2003a)

La négociation entre le Canton et la Ville de Neuchâtel s'est finalement conclue par un échange foncier global avec acte notarié sur plusieurs sites de la Ville - un terrain de football à proximité immédiate de la parcelle est transféré à la Ville, celle-ci transfère quant à elle la propriété du terrain du Centre Suisse d'Électronique et de Microtechnique (CSEM) et des annexes de l'EPFL au Canton (Entretien Benacloche 2008 ; République et Canton de Neuchâtel 2008). A cela va s'ajouter une mise à disposition gratuite, par la Ville, de 2'400 heures d'utilisation des six nouvelles salles de gymnastique dans le nouveau complexe en faveur de l'État (*Ibid.*). Les échanges de terrains, et en particulier le numéro 13864, vont donc permettre (1) à la ville de céder

¹¹ Décomposition de la domanialité :

- Parcelle 13862 : ancien stade, propriété de la Ville ;
- Parcelle 11574 : anciennes tribunes sud, propriété de la Ville ;
- Parcelle 13863 : ancienne salle de gymnastique et terrains de sport extérieurs, propriété de la Ville ;
- Parcelle 13864 : salle omnisports, copropriété de l'État (1/3) et de la Ville (2/3).

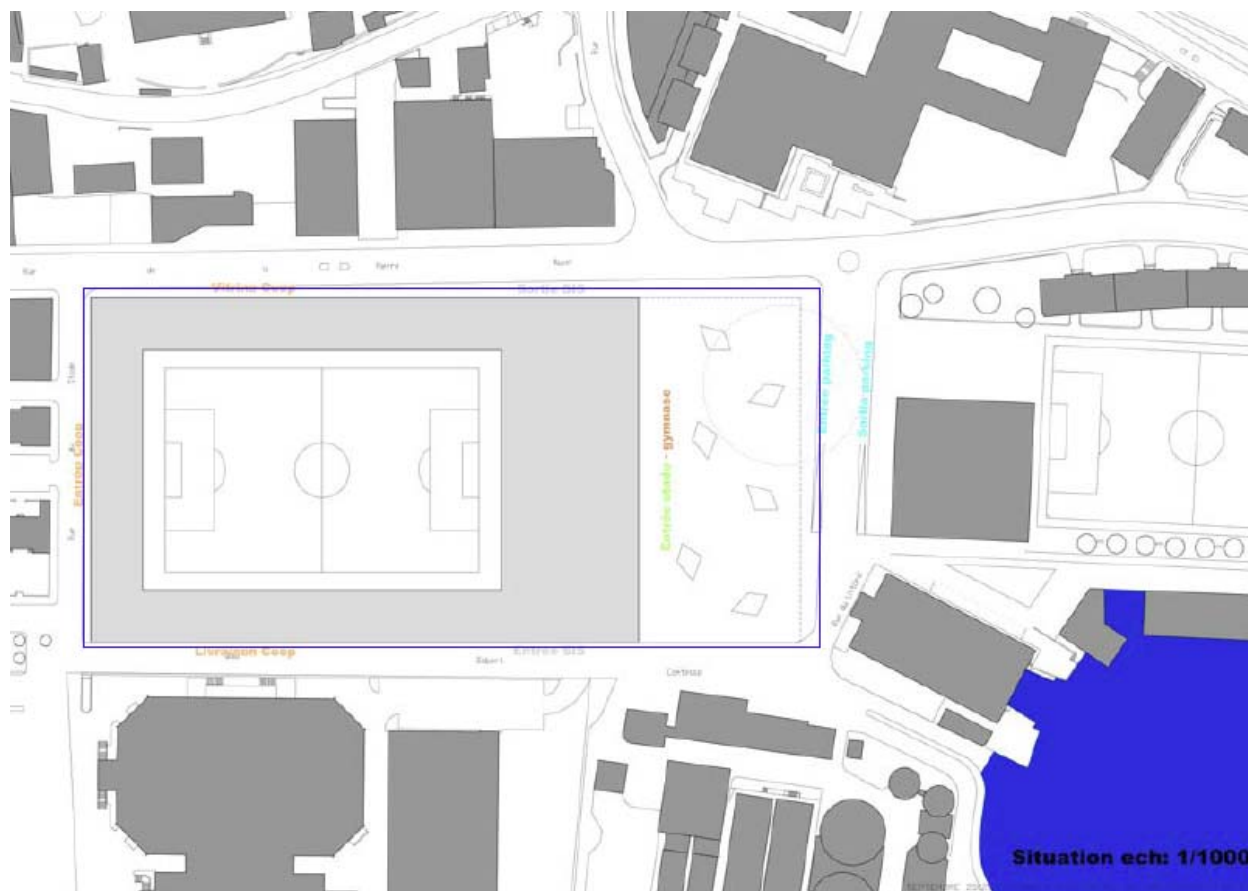
à HRS l'ensemble de la nouvelle parcelle unifiée pressentie pour la réalisation du complexe immobilier, (2) au Canton de recevoir en pleine propriété les terrains nécessaires au développement du CSEM, (3) au Canton de conclure cette négociation en « sauvegardant le patrimoine de l'État » (République et Canton de Neuchâtel 2008 : 6), (4) au Canton de respecter « l'esprit de l'article 5 LE [...], dans la mesure où il n'y a pas aliénation du « domaine public lac remblayé » (*Ibid.*), donc diminution du patrimoine de l'État sans contrepartie, mais bien échange de surfaces pratiquement équivalentes en vue de permettre le développement du centre de compétence de la microtechnique à Neuchâtel ». A noter que le Canton va certes contourner l'inaliénabilité de la parcelle 13864 par le biais de l'échange avec la Ville, mais on peut s'étonner du fait que cette même inaliénabilité va disparaître lors de l'intégration de la parcelle 13864 à la nouvelle parcelle unifiée vendue à HRS, alors même qu'elle semble pourtant toujours relever de l'art. 5 LE¹². A cela s'ajoute que l'art 4 LE précise que « Ni la propriété, ni aucun droit réel ne peut se prescrire sur les eaux de l'État ou de domanialité communale, ainsi que sur les lits des cours d'eau, des canaux et des lacs qui ne sont pas de propriété privée. ». Une interprétation sommaire de cet article nous fait donc penser que l'inaliénabilité prescrite par l'art. 5, ne peut pas se prescrire, même lors de son intégration au sein d'une parcelle globale, dont la plupart des composantes antérieure ne relevaient pas de l'art. 5 LE.

A noter qu'il existait depuis 1992 un droit de superficie au premier degré accordé à la Société Immobilière des Tribunes du Stade de la Maladière S.A., qui a été autorisée en 1992 à accorder un droit de superficie au deuxième degré jusqu'en 2047 en faveur de la société « Café des Amis » SA, exploitante du café-restaurant du stade de « La Maladière ». Lors de l'acquisition par la Ville de Neuchâtel de la société immobilière en 1995, le droit de superficie au deuxième degré de la société « Café des Amis » SA a été ramené au premier degré, aux mêmes conditions que précédemment (Conseil communal Ville de Neuchâtel 2003b : 9). Ce droit a donc dû être racheté de manière anticipée par la Ville et radié, contre une indemnité d'un million de francs suisses (Conseil général Ville de Neuchâtel 2003a : article premier), basée sur l'article 779g Code civil¹³. Le bénéficiaire de ce droit de superficie, domicilié aux États-Unis, demandera une exemption fiscale pour le montant perçu. Celle-ci sera négociée par la Ville et accordée par les autorités fiscales cantonales (Entretien Benacloche 2008).

Avant le démarrage du projet la Ville dispose ainsi d'une parcelle unifiée (figure 4) de 29'545 m² auxquels s'ajoute une surface de 2'360 m² en sous-sol situé sur le domaine public de la commune au sud de la parcelle (sous le quai Robert-Comtesse) (Ville de Neuchâtel 2003 : 7-8). Soit un total d'environ 32'000 m² à vendre aux investisseurs privés en charge de la réalisation du complexe.

¹² L'art. 5 al. 1 LE mentionne que : « Les eaux souterraines, les lacs et les cours d'eau principaux (la Thielle, le Doubs, l'Areuse, le Buttes, la Noiraigue, la Serrières et le Seyon), ainsi que les lits de ces lacs et de ces cours d'eau sont inaliénables. ». L'État ou une Commune ne peut aliéner qu'un cours d'eau secondaire (ruisseau ou ru) (art. 5 al.2 LE).

¹³ Code civil suisse (CCS), RS 210.

Figure 5 : Domanialité à l'issue de la réalisation du projet (T0)

Source : Ville de Neuchâtel

3.1.2. Régulations en terme d'aménagement du territoire

Le plan d'aménagement communal affectait le secteur concerné en zone d'utilité publique avec équipements (ZUPE) (Urbaplan, BOSS 2003). Compte tenu des changements d'affectation de la parcelle pressentie pour l'édification du complexe, et du moment où la surface commerciale envisagée atteignait plus de 1'000m², un plan spécial¹⁴¹⁵ (plan de quartier) a été réalisé avec une révision des alignements qui dataient du début du XX^{ème} siècle. Le nouveau complexe de « La Maladière » tombait d'autre part sous le coup de l'art. 10 de la Loi sur la protection de l'environnement (LPE)¹⁶ et l'art. 1 de l'Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE)¹⁷ et de son annexe traitant des objets no. 11.4 (Parcs de stationnement (terrain ou bâtiment) pour plus de 300 voitures) et 80.5 (Centres commerciaux d'une surface de vente supérieure à 5'000 m²), et devait ainsi faire l'objet d'une étude d'impact, dont le financement a été assuré par HRS. Dans le cas présent, une étude socio-économique a été réalisée dans le même temps en vue de déterminer quels pourraient être les conséquences potentielles sur les commerces du centre-ville de l'édification de nouvelles surfaces commerciales à « La Maladière ». Si ce dernier document, sous forme de complément à l'étude d'impact, ne fait pas partie des règles

¹⁴ Loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), RS 701.0, art. 69.

¹⁵ Le plan spécial permet de déroger au plan d'aménagement communal et rend possible une affectation commerciale (Urbaplan, BOSS 2003).

¹⁶ Loi sur la protection de l'environnement (LPE), RS 814.01, art.10a.

¹⁷ Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE), RS 814.011.

procédurales habituelles, il a été proposé par l'administration de la Ville en vue de désamorcer, dès l'origine du projet, les éventuelles oppositions pouvant provenir des associations de commerçants (Entretien Benacloche 2008).

N'ayant pas fait l'objet d'un référendum, le plan spécial, dont l'étude d'impact fait partie du contenu, a été mis à l'enquête publique au printemps 2003¹⁸. Comme nous le verrons plus loin, deux oppositions ont été déposées contre ce plan ; l'une de l'Association Transports et Environnement (ATE) et l'autre d'un voisin du nouveau complexe qui craignait que la hauteur du bâtiment ne prive son immeuble de l'ensoleillement dont il bénéficiait antérieurement (Entretien Vuadens 2008).

Les deux oppositions au plan spécial ayant été retirées par leurs initiateurs, le projet a ensuite été formellement mis à l'enquête en novembre 2003. A nouveau, deux oppositions ont été déposées par le propriétaire d'un garage situé en face du complexe immobilier et par une association de quartier qui redoutait des effets collatéraux pour la sécurité du trafic dans les environs de « La Maladière » (Entretien Benacloche 2008 ; Entretien Vuadens 2008).

Le plan spécial est entré en vigueur après la mise à l'enquête publique. En février 2004, l'attribution du permis de construire a permis le début des travaux de réalisation du complexe immobilier. Alors que le stade s'apprêtait à être inauguré en 2007, des relevés ont montré que les mâts d'éclairage du stade dépassaient de huit mètres la cote d'altitude maximale de 33 mètres spécifiée dans le règlement du plan spécial (Ville de Neuchâtel 2003^e : art.12 al.4). Ce dépassement a nécessité la rédaction d'une nouvelle version du plan spécial qui a été avalisée en novembre 2006 – avec quelques difficultés – par le législatif de la Ville, afin de légaliser à 41 mètres la hauteur desdits mâts. Selon l'article 93 de la LCAT, la modification partielle du plan spécial «La Maladière», initialement sanctionné en novembre 2003, a été mise à l'enquête publique. Comme nous le verrons plus loin, sept oppositions ont alors été déposées par des riverains contre ce nouveau plan. Cette affaire est d'ailleurs toujours en suspend à l'heure où nous écrivons ces lignes.

Il est intéressant de relever qu'à l'origine, l'idée des différents partenaires était de partager l'investissement ; les investisseurs privés auraient financé le centre commercial et le parking, alors que la Ville aurait financé les infrastructures de service public que sont le stade, la caserne SIS et les salles de gymnastique (Burkhalter 2008 : 43). Cependant, le régime juridique différencié entre les constructions relevant des partenaires privés, dont le choix des fournisseurs n'est pas soumis à un appel d'offre, et ceux relevant du public¹⁹, nécessitant une adjudication des travaux après un appel d'offre en bonne et due forme, aurait compliqué les procédures et aurait mené un ralentissement du projet. L'ensemble des travaux a donc été mené sous un régime juridique privé, qui positionnait la Ville comme partenaire du projet sur le plan politique, mais nullement juridique. Le maître d'œuvre étant HRS. La Ville n'est devenue propriétaire du stade qu'en fin de travaux ; les modalités de transmission - vente par la Ville de la parcelle de 32'000 m² pour un franc symbolique en échange d'un stade répondant aux normes UEFA - ayant fait l'objet d'une convention dès l'origine du projet.

¹⁸ ¹⁸ Loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), RS 701.0, art. 93 al.1.

¹⁹ Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP).

4. Analyse des différentes étapes du projet

4.1. T-1 : situation avant la réalisation du projet d'aménagement/réaménagement

4.1.1. Description sommaire du régime institutionnel local

La situation d'avant la réalisation du complexe immobilier est caractérisée par la propriété publique du foncier. En effet, les parcelles désignées pour la réalisation du projet sont majoritairement en mains de la Ville de Neuchâtel. L'une des parcelles étant quant à elle propriété du Canton et soumise à un régime particulier du fait qu'elle appartient au « domaine public lac remblayé » régulé par la Loi sur les eaux (LE). On sent pourtant que, même si nous avons à faire à deux entités publiques, il existe une certaine forme de rivalité, où la Ville met en quelque sorte le Canton devant le fait accompli en lui présentant un projet dont les contours ont été pratiquement entièrement définis, alors que le Canton, de son côté, tente de protéger son patrimoine en négociant un échange parcellaire global et non pas un simple abandon de la parcelle nécessaire à la constitution du terrain pressenti pour la construction du complexe. Il est d'ailleurs intéressant de relever que les conventions liées aux échanges fonciers entre la Ville et le Canton n'ont pas été réglées avant le début de la réalisation du stade, marquant par là (1) la relative complexité des négociations entre les deux acteurs publics²⁰ (2) la relative insécurité du point de vue juridique de la situation, qui a vu la formalisation finale de l'accord n'intervenir qu'en 2008, alors que les discussions ont débuté en 2003 déjà. On peut donc relever que cette situation n'est envisageable qu'entre acteurs publics (canton-ville), dans la mesure où, pour eux, les modalités de règlement du foncier avant la réalisation d'un projet semblent moins exigeantes. On peut faire le même constat quant à l'interprétation de la LE dans le traitement de la transaction d'échange, puis de vente de la parcelle 13864, où ladite loi semble avoir été interprétée de manière relativement souple.

Il est aussi intéressant de noter la complexité des rapports de domanialité (voir chapitre 3.1.1) au sein de cette zone sud de la Ville, où les parcelles sont régulées par un mélange de droits de propriété, copropriété, de limitation des droits de disposition (p.ex. : inaliénabilité), de concessions de longue durée, et enfin de droits de superficie au premier degré et au second degré dans le cas où celles-ci sont mises à dispositions de tiers, rendant interdépendants le Canton et la Ville dans les projets de réalisation de chacune des parties sur leurs parcelles respectives.

Enfin, même si nous avons mentionné plus haut le caractère public de la propriété foncière en T-1, il convient de préciser qu'une partie de la parcelle pressentie pour l'édification de la nouvelle « Maladière » faisait l'objet d'un droit d'usage à très long terme (1992-2047) accordé à un restaurateur privé. Cette situation tirait son origine de la construction des tribunes de l'ancien stade, et du statut hybride (public-privé) qu'à revêtu jusqu'en 1995 - date du rachat des tribunes par la Ville - cette infrastructure, dont le terrain de football proprement dit était alors la propriété de la Ville, alors que les tribunes appartenaient à une société immobilière privée ; celle-ci ayant accordé un droit de superficie au restaurateur. Au moment du projet de la nouvelle « Maladière », et devant la nécessité de détruire l'ancien stade, la perte subie par le propriétaire du café-restaurant

²⁰ Après un premier projet de convention de principe établi en février 2004, le Conseil d'État précise que « depuis le printemps 2005 jusqu'à l'automne 2007, des représentants de l'État et de la Ville se sont rencontrés lors d'une dizaine de séances, sans compter les échanges de correspondance » (République et Canton de Neuchâtel 2008).

du fait de la suppression de son droit de superficie a du, comme nous l'avons déjà indiqué, être compensée financièrement.

Pour qualifier le régime institutionnel initial régulant la parcelle pressentie pour la construction du complexe immobilier, nous nous basons sur les deux dimensions du régime que sont l'étendue (proportion d'usages légalement régulés par rapport au nombre total d'usages) et la cohérence (degré de reconnaissance des détenteurs des droits de propriété et d'usage par les politiques publiques.). Au vu de ce qui précède, on peut parler de *régime relativement intégré* sous domination publique, soit bénéficiant d'une large étendue et d'une bonne cohérence, dans la mesure où (1) La Commune est propriétaire de l'ensemble du foncier et de l'infrastructure du stade actuel de « La Maladière », dont elle accorde des droits d'usages à différentes parties, dont le club de football de NE Xamax, le café-restaurant, ou des organisateurs d'événements (2) la Commune et le Canton sont propriétaires des parcelles retenues pour le futur projet de complexe, (3) la Commune et le Canton orientent quelque peu l'interprétation des régulations en vue de faciliter la conversion d'une parcelle relevant initialement d'un régime juridique particulier et limitatif, et situé sur le domaine public, en une parcelle relevant du domaine privé et dont les contraintes particulières qui la grevaient sont peu ou prou annihilées, (4) les rapports entre les deux acteurs public permettent une résolution à posteriori des rapports contractuels concernant leurs échanges fonciers.

Il est d'autre part intéressant de relever que ce régime local régulant la parcelle du futur complexe de La Maladière semble être sensiblement influencé par un autre régime local en particulier, situé dans le Canton, et ayant pour objet le développement de la zone commerciale de Marin-Épagnier (NE). Comme dans le cas de notre étude sur le « Centre Boujean » à Bienne (Csikos 2009b), la zone commerciale de Marin va être perçue comme une concurrence importante aux commerces du centre-ville de Neuchâtel, ce qui permettra en particulier d'exposer le complexe de « La Maladière » comme un moyen de relocaliser les flux de chalands qui, en cas de non réalisation de cette infrastructure, risquaient d'aller effectuer leurs achats ailleurs, et en particulier au bénéfice de la zone commerciale de Marin. Ainsi, pour ces deux cas que nous avons pu étudier, et qui se sont développés à près de dix ans d'écart, on constate qu'ils s'appuient tout deux sur l'exemple du même régime local marinois, alors même que leur éloignement par rapport à la Commune de Marin-Épagnier est sensiblement différent. Ainsi, on peut penser que la zone d'influence du régime institutionnel de la zone commerciale de cette commune neuchâteloise a une portée régionale, voire inter-cantonale et sert d'« épouvantail » en vue de faciliter l'adoption de projets de centres commerciaux dans différentes communes. De ce fait, on peut émettre l'hypothèse que l'approche libérale, ou de laisser-faire, qui peut caractériser certains régimes locaux est susceptible de justifier ou légitimer une approche similaire lors du développement de projets dans des régions environnantes.

4.1.2. Usages

On peut recenser cinq types d'usages principaux du foncier ; usages qui se matérialisent dans l'extension spatiale de la parcelle sur laquelle reposait l'ancien stade de « La Maladière » :

Usage sportif : Au travers la location de l'infrastructure pour l'organisation de matchs de football au niveau du championnat suisse ou de ligues inférieures. La salle omnisports et les terrains de football permettent aux clubs et aux écoles de la région d'y organiser des entraînements.

Usage récréatif : Pour les spectateurs assistants aux événements (sportifs, culturels, etc.) susceptibles de se dérouler dans cette enceinte.

Usage gastronomique : Au travers du restaurant du stade.

Usage fiscal : Pour la Commune, par le bais des taxes sur les spectacles encaissées lors des manifestations (matches, concerts, etc.) se déroulant dans le stade.

Usage en tant que destination de subventions : Dans la mesure où les recettes liées au stade ne couvrent pas les dépenses générées par son exploitation, la Commune subventionne l'exploitation du stade à hauteur d'environ 450'000 francs suisses (Conseil communal 2006).

4.1.3. Acteurs et stratégies

Ville de Neuchâtel : Avant la réalisation du projet, la Ville est confrontée à une situation par laquelle le stade dont elle est propriétaire ne répond plus aux normes définies par l'Association Suisse de Football (ASF) et l'UEFA pour le déroulement de matchs de football de niveau national ou international. A cela s'ajoute pour elle la nécessité d'augmenter l'offre en salles de gymnastique et de trouver un nouveau lieu d'implantation de son service d'incendie et de secours (SIS), le tout dans un contexte financier relativement tendu. La Commune de Neuchâtel va ainsi se situer en position de sollicituse de projets en vue d'établir des partenariats avec des investisseurs lui permettant de répondre à ses besoins. Son exécutif va donc prospector activement les grands acteurs du commerce de détail, notamment à la recherche de terrains où implanter des surfaces commerciales.

République et Canton de Neuchâtel : Est copropriétaire à raison d'un tiers d'une parcelle sur laquelle a été érigée une salle omnisports. Cette parcelle fait partie du nouveau périmètre nécessaire à la réalisation du complexe de « La Maladière ». Après de longues négociations le Canton va céder gratuitement à la Ville sa part de copropriété en échange de terrains appartenant à cette dernière, en vue de les destiner à l'extension du Centre Suisse d'Électronique et de Microtechnique (CSEM), ceci tout en contournant les contraintes juridiques cantonales qui s'appliquaient à la parcelle échangée.

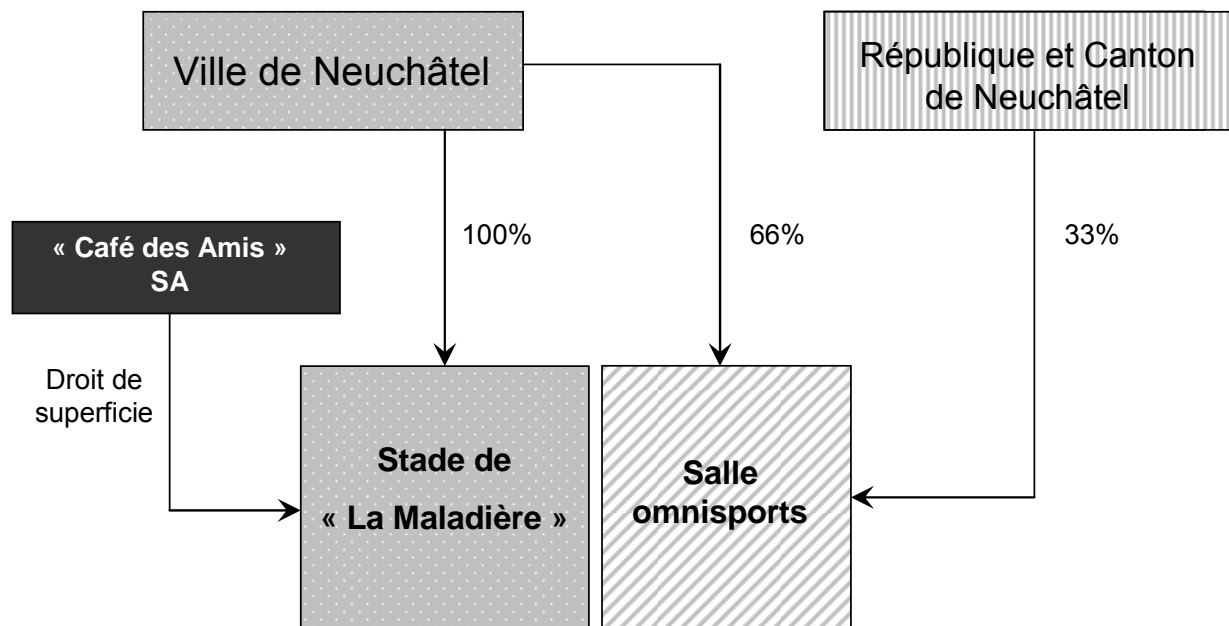
Migros Neuchâtel-Fribourg : La Ville tente en 2002 de convaincre Migros de développer un projet d'École Club adossé à un stade sur l'emplacement de l'ancienne « Maladière ». Déjà engagée dans un projet de grande surface commerciale sur la Commune de Marin-Épagnier (NE), la coopérative va décliner la proposition.

Coop Suisse : Après l'échec des contacts avec Migros, l'exécutif de la Ville va directement prendre contact avec le deuxième plus grand détaillant suisse pour lui proposer un projet de centre commercial adossé à un stade et à des locaux de services publics. Coop va rapidement s'intéresser au projet, dans la mesure où elle était à la recherche de surfaces commerciales bénéficiant d'un emplacement favorable pour y développer des centres commerciaux de grande taille, type de commerce qui était son principal point faible à l'époque (Entretien Chapuis 2007 ; Csikos, Fauconnet 2009). Lors des premiers contacts entre Coop et la Ville, la première discutait déjà d'un projet de stade et de centre commercial à Marin-Épagnier (NE) et à Gampelen (BE) dans la compagnie bernoise à proximité du Canton de Neuchâtel. Le projet de « La Maladière » semblait intéresser Coop pour trois raisons : son positionnement au centre de la plus grande ville de la région, sa proximité d'une sortie d'autoroute, et un nom connu dans les environs (Burkhalter 2007 : 27). On peut aussi émettre l'hypothèse que le fait d'être sollicité par la Commune laissait entrevoir pour la coopérative un accès facilité au foncier, de même qu'un soutien dans les procédures d'approbation du projet.

Bureau d'architecte Geninasca-Delefortrie : Le bureau d'architecte va, semble-t-il, faire office de détonateur dans ce dossier, dans la mesure où c'est lui qui va proposer à l'exécutif de la Ville de réfléchir à la possibilité de développer des surfaces commerciales sur le site de « La Maladière », dont l'intérêt premier était sa proximité avec le centre-ville.

4.1.4. Analyse de la configuration et des jeux d'acteurs

Figure 6 : Structure de gouvernance de la parcelle pressentie pour le futur complexe immobilier (ancien stade de « La Maladière » et salle omnisports) à T-1²¹



Confrontée à divers besoins en matière infrastructurels, de même qu'à une situation financière ne lui permettant pas d'envisager d'importants investissements en la matière, l'exécutif de la Commune de Neuchâtel va tenter de capitaliser sur le potentiel géographique de l'emplacement de l'actuel stade de « La Maladière ». Dans un premier temps, on constate que la Ville va être active sur deux fronts. D'une part elle va tenter d'éveiller l'intérêt des grands acteurs du commerce de détail qui étaient à l'époque, pour la plupart, à la recherche d'emplacements en zones urbaines ou périurbaines pour y implanter une surface. C'était en particulier le cas de Coop, qui se situait dans une phase de profonde restructuration de sa stratégie d'implantation et tentait d'agrandir son parc d'hypermarchés, segment pour lequel elle affichait un retard important sur sa principale concurrente Migros. En effet, Coop se trouvait, à l'orée des années 2000, avec une surreprésentation de magasins de petite à moyenne taille (Entretien Chapuis 2007). D'autre part, en négociant avec le Canton et avec l'entreprise « Le Café des Amis » SA, titulaire d'un droit de superficie, la Ville va tenter d'unifier la domanialité de cette zone en vue d'acquiescer l'ensemble de la propriété des parcelles pressenties pour la réalisation du complexe. La Commune va ainsi, dès l'origine du projet, en être l'acteur pivot.

On peut constater qu'en T-1, la Ville va, avec ce projet, mettre sur pied les bases lui permettant de procéder à une conversion d'une partie de son patrimoine foncier en une infrastructure multi-usages lui permettant, en une opération unique, de résoudre un ensemble de problèmes générés par un manque de locaux adaptés. Cependant, cette démarche a pour effet (1) de réduire la surface du

²¹ Les pourcentages illustrent les rapports de propriété.

domaine public, et (2) de transférer une grande parcelle, faisant initialement partie du patrimoine de la Ville, dans les mains d'investisseurs privés, ceux-ci n'étant pas intéressés à n'obtenir qu'un droit de superficie (Entretien Vuadens 2008, République et Canton de Neuchâtel 2008).

Dans cette démarche, la Ville sera à la fois en position de faiblesse, mais aussi de force : de faiblesse car elle va se positionner dès le départ en tant que demandeuse d'un projet et va donc tenter d'attirer à elle des investisseurs, certains ayant déjà échafaudé des projets similaires dans d'autres communes. De force, car elle maîtrise la majorité de foncier dans cette aire de « La Maladière » et qu'elle est en mesure de mobiliser d'autres parcelles en vue de procéder à des échanges avec le Canton.

On peut enfin relever la stratégie de discrétion adoptée par la Ville et les investisseurs, non seulement par rapport à l'extérieur, mais aussi au sein des services administratifs de la Commune (Entretien Benacloche 2008), ceci en vue d'éviter de premières oppositions - internes ou externes - lors de la définition des esquisses du projet.

4.2. T0 : situation en cours et à la fin de la réalisation du projet d'aménagement/réaménagement (utilisation régulière du périmètre réaménagé)

4.2.1. Description sommaire du régime institutionnel local

Le passage de T-1 à T0 marque, dans un premier temps, l'unification de la parcelle destinée au nouveau complexe, la définition des parts de copropriété, puis le transfert formel de propriété de la parcelle de la Ville de Neuchâtel à HRS Finanzierungs- und Beteiligung SA²², la filiale chargée du financement de projets de l'entreprise HRS (Entretien Vuadens 2008), qui va agir en tant que propriétaire intermédiaire. Elle va être le « garant » de tout le processus d'arrangement foncier (gestion de la transaction d'échange terrain/stade, unification de la parcelle, vente des parts de copropriété de la parcelle de base, etc.), jusqu'à l'obtention du permis de construire définitif (*Ibid.*). Cette dernière va ensuite vendre la plus grande partie du complexe immobilier – avec la parcelle – au consortium Publicanto (société simple appartenant à Swisssanto et à Publica) dès que le permis de construire sera obtenu en 2004.

Publicanto et la Ville vont ainsi devenir, à l'issue de la réalisation du projet, copropriétaires du complexe immobilier. Cela se matérialisera, pour la Commune, par une part de copropriété de 1710‰, soit 17,1%, immatriculée au registre foncier, composée du stade et de ses dépendances, et qui constituera sa compensation pour la cession de la parcelle ayant servi à la construction du complexe. A noter que, comme indiqué précédemment, la Ville n'obtiendra la propriété du stade et de ses dépendances qu'en fin de projet²³, dans la mesure où sa part de propriété aurait notamment du faire l'objet d'appels d'offre publics si celle-ci avait obtenu la propriété du stade dès l'origine de la construction. La Ville s'est ainsi dépossédée momentanément de sa copropriété en vue de passer par un régime de construction privé, plus flexible, avant de récupérer la construction

²² Formellement il d'agit d'une vente de la parcelle par la Ville pour la somme symbolique d'un franc.

²³ Pendant toute la phase de construction du complexe, HRS sera le propriétaire formel du stade et endossera ainsi l'ensemble de la responsabilité de cette installation pendant les travaux (2004-2007). Comme prévu dans les premiers actes signés avec la Ville, HRS va ensuite rétrocéder la propriété du stade à la Commune, qui endossait à son tour l'ensemble de la responsabilité de l'infrastructure. Le transfert immobilier devait ainsi précéder le premier match se déroulant dans ce stade (Entretien Vuadens 2008). On peut émettre l'hypothèse que ce montage est susceptible de revêtir une certaine incertitude juridique en cas, certes peu probable, de faillite du propriétaire intermédiaire.

achevée. Pour la société simple Publicanto, l'autre copropriétaire, sa quote-part de propriété se montera à 82,9%, soit 82,9% de l'ensemble de l'installation. Cette société deviendra ainsi propriétaire des surfaces commerciales et administratives, du parking, de la caserne SIS et des salles de gymnastique (Entretien Vuadens 2008).

Dans un second temps, la Ville de Neuchâtel va conclure des contrats de bail de longue durée avec Publicanto - 20 ans, pour un loyer annuel d'environ 1,3 millions de francs (Buss 2006) - pour la caserne du SIS, les salles de gymnastique et les locaux administratifs du Service des sports, et va bénéficier d'autre part d'un droit d'emption sur ces installations si elle désire les acquérir à terme pour un prix dont les bases de calcul ont été définies à l'avance (Entretien Vuadens 2008). Quant à Coop, elle va signer elle aussi un contrat de bail de longue durée (30 ans) avec Publicanto pour la location du parking et de l'ensemble des surfaces commerciales (bail général), y compris celles qu'elle va sous-louer à d'autres commerces de détail et services (boutiques, restaurants, etc.) en fournissant des prestations de « Facility Management »²⁴.

Un *règlement de copropriété*²⁵ régule les liens entre les deux copropriétaires. Ce document établit ainsi les *principes de gouvernance* de ce site. Les zones mixtes, lieux où les souverainetés se croisent, sont particulièrement régulées dans ce règlement, de même que l'usage du parking. De manière générale, les usages liés au stade sont prioritaires lors du déroulement des matchs de football, alors que les usages liés au centre commercial bénéficient d'une certaine priorité le reste du temps (Entretien Vuadens 2008). A noter qu'un système de plans internes au complexe détermine qui est propriétaire de chaque partie du bâtiment et qui doit se charger de son entretien. Cette dernière tâche étant généralement déléguée au preneur de bail. Une assemblée officielle de la copropriété a lieu chaque année au minimum mais, dans les faits, elle se réunit deux à trois fois par an. Un administrateur est nommé par les deux copropriétaires qui y délèguent chacun un représentant. Dans le cas de la Ville, il s'agit d'un membre de l'exécutif. On peut d'ailleurs constater qu'une participation au plus haut niveau de la Ville à l'administration de la copropriété semble être pour elle d'une importance primordiale, dans la mesure où l'exécutif déclarait, en 2006, que « La Ville de Neuchâtel, afin d'assurer l'efficacité du fonctionnement, se doit donc de jouer pleinement son rôle par une compétence décisionnelle élevée de son représentant, c'est pourquoi il est proposé qu'un membre du Conseil communal assure cette tâche » (Conseil communal 2006 : 6). Des réunions plus spécifiques, ayant par exemple trait à la sécurité du stade, réunit différentes parties en fonction de l'implication de chacune d'elle à la thématique abordée.

A noter qu'une partie de la nouvelle parcelle, faisant actuellement partie du domaine privé, est gérée, par le biais d'une convention séparée, par analogie au domaine public. C'est le cas de l'esplanade devant l'entrée du stade, dont la Commune se charge de la gestion et de l'entretien en échange de quoi les propriétaires privés lui en laisse l'usufruit (Entretien Vuadens 2008).

Au vu de ce qui précède, on peut identifier à l'heure actuelle un *régime intégré* sous domination privée, essentiellement basé sur la *propriété* et les *relations contractuelles* et peu sur les *politiques publiques*. On se trouve presque en présence d'une « terre exempte de politiques publiques », un régime auto-organisé. On peut d'autre part relever que le règlement de copropriété permet d'établir un contexte de régulation permettant de gérer tant les usages simultanés que dissociés entre les différentes parties prenantes du complexe. Ce régime est cependant susceptible de s'effondrer dans

²⁴ Le « Facility Management » est un mode de gestion qui consiste à regrouper sous une unique responsabilité la gestion des services aux occupants d'un bâtiment et des services techniques qui lui sont liés.

²⁵ Nous n'avons malheureusement pas été en mesure de nous procurer ce document. Celui-ci faisant l'objet d'une révision lorsque nous avons réalisé notre travail.

le cas où l'un des copropriétaires vient à changer ou qu'il tente de réorganiser différemment les rapports entre les propriétaires. Ceci est en particulier le cas du propriétaire privé, qui contrôle la grande majorité de la copropriété – plus de 80% -, et qui peut ainsi théoriquement imposer sa volonté en cas d'impossibilité de parvenir à un consensus.

Il est intéressant de relever qu'au sein de ce régime, la Ville est simultanément (1) copropriétaire d'une partie de l'installation, (2) locataire d'autres parties de celle-ci (3) titulaire d'un droit d'emption sur les parties pour lesquelles elle possède un contrat de bail, et (4) elle élabore les politiques publiques. On peut ainsi se demander dans quelle mesure, en cas de désaccord avec les investisseurs privés, la Commune peut-elle combiner des stratégies internes au niveau du règlement et des stratégies de politiques publiques en vue d'orienter la gestion du complexe en faveur de ses attentes.

4.2.2. Usages

On peut recenser différents types d'usage du foncier ; usages qui se matérialisent dans l'extension spatiale de la parcelle que représente le nouveau complexe de « La Maladière ». Par rapport à l'ancienne situation, le nombre de ces usages va sensiblement s'étendre :

Usage commercial : dans la mesure où le nouveau complexe propose une cinquantaine de commerces dont la gestion de l'espace et l'attribution des emplacements est gérée par Coop.

Usage sportif : au travers de l'organisation de matchs de football au niveau national et international grâce à la certification attribuée par l'Association suisse de football (ASF) et l'UEFA. Il comprend aussi des salles de gymnastique et des terrains de football annexes permettant aux écoles d'y organiser leurs enseignements et aux clubs de la région d'y proposer leurs entraînements.

Usage récréatif : Pour les spectateurs assistants aux événements (sportifs, culturels, etc.) susceptibles de se dérouler dans cette enceinte et pour les chalands fréquentant le centre commercial et pouvant trouver, dans la pratique du « shopping », quelques sources d'activités récréatives.

Usage gastronomique : avec une offre de restaurant élargie par rapport à la configuration précédente.

Usage administratif : par le biais des bureaux du Service des sports de la Ville de Neuchâtel installés dans cette enceinte.

Usage sanitaire et de sécurité : avec l'installation d'une caserne du Service d'incendie et de secours (SIS) de la Ville, et intégrant sous le même toit : pompiers-ambulanciers, pompiers volontaires et protection civile.

Usage culturel et social : avec la mise à disposition d'espaces de rencontre et de salles de réunion (Espace Gilbert Facchinetti, lobby, salles diverses) et organisation d'événements (concerts, matchs aux cartes, fêtes d'anniversaire, etc.).

Usage hôtelier : par la mise à disposition d'hébergements temporaires sous forme de dortoirs à l'attention des camps sportifs.

Usage financier : au travers des rendements des locations dont bénéficie l'entreprise propriétaire (Publicanto), le bailleur général des surfaces commerciales (Coop) et la Ville lorsque celle-ci met

en location le stade pour le NE Xamax ou pour l'organisation de manifestations culturelles (p.ex. : concerts).

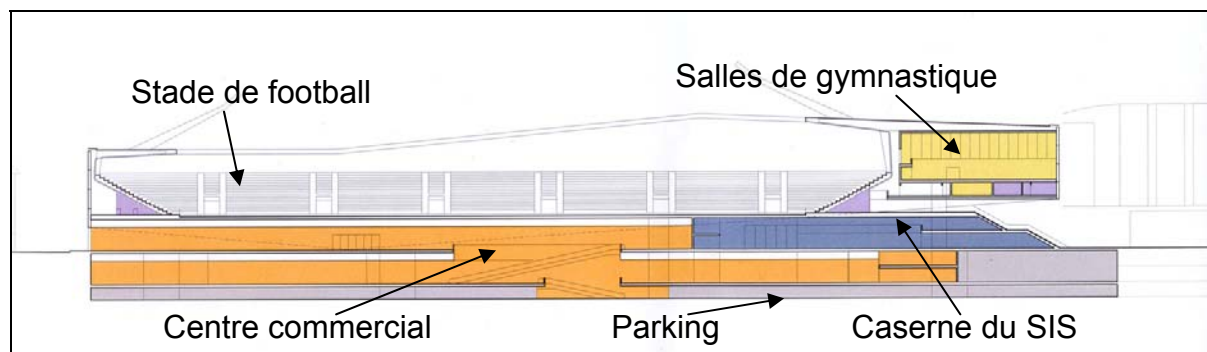
Usage en tant que destination de subventions : Dans la mesure où les recettes liées au stade ne couvrent pas les dépenses générées par son exploitation, la Commune subventionne l'exploitation du stade estimée en 2006 à hauteur d'environ 550'000 francs suisses (Conseil communal 2006).

Usage promotionnel : dans la mesure où le stade représente une forme de carte de visite pour la Ville, de même que pour les surfaces commerciales, capitalisant sur le nom « La Maladière », qui bénéficie d'une certaine popularité dans la région²⁶. Cette dernière devient une sorte de marque dotée d'un historique footballistique qui rappelle des événements festifs dans l'inconscient collectif des habitants de la région (voir Burkhalter 2007). A noter que contrairement à d'autres complexes immobiliers du même type, le nom du stade n'a pas été vendu à un sponsor (comme par exemple dans le cas de l'AFG Arena à St-Gall, le Stade de Genève – qui arborait les couleurs du Credit Suisse –, la PostFinance Arena à Berne, etc.). Il est intéressant de constater que l'usage du terme « La Maladière » par les locataires du complexe ne semble pas être soumis à une redevance.

Au niveau de l'ensemble de ces nouveaux usages, on constate que la plupart des usages de cette parcelle et des infrastructures sont *concomitants*, voire *cumulatifs* (ex : Usage administratif et usage commercial, usage de sécurité et usage sportif, etc.). Une *régulation* des deux principaux usages de l'infrastructure, que sont l'usage commercial et l'usage sportif, a cependant été établie en vue de les *dissocier*. Ainsi, il est prévu qu'il n'y ait pas de manifestations dans le stade pendant les heures d'ouverture des magasins (Conseil général de la Ville de Neuchâtel 2003b : 3). Cette régulation permet d'éviter les *rivalités d'usage* (espace, parking) des flux cumulatifs d'individus au sein de l'infrastructure et dans ses abords, de même qu'elle dissocie les flux de mobilité au sein des infrastructures de transport public (bus) et de transport individuel (route). Ceci peut aussi s'expliquer par les rivalités d'usage des infrastructures d'accès routier pouvant apparaître entre le Service d'incendie et de secours, qui doit pouvoir intervenir avec rapidité, et les usagers de la route susceptibles de congestionner ces mêmes accès.

²⁶ Il est intéressant de relever que le nom « La Maladière », rappelons-le, atteste que ce lieu était à l'origine consacré au confinement des malades hors de l'enceinte de la ville. Au fil de l'histoire, ce lieu à l'image initiale peu avenante a été transformé par l'extension de la ville et par le changement d'affectation dont il a bénéficié, avec notamment la réalisation de l'ancien stade de football de « La Maladière » qui a été le lieu de déroulement de quelques succès d'estime du club de football local Neuchâtel Xamax. On peut ainsi noter que les fonctions attribuées au bâti, et les événements qui caractérisent l'usage de ce même bâti, ont un impact direct sur le foncier en terme d'image et d'attractivité, allant jusqu'à annihiler les racines historiques de l'appellation d'un quartier, aussi peu « porteuses » soient-elles.

Figure 7 : Représentation du découpage spatial des fonctions du complexe de « La Maladière »



Source : Conseil communal Ville de Neuchâtel (2003b : 5)

4.2.3. Acteurs et stratégies

La Ville de Neuchâtel : Dans un premier temps, sans pour autant être juridiquement directement impliquée – elle ne deviendra copropriétaire de l'infrastructure qu'en fin de réalisation –, la Ville de Neuchâtel va endosser le rôle de pivot de ce projet, au sein d'une coalition regroupant HRS et Coop. La Commune, par le biais de son exécutif et de son administration va gérer l'ensemble des relations avec les tierces parties et en particulier les quelques opposants. Elle semble avoir privilégié le dialogue dans sa gestion politique et administrative du dossier. Le nombre relativement limité d'oppositions et la rapidité d'exécution du projet témoignent d'un relatif succès de la démarche.

A la fin de la réalisation du complexe, on retrouve la Ville copropriétaire de celui-ci, et plus spécifiquement du stade de football et de ses dépendances. Elle devient dans le même temps locataire auprès de Publicanto des salles de gymnastique, des locaux du Service des sports et de la caserne du SIS, ainsi que de surfaces administratives. Elle possède d'autre part un droit d'emption, inscrit au registre foncier, sur les salles de gymnastique et le SIS. Dès 2007, elle se retrouve ainsi avec un stade répondant aux dernières normes en la matière (A+ UEFA), mais dont les frais d'exploitation s'en trouvent sensiblement augmentés (frais entretien, éclairage, sécurité, etc.). Comme nous le verrons plus loin, la concrétisation de cette nouvelle infrastructure va générer de nouveaux besoins en termes de gestion de celle-ci et d'organisation administrative.

République et Canton de Neuchâtel : Suite à l'échange global de terrain, le Canton a négocié un droit d'usage gratuit des salles de gymnastique pendant un nombre d'heures hebdomadaires déterminé. Ainsi, la Ville, qui loue ses salles à Publicanto, va les mettre à disposition (sous-location) du Canton.

Coop : Bien que ne détenant aucun titre de propriété sur le complexe, Coop va être l'un des acteurs à l'origine du projet – rappelons qu'il a été directement sollicité par la Ville – et va définir les caractéristiques techniques et architecturales des surfaces commerciales et du parking en vue de les adapter à ses besoins. Il va d'autre part lui-même, en accord avec la Ville, proposer HRS comme développeur du projet, dans la mesure où il s'agit d'une entreprise avec laquelle la coopérative avait déjà collaboré pour des projets similaires. Comme nous l'avons évoqué précédemment, à la fin du processus de réaménagement, Coop s'est assuré un droit d'usage de longue durée des surfaces commerciales et du parking au travers d'un bail général qui lui permet de choisir les commerces qui vont entourer les siens. Elle exploite aussi le nom « Maladière » pour nommer son

centre commercial. Coop, bien que gestionnaire du centre, n'a ainsi aucun titre de propriété formel sur ce complexe immobilier.

HRS Real Estate SA: Il s'agit de l'entreprise générale qui va prendre en charge, dans un premier temps, l'ensemble des frais de conception du projet (plans, rapports, procédures, etc.), puis lors de l'obtention du permis de construire, qui va rechercher des investisseurs institutionnels afin de leur proposer l'acquisition du complexe (sauf le stade). HRS a ainsi agi en tant qu'investisseur intermédiaire et, dans le cas de la Ville, a conservé les parts de copropriété du stade jusqu'à sa remise finale. Outre l'aspect financier, HRS semble s'être intéressé au projet pour son aspect symbolique et porteur en termes d'image (Entretiens Vuadens 2008), susceptible de visibiliser l'expertise que revendique cette entreprise en matière de réalisation de grands projets. On constate ainsi que même une entreprise générale est intéressée à l'usage promotionnel qu'elle peut tirer de l'une ou l'autre de ses réalisations.

Publicanto (société simple) : Propriété de Swisscanto et de la caisse de pensions Publica, la société simple Publicanto a acquis, auprès de HRS, l'ensemble des parts de copropriété, sauf celle concernant le stade. L'entrée de ces institutionnels se fait lors de l'obtention du permis de construire en vue, pour eux, de limiter les risques financiers résultant d'un éventuel abandon ou embourbement du projet. Nous avons ici à faire à des investisseurs à la recherche de projets où placer les fonds de leurs assurés ou de leurs clients. Le propriétaire effectif qu'est Publicanto a ainsi simplement acquis un projet « clés en main » et sa tâche s'est plus ou moins résumée à l'apport de capitaux nécessaires à sa réalisation et à l'évaluation des rendements futurs de son investissement. On constate d'ailleurs que la taille importante du projet et des besoins de capitaux financiers y afférents a nécessité la réunion de deux investisseurs pour réunir la somme nécessaire de près de 300 millions de francs.

Neuchâtel Xamax (club de football) et Pro'Imax SA : Le club de football NE Xamax est locataire de la Ville pour le stade et les dépendances par le biais de sa société de promotion Pro'Imax SA qui lui appartient. Cette société anonyme a une mission de relation publique avec les partenaires du club et assure la gestion de l'« espace hospitalité » (VIP) du nouveau stade de « La Maladière ». Il convient de relever que le club n'a pas été intégré aux discussions quant aux modalités de réalisation du stade (autre que celles, relativement anecdotiques, des couleurs des sièges p.ex.) (Entretien Vuadens 2008). On peut penser que cela est dû à deux raisons principales : la première est que la position de celui-ci était sensiblement affaiblie à l'époque, avec une direction en proie à des luttes internes, des problèmes financiers et des résultats sportifs insuffisants (relégation en Challenge League). D'autre part, le club ne faisait pas partie des futurs propriétaires de l'infrastructure. Il est cependant intéressant de relever que contrairement aux autres locataires des lieux (Ville et Coop), qui ont été directement partie prenantes des discussions concernant la réalisation des installations et des surfaces dont ils allaient être usagers, le club n'a pas bénéficié d'une consultation quant aux caractéristiques des aménagements du complexe qu'il aurait pu orienter selon ses besoins. Les normes édictées par l'Association Suisse de Football (ASF) et l'UEFA ont à elles seules servi de base de travail pour la définition des caractéristiques du stade et de ses aménagements (Entretien Benacloche 2008 ; Entretien Vuadens 2008). Situation paradoxale si l'on pense que le club est l'acteur qui fait vivre la partie sportive de l'infrastructure. Cela illustre bien que, par rapport à l'ancienne « Maladière », le nouveau complexe immobilier est avant tout une surface commerciale et récréative, dont le stade ne semble être finalement qu'un accessoire de promotion. Les seules discussions auxquelles le club a été associé ont trait aux modalités du bail à loyer signé entre la Ville et Pro'Imax SA. Au-delà de ce contrat de bail, il n'existe pas d'autres

engagements formels du club à utiliser le stade de « La Maladière ». Cela pourrait être susceptible de poser un problème en cas de faillite de NE Xamax, ou de sa relégation dans une ligue qui ne lui permettrait plus d'envisager l'utilisation d'une telle infrastructure sans un effort financier de la Ville. En octobre 2008 a éclaté un contentieux entre la Commune et le club concernant notamment le loyer facturé par cette dernière pour l'utilisation de « La Maladière » et des services de sécurité (police) qui sont liés à son usage footballistique. Le conflit a été réglé par un abandon par la Ville des loyers impayés à ce jour et par une réduction du loyer à environ 600'000 francs par année, taxe sur les spectacles incluse (Ville de Neuchâtel 2008). A noter qu'en terme d'argumentaire en faveur d'une renégociation des conditions d'utilisation du stade, Pro'Imax SA avait invoqué des investissements qu'elle aurait engagé dans l'enceinte (*Ibid.*), alors même, rappelons-le, qu'elle n'a qu'un droit d'usage sur ce stade.

Associations de commerçants : Lors de la présentation du projet, les associations de commerçants du centre-ville ont manifesté leurs inquiétudes de voir le centre de gravité commercial de la commune se déplacer vers le nouveau complexe, notamment à cause de son parking souterrain qui permet un accès direct et aisé aux commerces en surface. Le volet consacré aux impacts socio-économique de l'étude d'impact réalisée dans le cadre de ce projet (Urbaplan, BOSS 2003) a plutôt mis l'accent sur la « complémentarité » de l'offre de commerce à « La Maladière » avec celle du centre-ville, favorisée par la mise en place d'une ligne de bus reliant le nouveau complexe au centre de la ville (Place de Pury). L'un des arguments de l'époque a aussi consisté à rendre attentif les commerçants au développement de la zone commerciale toute proche de Marin-Épagnier (Centre Manor, Jumbo, et le nouveau complexe Migros de 60'000m², etc.), qui était susceptible de constituer une véritable concurrence propre à détourner les clients de la ville de Neuchâtel, quel qu'en soit le quartier.

Un premier bilan informel mené par la Commune en 2008 montre que la plupart des commerçants n'ont pas subi d'impacts négatifs résultant de l'installation du centre de « La Maladière ». Certains ont mené des stratégies d'ouverture de surfaces commerciales dans le complexe, en plus de leur commerce en centre-ville, afin de se prémunir d'un éventuel déplacement de clientèle (Entretien Benacloche 2008). Cette stratégie a probablement permis de renforcer, au sein du tissu commercial neuchâtelois, un certain nombre d'acteurs ayant les moyens de développer une seconde implantation afin de quadriller les quartiers susceptibles d'être économiquement porteurs. Les commerçants les plus faibles économiquement étant probablement les perdants de cette nouvelle configuration. A noter que Coop, même si elle est l'initiatrice du projet, a conservé, en plus de « La Maladière », trois autres commerces à Neuchâtel, dont une ancienne surface EPA convertie en Coop City (Site Internet Coop 2008). Ceci permet en partie de valider l'idée d'un déploiement territorial accru des acteurs économiques les plus puissants.

Association Transports et Environnement (ATE) : par le biais de sa section neuchâteloise l'ATE a fait opposition au plan spécial en vue d'imposer que le parking du complexe soit payant dès la première minute, ceci alors que la volonté de Coop, en tant que preneur de bail du parking, était non pas d'accorder la gratuité pour l'ensemble de la durée de stationnement des clients – dans la mesure où elle risquait de voir son parking colonisé par des automobilistes n'ayant pas l'intention de se rendre dans les commerces du complexe – mais de laisser la première demi-heure gratuite. La Ville était quant à elle aussi favorable à une taxation des clients dès la première heure, afin que cette politique soit en cohérence avec celle appliquée pour les parkings en centre-ville. La

commune étant elle-même membre du conseil d'administration²⁷ de ces derniers, le parking de « La Maladière » risquait de faire une concurrence directe aux concessionnaires des infrastructures du centre-ville. Coop ne désirait à l'origine pas céder à cette demande de l'ATE, dans la mesure où la taille et les modalités de gestion du parking sont une composante essentielle du succès d'un projet commercial pour ce détaillant. L'administration de la ville a alors mis en garde Coop face au risque de blocage du projet sur plusieurs années en cas de désaccord avec la demande de l'ATE (Entretien Benacloche 2008). Finalement, Coop a accepté de se rallier à cette position en facturant aux clients l'usage du parking dès la première heure. Une politique de coordination tarifaire a aussi été mise en place au niveau des parkings en surface du secteur Maladière (domaine public) afin que ceux-ci soient en adéquation avec les tarifs de stationnement pratiqués à « La Maladière », et qu'il n'y ait pas d'effet pervers de transfert de trafic sur l'une ou l'autre des zones de parking.

En termes de dépassements potentiels des valeurs limites de l'OPair²⁸ ou de l'OPB²⁹, l'ATE n'a pas fondé d'opposition sur ces critères, dans la mesure où l'étude d'impact montrait que ces valeurs limites ne devraient pas être dépassées. A l'origine pourtant, les aspects touchant les livraisons matinales des surfaces commerciales par le biais de camions posaient un certain nombre de problèmes quant à un dépassement potentiel des normes OPB à certains moments de la journée. A l'origine, le secteur des livraisons devait être construit en surface, au sud de la parcelle. La Ville n'a pas accepté cette configuration et demandé à ses partenaires de construire en sous-sol les infrastructures nécessaires à l'approvisionnement des commerces. Coop et HRS ont en premier lieu écarté cette possibilité en avançant les coûts importants que cette solution allait engendrer. La Ville a à nouveau mis en avant le fait qu'un éventuel blocage du projet par des opposants à cause d'un risque de dépassement de l'OPB coûterait l'équivalent de la mise en souterrain de cette structure (Entretien Benacloche 2008). Cet argument a finalement convaincu Coop et HRS d'enterrer le terminal de livraison de marchandises.

En plus de ces deux décisions marquées du sceau de l'anticipation des oppositions potentielles, on peut ajouter qu'à l'origine, le parking de « La Maladière », selon les besoins exprimés, mais sans les coefficients de réduction applicables au projet, était devisé à 2'600 places. Lors des négociations avec Coop, la ville a incité le détaillant à réduire drastiquement le nombre de places de stationnement envisagées aux limites inférieures autorisées, soit environ 760 places³⁰. Cependant, lors d'une construction antérieure d'une salle à proximité du quartier de « La Maladière », la Ville n'avait pas respecté l'art. 26 RELConstr. qui prévoit que toute construction ou installation nouvelle doit disposer de places de stationnement pour les véhicules automobiles et pour les deux-roues, ainsi que de places de stationnement destinées à couvrir des besoins particuliers. La Commune se trouvait alors avec un « déficit » d'environ 165 places de parking nécessaires par rapport aux besoins supposés du quartier. Ce quota a donc été transféré par la Ville sur le projet de parking à « La Maladière » pour qu'il atteigne ainsi 930 places et cette nouvelle proposition a été formalisée dans règlement de plan spécial (Ville de Neuchâtel (2003e) : art.24

²⁷ Trois parkings souterrains d'un peu plus de 400 places chacun sont exploités à Neuchâtel (Place de Pury, Rue du Seyon, Place du Port). La politique de la ville en la matière est d'entrer au capital au côté d'investisseurs privés lors de la construction de l'infrastructure, puis d'en ressortir lorsque cette dernière est bénéficiaire (Entretien Benacloche 2008). Cette pratique a pour inconvénient que la ville, même si elle garde ultérieurement un siège au conseil d'administration de ces parkings, n'a pratiquement plus aucune possibilité d'influer sur la politique tarifaire de ces infrastructures en vue de réguler le trafic en centre-ville, ni même d'en tirer quelques bénéfices qu'elle pourrait éventuellement allouer à d'autres modes de transports (transports publics, vélos en libre accès, etc.).

²⁸ Ordonnance sur la protection de l'air (OPair), RS 814.318.142.1.

²⁹ Ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB), RS 814.41.

³⁰ Règlement d'exécution de la loi sur les constructions (RELConstr.), RS 720.1, art. 26-32 et annexes 1 et 2.

al.2). Même si l'idée ne convenait à priori pas à Coop, qui voyait le projet être allégé de 64% des places de stationnement initialement envisagées, la Ville à nouveau mis en garde le détaillant contre le risque de se retrouver dans une situation similaire au stade du Hardturm à Zurich dont les travaux se trouvaient bloqués par le recours de la section locale de l'ATE qui contestait notamment le nombre de place de stationnement envisagées (Entretien Benacloche 2008). Coop a donc fini par se rallier à la proposition de la Ville, et l'ATE n'a ainsi pas formulé d'oppositions par rapport à la définition du nombre de places de parking allouées au centre commercial, dans la mesure où le projet allait au-delà des exigences de la législation (Entretien Benacloche 2008).

Il est intéressant de constater que si les 165 places devant initialement être tracées sur le domaine public par la Ville en vue de respecter la RELConstr. ont été transférées aux propriétaires de « La Maladière », l'usage de ces 165 places n'a pas été réglé de manière particulière. Elles font ainsi partie du quota de places destiné à un usage privatif (stationnement en vue de d'accéder aux surfaces commerciales privées), alors qu'à l'origine, elles auraient du faire partie du domaine public (stationnement en vue d'accéder à des infrastructures publiques). Outre cette forme de privatisation du domaine public, on constate que la Ville perd de son autonomie à appliquer une politique d'usage de ses aires de stationnement pouvant être régulée au travers des prix et les durées maximales de parcage. D'autre part, même si cela ne représente qu'un montant somme toute relativement limité, elle se prive des revenus tirés des taxes de stationnement sur ses emplacements, qui vont de facto être encaissées par l'exploitant du parking de « La Maladière » (Coop).

Garage Pierre Senn : Le propriétaire du garage situé au nord du complexe a fait opposition formelle au permis de construire de « La Maladière ». Il craignait des problèmes d'accès à son entreprise, d'organisation du chantier, et s'interrogeait sur les aménagements prévus à la rue de la Pierre-à-Mazel. Une convention clarifiant l'ensemble des points soulevés a été finalement signée en échange du retrait de cette opposition (Entretien Benacloche 2008).

L'Association du quartier du Mail : La seconde et dernière opposition au permis de construire est venue d'une association d'un quartier environnant qui s'inquiétait des problèmes de circulation que pourrait générer cette installation et des mesures prises pour assurer la sécurité des piétons et des cyclistes sur cette zone. Une convention signée par le conseiller communal Burkhalter et la présidente de l'association va permettre de lever cette opposition, tout en intégrant l'organisation aux réflexions, discussions et études ayant trait à la circulation autour du complexe (Entretien Benacloche 2008).

Six particuliers et l'Association du quartier de la Maladière : Après la réalisation du projet, ces acteurs ont lancé une opposition contre la révision du plan spécial en 2006 qui avalisait le dépassement de huit mètres des mâts d'éclairage du stade par rapport à la cote d'altitude maximale de 33 mètres spécifiée dans le règlement du plan spécial (Ville de Neuchâtel 2003e : art.12 al.4), dépassement dû à une erreur dans le calcul des plans de construction. Cette affaire n'est pour l'heure pas encore réglée, dans la mesure où une réévaluation de la taille des mâts semble rendre le stade incompatible avec les normes de l'ASF et de l'UEFA en termes d'orientation et d'intensité de l'éclairage. On peut d'ailleurs s'interroger si les virulentes oppositions dues au dépassement de la hauteur réglementaire des mâts de stade ne découlent pas d'une forme de revendication, à posteriori, face à un projet dont la rapidité d'exécution a pu donner l'impression à certaines parties d'avoir été habilement contournées alors que les enjeux, notamment en terme de trafic et de bruit ne sont pas négligeables.

4.2.4. Analyse de la configuration et des jeux d'acteurs

Même si elle n'était officiellement pas maître d'œuvre du projet, la Ville de Neuchâtel a pourtant été l'acteur central du développement de « La Maladière » par le biais de trois stratégies principales :

1) *Stratégie de la coalition* : dès l'origine du projet, la Ville – et plus spécifiquement le Conseiller communal en charge des travaux publics et une partie de son administration –, Coop et HRS ont dans un premier temps échafaudé l'ensemble du projet dans une démarche empreinte de discrétion et au sein d'un petit comité de pilotage. Certains services administratifs, tel celui de l'urbanisme, ont ainsi été mis de côté jusqu'au dévoilement public du projet (Entretien Benacloche 2008). Alors que d'autres – tel que le Service des Travaux publics de la Ville de Neuchâtel – ont été partie prenante à part entière de la coalition. Cela donne un sentiment d'une « coalition de bâtisseurs » évitant l'implication des « aménagistes » dans le projet. Dans nos entretiens, le mot « confiance » est apparu à plusieurs reprises pour qualifier la relation tripartite que ces acteurs ont tissée entre eux. Ainsi, les éventuels points d'achoppements étaient réglés au sein de groupe avant la présentation de la position finale de l'ensemble de la coalition ;

2) *Stratégie de séparation des rôles* : au sein de la coalition chacun a tenu un rôle bien précis qui n'a semble-t-il que peu varié depuis le début du projet. Ainsi, Coop, HRS et le bureau d'architecte ont développé l'ensemble du concept architectural et commercial du projet « La Maladière » alors que la Ville a pris en charge l'ensemble des négociations avec les opposants et le Canton. La Commune a privilégié cette stratégie suite à un précédent, celui de l'hôpital Pourtalès, à proximité du stade, qui a fait l'objet de procédures et d'opposition qui ont duré une quinzaine d'année avant sa réalisation effective (Entretien Benacloche 2008).

3) *Stratégie d'anticipation des oppositions* : elle s'est manifestée par l'adaptation du projet, étapes par étapes, en vue de favoriser son acceptation rapide par les opposants. La bonne connaissance du terrain politique neuchâtelois par l'exécutif et l'administration a permis d'identifier les points d'achoppement dès la conception du complexe et a débouché sur une négociation en premier lieu interne à la coalition (par ex. : définition du nombre de places de stationnement). La Ville tentant dans un premier temps de faire valoir les points d'opposition potentiels à ses partenaires, avant que ceux-ci n'apparaissent de manière effective (par ex. : acceptation de la réduction des places de parking par Coop), pour ensuite mettre en avant les concessions ainsi obtenues au sein de la coalition pour convaincre les opposants d'abandonner leur procédure. Ceci a permis de faire retirer toutes les oppositions par leurs initiateurs respectifs et non pas seulement de les faire lever. Rappelons pour mémoire que ces discussions ont eu lieu dans un contexte général relativement tendu en Suisse à une période où l'opposition menée à Zurich par l'ATE vis-à-vis du projet de stade du Hardturm alimentait le débat. A chaque reprise, une convention de retrait d'opposition était signée par l'ensemble des parties en vue de formaliser les accords conclus.

4) *Stratégie de rapidité* : corollaire au point précédent, le déroulement des négociations s'est, à pratiquement à chaque reprise, conclu par la signature d'un accord immédiatement après la fin des discussions avec les opposants (« la vitesse est notre force », Entretien Benacloche 2008). Ceci s'est fait par le biais de conventions liant les parties et permettant de sécuriser, pour l'ensemble des acteurs, les modalités alors conclues. Cette stratégie a eu pour avantage d'éviter des discussions à posteriori, que les périodes de réflexions après une négociation peuvent favoriser, et qui sont un terrain propice à un enlisement des négociations. La Ville n'a ainsi pas hésité à faire usage de stratégies de dissuasion (menace de communication à la presse de certaines revendications

considérées comme injustifiées) en cas de velléités de demandes de compensations financières qui pouvaient éventuellement être envisagées de la part de certains opposants (Entretien Benacloche 2008). On peut aussi penser que le relatif affaiblissement qu'a subi l'ATE face à ses procédures successives dans le cas du stade du Hardturm, et la perception négative de celles-ci au sein de l'opinion publique, a mené l'association à accepter une solution négociée de manière extrajudiciaire.

Au vu de ce qui précède, on constate donc que la Ville a toujours été en première ligne dans les négociations de définitions concrètes des contours du projet au sein de la coalition et au niveau des discussions avec les parties prenantes externes (ATE, associations de commerçants, etc.). Elle a ainsi conservé le contrôle politique du projet, sans pour autant en avoir le contrôle ni économique, ni même foncier. Ce contrôle politique lui a d'ailleurs permis de compenser en partie la perte de son contrôle foncier – car elle avait vendu le terrain en début de projets aux investisseurs privés –, dans la mesure où les menaces externes d'oppositions potentielles lui ont donné un levier lui permettant d'orienter certains choix des investisseurs en termes d'aménagement du complexe. On peut donc penser que la Ville a en quelque sorte instrumentalisé les opposants potentiels en vue d'accroître son poids politique au sein de la coalition, ce qui lui a permis d'être considéré, à tort ou à raison, comme un partenaire apte à faire une pesée d'intérêts pondérée entre les demandes des membres de la coalition et celles des parties prenantes externes.

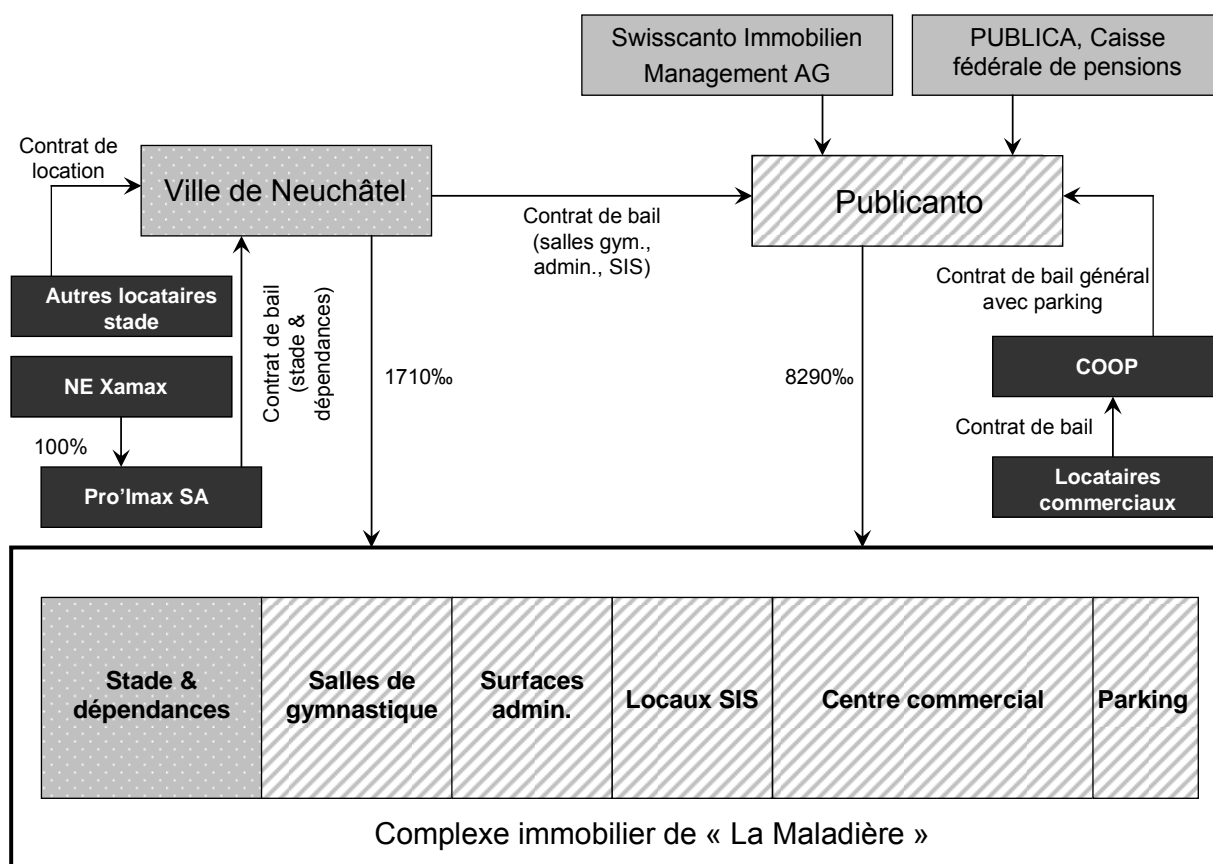
Il est intéressant de relever que l'investisseur final du projet, à savoir Publicanto, ne va pratiquement avoir aucun rôle dans le montage du projet et de définition de ses caractéristiques. Le promoteur et les locataires, sans avoir de titres de propriété formels sur les parties du complexe appartenant à Publicanto, vont définir à la place de cette dernière les orientations que l'installation va prendre. Nous avons déjà observé ce phénomène dans le cas des sociétés immobilières ou des fonds de placement immobiliers appelés, dans certains cas, à n'être que des financeurs (apporteurs de capital) et des propriétaires professionnels (Csikos 2008). Ce type d'acteurs se contentent donc de la propriété juridique du bien-fonds, leur permettant de générer un revenu (loyers), mais laissent la définition des caractéristiques dudit bien-fonds, de même que son exploitation ou sa gestion, à des tiers qui sont dans notre cas la Ville et Coop.

Dans la coalition Ville-Coop-HRS-Publicanto, on peut identifier une configuration typique d'acteurs avec un propriétaire foncier, une entreprise générale faisant office de promoteur, un locataire général (Coop) et un investisseur institutionnel cherchant des projets clés en mains. Pour reprendre notre idée de *configurations d'acteurs quadripartites* (Csikos 2008 : 25-27, 46-47), on pourrait ici considérer la Ville de Neuchâtel comme détentrice d'un *stock de terrains*, l'entreprise générale HRS d'un *stock de ressources cognitives* (expertise en ingénierie, etc.), les locataires (Ville et Coop) comme détenteurs d'un *stock de production de valeur* (éducation, commerce, etc.) et enfin les fonds de placement ou les caisses de pensions (Swisscanto et Publica) d'un *stock de capital* (ressources financières). Le projet étant constitué des apports de chaque partie. Cette perspective renforce le constat que les différents acteurs du foncier et de l'immobilier semblent se focaliser sur un nombre limité de fonctions spécifiques (ou de ressources conservées en stock) et tendent à transférer à d'autres acteurs toutes celles relevant d'activités considérées comme périphériques.

Après la réalisation du complexe, on constate la mise en place d'une gouvernance bipartite de celui-ci entre deux copropriétaires dont la définition des parts se fait à travers les fonctions du bien-fonds : propriété du stade et des dépendances à la Ville (1710‰) et propriété des surfaces commerciales, administratives, salles de gymnastique et caserne SIS à Publicanto (8290‰) (figure 7). Cette nouvelle structure de gouvernance va sensiblement gagner en complexité par rapport à T-

1, dans la mesure où le nombre d'acteurs-usagers va s'accroître, et les rapports entre ces derniers vont se « contractualiser » avec la mise en place de contrats de locations s'appliquant à différentes fonctions du complexe de « La Maladière » (stade, surfaces commerciales, parking, etc.), de même que des rapports simultanés de copropriété et de contrat de bail entre la Ville et Publicanto au niveau la location par la première des salles de gymnastiques, de la caserne SIS et des surfaces administratives appartenant à la seconde.

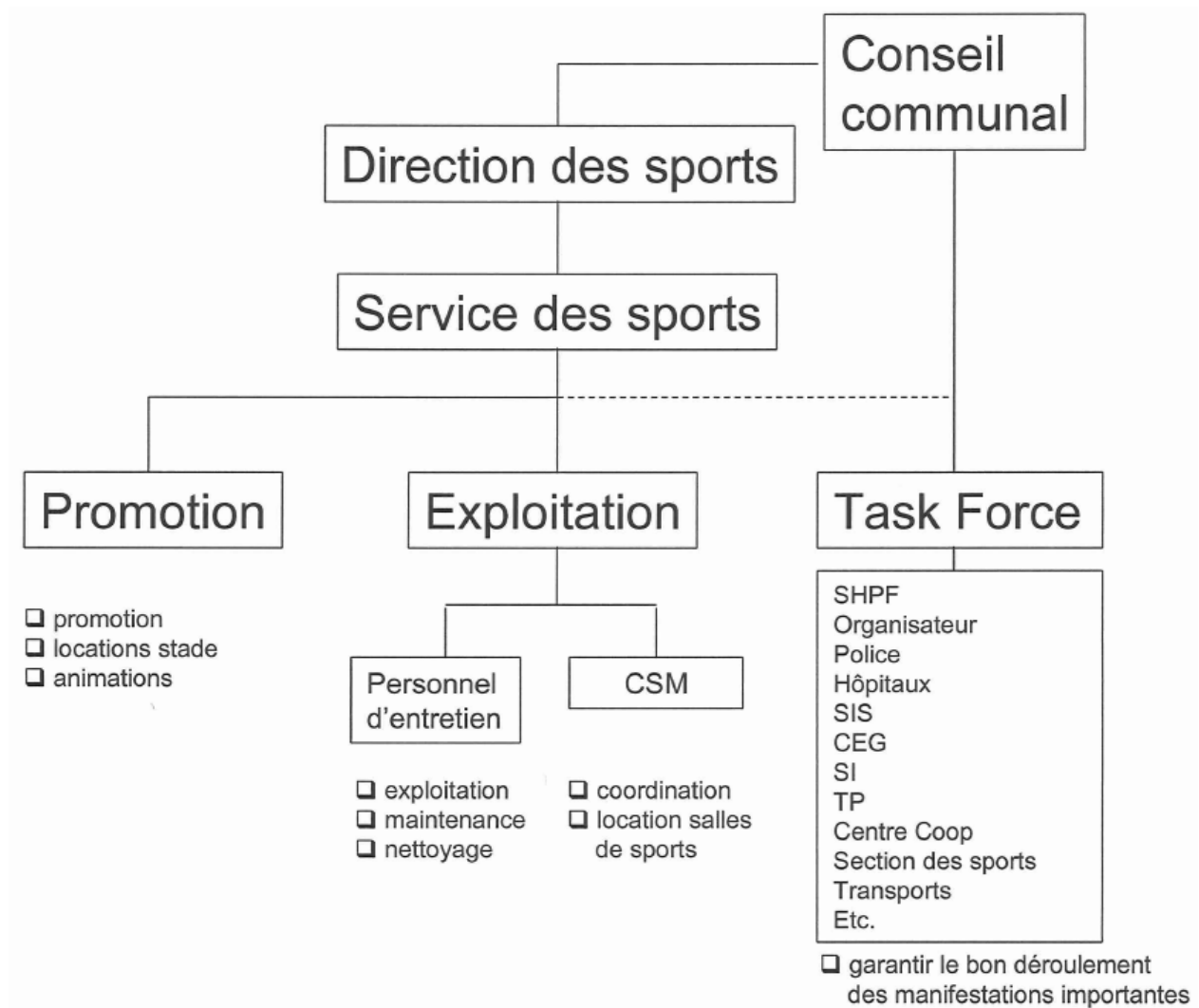
Figure 8 : Structure de gouvernance du complexe immobilier de « La Maladière » à T0³¹



³¹ Les pourcents ou les pour milles illustrent les rapports de propriété.

En termes de gestion de sa part de copropriété, la Ville va mettre sur pied une nouvelle organisation spécifique et sensiblement élargie (voir figure 8) en vue de prendre en charge la gestion du stade et de ses dépendances. Par ce biais, il s'agit, selon la Commune, de « passer d'une ancienne gestion au coup par coup à une gestion permanente dans un contexte multifonctionnel. » (Conseil communal 2006 : 7).

Figure 9 : Organisation administrative de la gestion du stade et du périmètre du complexe de « La Maladière »



Source : Conseil communal (2006 : 10)

Le gestionnaire du stade de « La Maladière » sera, comme avec l'ancienne structure, le service des sports, qui est appelé à orienter son travail par rapport à certains préceptes d'exploitation définis de manière assez générale par le conseil communal en ces termes : « [1] le stade de 'La Maladière' est un lieu public accessible à tous, prioritairement destiné aux matches de football et aux animations culturelles ; [2] le répondant pour tous les aspects propres à son fonctionnement est la Direction des sports représentée par son Service des sports ; [3] un objectif financier est fixé chaque année au budget d'exploitation de la Ville de Neuchâtel ; [4] le nom de 'La Maladière' est un symbole fort pour la Ville de Neuchâtel, il ne peut pas être commercialisé ; [5] A terme, nous visons à ce que le stade de 'La Maladière' soit reconnu comme lieu d'accueil incontournable pour les manifestations

sportives et culturelles.» (Conseil communal 2006 : 7). Si la plupart des fonctions vont être prises en charge au sein de l'administration des sports, certaines d'entre-elles pourraient au besoin être confiées à des partenaires extérieurs en cas de nécessité d'acquérir des compétences spécifiques (*Ibid.*).

Au vu de l'organigramme de la gestion du stade, on peut constater une forte segmentation des fonctions au sein de différents sous-services administratifs du service des sports. Cela semble constituer un allongement de la chaîne décisionnelle et une éventuelle diffusion des responsabilités entre plusieurs intervenants, qu'ils soient internes à l'administration ou externe (on pense notamment aux « Task Force »). Ce même constat peut être fait si l'on élargit à l'ensemble de la structure de gouvernance du projet (figure 7) qui visibilise les rapports mutuels de dépendance et d'interdépendance entre acteurs privés et publics (Ville-Publicanto, Ville-Club de football), de même qu'entre propriétaires, locataires-exploitants (p.ex. : Coop, Pro'Imax SA) et locataires de deuxième niveau (boutiques). Pour l'heure, les manifestations empiriques de ces éventuels disfonctionnements – si tant est qu'ils existent – ont été peu publicisées, à l'exception du rapport entre la Ville de Neuchâtel et le club de football de Neuchâtel Xamax qui, par le biais de sa société anonyme Pro'Imax SA, s'est opposé au montant de son loyer préalablement négocié avec la Ville et a prétendu avoir investi dans des améliorations du stade sans que cette dernière, pourtant propriétaire de l'installation, n'ait été préalablement avertie (Ville de Neuchâtel 2008). Cela peut refléter une attitude d'indépendance du locataire (titulaire des droits d'usages) qui, dans certaines circonstances, s'autonomise par rapport au propriétaire et, sans le consentement de celui-ci, se substitue à lui en prenant des décisions indues concernant le bien-fonds, pouvant conduire, dans le pire des cas, à une gestion foncière et immobilière non durable.

5. Analyse comparative diachronique de l'évolution du cas aux deux moments T-1 et T0

5.1. Représentation synthétique de l'évolution du cas

Tableau 2 : Synthèse de l'évolution du cas en T-1 et T0

Périodisation	T-1	T0
Structure, organisation du propriétaire	La Commune de Neuchâtel est propriétaire de la plupart des parcelles, sauf l'une d'entre-elle, copropriété à 1/3 du Canton et régulée par un régime particulier (LE).	HRS est le propriétaire intermédiaire de la parcelle unifiée. La propriété est ensuite transférée à Publicanto (à hauteur de 8290‰), et le reliquat en fin de réalisation, à la Ville (à hauteur de 1710‰).
« Stratégie » de gestion du propriétaire du bien-fonds	Deux stratégies principales (1) valoriser ses terrains en sollicitant des investisseurs privés en vue du financement d'une infrastructure sportive, et de différents locaux administratifs (2) convertir du capital foncier en du capital infrastructurel (stade).	Pour l'investisseur Publicanto, tirer des revenus (loyers) des surfaces louées notamment à la Ville et à Coop. Pour la Ville, réorganiser le service des sports en vue d'assurer la gestion et l'exploitation du stade pour des activités sportives et culturelles. Promouvoir le stade en tant qu'infrastructure de référence.
Usages (acteurs) et rivalités	Principalement usage sportif (stade pour NE Xamax, salle omnisports, terrains d'entraînement).	Principalement usage financier (Publicanto), commercial (Coop), sportif (Ville-NE Xamax), sécuritaire (SIS).
Régulation : Droit privé (contrat), Individuel	Droit de superficie accordé à long terme à une société anonyme exploitant un café-restaurant (contrat de rachat par la Ville). Convention d'échange foncier global entre la Ville et le Canton.	Règlement de copropriété établi entre Publicanto et la Ville. Contrats de bail entre : - La Ville et Publicanto - Coop et Publicanto - Ville et Pro'Imax SA - Locataires commerciaux et Coop - etc.
Régulation : « zonage » privé, collectif	Zone d'utilité publique avec équipements (ZUPE) (sportif).	Le plan spécial permet de déroger au plan d'aménagement communal et rend possible une affectation commerciale.
Qualification du régime : étendue et cohérence	Le régime peut être qualifié d'intégré (sous domination publique).	Le régime peut être qualifié d'intégré (sous domination privée).

5.2. Évolution des principales stratégies, configurations et jeux d'acteurs

Au vu de ce qui précède, on constate que ce cas illustre l'émergence d'une coalition composée de la Ville, de Coop, et de l'entreprise générale HRS, au sein de laquelle la Ville, en tant qu'initiatrice, va prendre une place centrale en assurant des fonctions de promotion, coordination, et médiation en vue de faire avancer rapidement le projet. Alors même qu'elle n'est propriétaire que d'une faible part du complexe immobilier (17%), la ville va mobiliser un certain nombre de ressources clés en vue d'assurer la réalisation du projet : (1) « ressource foncière » en premier lieu, dans la mesure où la ville est le principal propriétaire du terrain (en T-1) sur lequel était envisagé le complexe, (2) « ressource réseau », car les membres de l'exécutif et de l'administration disposent des relais nécessaires au sein des milieux politiques (Canton), des milieux associatifs (ATE et associations de quartier), et des milieux économiques (commerçants), (3) « ressource politique », dans la mesure où la Ville ne va pas hésiter à donner sa caution politique aux engagements de certains acteurs alors même qu'elle n'est pas partie prenante aux accords contractuels, (4) « ressource symbolique » qui verra la Ville exploiter la certaine euphorie populaire qui accompagnera le déroulement d'Expo.02 à Neuchâtel pour proposer un projet pouvant être perçu comme porteur pour l'avenir.

Si la ville a eu un rôle central, on ne peut pas exclure qu'elle ait été en partie instrumentalisée par ses partenaires privés (Coop et HRS) ; en effet, ceux-ci, en restant au second plan et en laissant l'exécutif de la Commune et son administration gérer les relations avec les instances politiques (Canton) et les autres acteurs (riverains, associations écologiste, commerçants, etc.), bénéficiaient directement du climat relativement serein qui a régné autour de ce projet et qui a favorisé sa rapide avancée. D'autre part, ils s'épargnaient des coûts de transaction avec les autres parties susceptibles d'être gourmands en ressources tant temporelles que financières, tout en se contenant de faire quelques concessions.

Sans revenir en détail sur des éléments analytiques que nous avons déjà posé à chaque étape de l'analyse, on peut constater, de manière générale, que le régime local du complexe de « La Maladière » semble tenir, dans la mesure où la Ville de Neuchâtel pilote l'ensemble de la procédure de réalisation, tant au niveau interne (au sein de la coalition Ville-Coop-HRS), qu'au niveau externe (auprès des autres parties prenantes). Elle assure en cela la mise en cohérence de l'ensemble de la configuration d'acteurs.

En s'intéressant au rapport au foncier de la Ville, on constate que celle-ci va opérer une succession d'étapes en vue de rendre son terrain compatible avec l'usage qu'elle voulait nouvellement en faire. En premier lieu, elle va racheter un droit réel (droit de superficie) accordé antérieurement à un tiers (« Café des Amis » SA), en vue de contrôler l'ensemble des droits d'usage de sa parcelle. En second lieu, elle va, par le biais d'un échange foncier, acquérir le tiers de copropriété qu'elle ne contrôlait pas sur une parcelle adjacente en vue de l'incorporer à ses autres parcelles (remembrement parcellaire). Cet échange, à travers une interprétation relativement souple de la Loi sur les eaux, va lui permettre de soustraire ladite parcelle à un régime juridique qui en limitait l'usage. La Ville va ensuite faire passer la propriété de la parcelle alors unifiée sous différents régimes successifs. Le régime initial est bien entendu la propriété publique de la parcelle. Puis, la vente de celle-ci pour un franc symbolique à HRS (propriétaire intermédiaire), va la faire passer sous un régime privé et va ainsi permettre la réalisation du complexe en dehors des règles régulant l'attribution des marchés publics auxquelles aurait du se conformer la Ville si elle avait été le maître d'œuvre du projet. HRS va, dès l'obtention du permis de construire, transférer une grande partie de la propriété du terrain (8290‰) à l'investisseur financier Publicanto, mais va conserver la

propriété du reliquat. A la fin des travaux, HRS va transférer la propriété des 1710‰ restant à la Ville, en même temps que le stade, ce qui constituera pour cette dernière la compensation pour la cession de l'ensemble de la parcelle au début du projet. On se retrouve ainsi, à la fin de la construction du complexe immobilier de « La Maladière », avec une part de 8290‰ sous régime privé, et 1710‰ sous régime public, le tout étant régulé par un règlement de copropriété établi entre Publicanto et la Ville. Au vu de ce qui précède, nous pouvons observer un cas d'acteur public, s'étant volontairement et temporairement séparé d'une partie de sa propriété, en vue d'éviter des règles d'adjudication publiques et leurs lourdeurs, réelles ou supposées, que cela implique. Cela pose la question des risques juridiques liés à ce type de procédure, notamment en cas de faillite ou de malversation du propriétaire intermédiaire et de la menace de perte définitive de la propriété foncière.

Ce cas nous permet d'autre part de rendre visible le rôle central que revêtent, dans ce type de réalisation, le promoteur (HRS) et certains locataires (Coop) qui ne sont cependant ni investisseurs, ni concepteurs du tissu urbain, mais qui deviennent les interlocuteurs centraux d'un tel projet d'aménagement. Au sein de ce processus, le promoteur tient le rôle du « gouverneur » du projet et assure l'acquisition, la conservation, la réalisation, le découpage, l'attribution et le transfert des parts de foncier et d'immobilier auprès des propriétaires initiaux et finaux. Il va aussi rechercher des investisseurs qui constitueront les propriétaires finaux de tout ou partie de l'infrastructure. Certains locataires, tels que Coop, jouent quant à eux un rôle de « prescripteur » en définissant les besoins techniques liés au projet dont ils vont s'assurer un certain nombre de droit d'usages plus ou moins élargis.

Au niveau des modalités de financement du projet sous forme de partenariat public-privé (PPP), on peut relever que le vieillissement des infrastructures actuelles, parallèlement à l'assèchement des finances publiques, permettent aux investisseurs privés d'extraire du patrimoine public certaines ressources foncières identifiées comme valorisables en vue d'y développer leurs projets. La proposition envers les collectivités publiques prennent la forme de partenariat permettant à ces dernières de *convertir* une ressource donnée (dans notre cas un terrain) en une *infrastructure publique* (dans notre cas un stade) *adossée* à une *infrastructure privée* (magasins, bureaux, etc.) de laquelle les investisseurs pourront tirer des *revenus* réguliers (loyers), mais aussi retirer à terme une éventuelle *plus value* de la revente du complexe commercial, voire envisager une *reconversion* totale du terrain ainsi acquis pour d'autres usages à déterminer. L'avantage pour les investisseurs étant ici que le terrain, maintenant en mains essentiellement privées, reste une valeur pérenne, contrairement à une infrastructure bâtie, dont la durée de vie est par nature limitée, tant du point de vue physique (dégradation) que fonctionnel (inadéquation avec les besoins futurs).

En termes de processus décisionnels, si l'on compare ce cas à celui du « Centre Boujean » (Csikos 2009b), on constate un certain déficit démocratique, dans la mesure où la population n'a pas eu à se prononcer par la voie des urnes sur le plan spécial. A cela s'ajoute que la vente de la majeure partie de la parcelle à des investisseurs privés et la régulation du complexe par le biais d'un règlement de copropriété fait passer cette réalisation sous un régime semi-privé qui confisque la souveraineté dont la Ville bénéficiait en T-1 avec l'ancien stade de « La Maladière ». Ainsi, l'influence de chaque acteur dans la structure de gouvernance du stade, formalisée par le règlement de copropriété est, dans cette configuration, définie non plus sur la base de leur force politique respective, mais plutôt sur la base de leur force économique, dans la mesure où le principal critère pertinent dans les processus décisionnels devient la part de millièmes de propriété de chaque acteur.

5.3. Analyse de la durabilité (WinWin 22)

5.3.1. L'outil d'analyse WinWin 22

WinWin 22 est un outil servant à planifier, conduire et évaluer les actions menées au sein de démarches de développement durable. Il se base sur l'approche dite des quatre capitaux (naturel, manufacturé, humain et social) pour lesquels il propose un nombre limité de composantes ainsi qu'un nombre indéfini d'éléments liés à des indicateurs proposés aux utilisateurs (Knoepfel et al. 2006). WinWin 22 est utilisé pour déterminer l'impact sur la durabilité d'un projet (d'une action) particulier en comparant deux états de développement de celui-ci (l'état postérieur peut n'être qu'un scénario si WinWin 22 est utilisé à des fins prédictives). Dans la présente étude, cet outil est mis en œuvre pour analyser le changement entre T-1 et T0. Le détail des différentes étapes de l'analyse est présenté dans les annexes 2 et 3. Un des avantages de la méthode WinWin 22 est qu'elle permet une évaluation plus ou moins détaillée de la situation suivant les moyens à disposition pour l'analyse. Dans le cadre de la présente étude, nous nous contenterons d'une approche relativement simplifiée en nous concentrant uniquement sur les indicateurs les plus importants permettant de se prononcer sur la durabilité du complexe immobilier de « La Maladière ».

5.3.2. Caractérisation et documentation des effets mesurés par les indicateurs

Cette étape consiste à expliciter les coûts et bénéfices du projet en fonction de leur effet à court ou long terme. Un projet ou une action compatible avec le développement durable aura un maximum de bénéfices et un minimum de coûts sur le long terme. Une autre étape de l'évaluation permet de mettre en relation les coûts et les bénéfices avec leur impact à l'intérieur ou à l'extérieur du périmètre considéré.

Tableau 3 : Synthèse des résultats de WinWin 22

Élément (plusieurs indicateurs possibles par élément)	Indicateur	Objectif (év. valeur)	Effet		Effet du projet sur le constituant	Coût vs. Béné- fice
			local vs. externe	Court vs. long terme		
Pollution de l'air.	Immissions de NO ₂ .	Limitation des immissions supplémentaires	L	LT	Augmentation des immissions de dioxyde d'azote (NO ₂).	C
	Émissions de NO _x	Limitation des émissions supplémentaires.	L	LT	Augmentation des immissions de NO _x .	C
Bruit	Immissions sonores.	Limiter les dépassements des valeurs limites d'immissions.	L	LT	Augmentation des immissions sonores (véhicules, camions).	C
Déchets	Volume de déchets par année.	Limitation du volume de déchets générés.	L/E	LT	Augmentation du volume de déchets par rapport à T-1.	C

Énergie	Consommation annuelle d'énergie en kWh pour le complexe.	Limitation de la consommation d'énergie du complexe.	E	LT	Augmentation de la consommation annuelle d'énergie par rapport à T-1.	C
	Consommation annuelle d'énergie pour les déplacements générés par le complexe.	Limitation de la consommation d'énergie pour les déplacements vers le complexe.	E	LT	Augmentation de la consommation annuelle d'énergie consacrée aux déplacements vers le complexe par rapport à t-1.	C
Surface bâtie.	Mètres carrés de surface bâtie.	Limitation de la surface bâtie.	L	LT	Augmentation de la surface bâtie par rapport à T-1.	C
Propriété foncière publique.	Mètres carrés de propriété foncière en mains publiques.	Conservation de la propriété foncière en main publiques.	L	LT	Réduction de la propriété foncière en mains publiques par rapport à T-1.	C
Biens et services offerts par le complexe.	Nombre de biens et services différents offerts au sein du complexe.	Augmentation de l'offre de biens et services supplémentaires offerts aux habitants de la région.	L	CT/LT	Augmentation quantitative de l'offre de biens et services, mais relative similitude avec des B & S déjà proposés dans d'autres installations de la région.	B
Infra-structure sportive.	Nombre et qualité des infrastructures sportives proposées par la Ville.	Adaptation du nombre d'infrastructures sportives aux besoins de la Ville.	L	LT	Augmentation du nombre et de la qualité des infrastructures sportives proposées aux écoles, clubs et associations sportives de la Ville.	B
Infra-structure sanitaire et de sécurité.	Qualité et emplacement des infrastructures sanitaires et de sécurité.	Positionnement optimal des services sanitaires et de sécurité par rapport à la géographie de la ville et amélioration des installations de ces services.	L	LT	Centralisation des services sanitaires et de sécurité, amélioration de la qualité des installations.	B

Infra-structure de transports publics.	Qualité et fréquence des lignes de transports publics.	Augmentation de la qualité de la desserte et des fréquences des lignes de transports publics en vue de favoriser le transfert modal.	L	LT	Augmentation des fréquences et de la qualité de la desserte de la ligne de bus desservant le complexe de « La Maladière ».	B
Infra-structure routière.	Qualité des aménagements routiers et adéquation avec le volume de trafic.	Réaménagements routiers en vue d'adapter l'infrastructure aux nouveaux besoins générés par le complexe.	L	LT	Travaux de réaménagements des accès routiers du complexe.	B
Investissement financier.	Investissement en francs suisses.	Investissement dans le but de développer économiquement la région.	L	CT/LT	Les investisseurs privés Publica et Swissscanto ont investi près de 300 millions de francs dans la construction du complexe.	B
Revenus fiscaux	Rentrées fiscales en francs suisses.	Augmentation des revenus fiscaux pour la Ville.	L	CT/LT	Les nouvelles activités commerciales du complexe génèrent des revenus fiscaux supplémentaires pour la Ville.	B
Image de la Ville.	Perception de la Ville de l'extérieur.	Améliorer la perception de la Ville.	E	CT/LT	La « Maladière » constitue un nouveau symbole de la Ville de Neuchâtel du fait de son architecture notamment.	B
Places de travail.	Nombre de places de travail (directes ou indirectes) générées par le complexe.	Augmentation du nombre de places de travail.	L	CT/LT	Le complexe, du fait notamment des commerces qu'il abrite, a généré de nouveaux emplois (env. 400).	B
Activités sportives.	Type d'activités sportives pouvant être pratiquées.	Pérenniser ou augmenter les types d'activités sportives pouvant être pratiquées.	L	LT	Les salles de gymnastiques ont permis d'augmenter l'offre à disposition pour la pratique d'activités sportives.	B

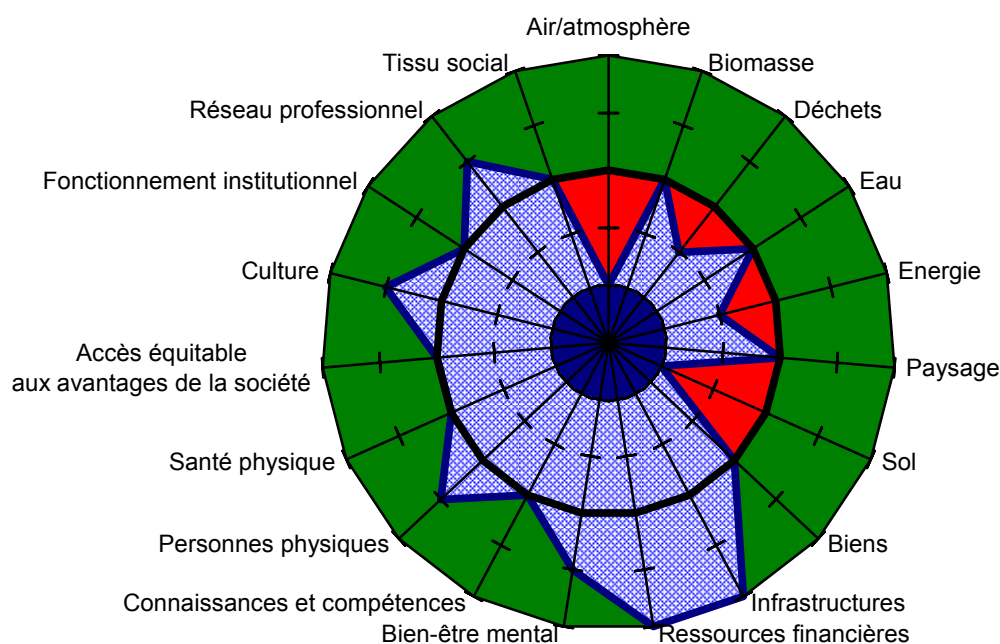
Personnes affectées par des nuisances sonores et par la pollution de l'air.	Nombre de personnes affectées par des nuisances sonores et par la pollution de l'air.	Limitation du nombre de personnes subissant des nuisances liées au bruit ou à la pollution de l'air.	L	LT	Le complexe générant plus de nuisances sonores et de pollution de l'air, le nombre de personnes affectées augmente.	C
Évènements organisés dans le complexe.	Nombre d'évènements organisés annuellement dans le complexe de « La Maladière ».	Augmentation de l'offre d'évènements sportifs, culturels, commerciaux et autres organisés dans le complexe.	L/E	CT	Le complexe a permis une augmentation du nombre d'évènements organisés en son sein.	B
Coordination verticale (commune – canton)	Nombre et qualité de la collaboration entre commune et cantons en vue du développement de projets.	Amélioration de la collaboration verticale.	L	LT	Bien qu'il ait eu, semble-t-il, quelques tensions par rapport à la parcelle en copropriété, la collaboration commune-canton a permis le règlement à posteriori des arrangements fonciers sans blocage du projet.	B
Processus démocratique.	Étendue de la participation des différentes parties prenantes à l'élaboration du projet et nombre d'oppositions.	Amélioration de la participation de l'ensemble des parties prenantes.	L	CT	On peut relever très peu d'oppositions formelles au projet (2 contre le plan spécial et 2 contre le permis de construire). Plusieurs oppositions ont par contre émergé lors de la modification du plan spécial validant la hauteur non réglementaire des mats d'éclairage du stade. On peut relever l'absence de votation populaire sur le plan spécial.	C/B
Qualité du partenariat entre acteurs publics et privés.	Qualité de la relation entre acteurs privés et publics dans la réalisation d'un projet.	Amélioration de la qualité de la relation entre acteurs publics et privés.	L	CT/LT	La stratégie de coalition publique-privée a permis une réalisation rapide et coordonnée du projet.	B

Relations entre les services de l'administration.	Qualité des relations entre les différents services administratifs en charge de la réalisation d'un projet.	Amélioration de la qualité relationnelle entre les services administratifs.	L	CT/LT	La stratégie de coalition et la démarche empreinte de discrétion qu'elle a supposé dans un premier temps a eu pour effet, semble-t-il, d'exclure quelque services administratifs des préparatifs de réalisation du projet.	C
--	---	---	---	-------	--	---

5.3.3. Bilan : coûts et bénéfices en fonction des composantes

Tableau 4 : Synthèse des résultats par composante

Composantes	Plutôt bon	Moyen	Plutôt mauvais
Air/atmosphère			X
Déchets		X	X
Énergie			X
Sol			X
Biens		X	
Infrastructures	X		
Moyens financiers	X		
Bien-être mental	X		
Personnes physiques	X		
Santé physique		X	
Culture	X	X	
Fonctionnement institutionnel		X	
Réseau professionnel	X	X	

Figure 10 : Synthèse graphique des résultats par composante

5.3.4. Interprétation

On constate de manière générale que les composantes ayant trait à la durabilité écologique du complexe de « La Maladière » sont évaluées plutôt négativement. Cela s'explique par le fait qu'en T-1 la parcelle, était quasi-exclusivement utilisée pour des usages ayant trait à la pratique du sport et que les mouvements de véhicules générateurs de nuisances sonore et de pollution de l'air étaient sensiblement moins nombreux. Il est d'ailleurs intéressant de relever le fait que les modifications techniques lors de la conception du bâtiment se sont concentrées sur la limitation des immissions sonores, par le biais de l'enterrement des canaux de livraisons par camion, et non pas des immissions polluantes, ce qui vient à confirmer que les principes de régulation du bruit au travers de l'Ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB)³² sont sensiblement plus contraignants que ceux ayant trait à l'air et régulés au sein de l'Ordonnance sur la protection de l'air (OPair)³³.

Au niveau de l'usage du sol, on constate qu'avec le nouveau complexe, la surface bâtie a été sensiblement étendue. On peut d'autre part relever qu'en reconstruisant un stade à cet endroit, on affecte une portion non négligeable de ce qui constitue maintenant le centre-ville à des usages relativement marginaux – sur l'ensemble de l'année le stade n'est effectivement utilisé que peu de jours pour des matchs de football – et potentiellement risqués. On pourrait même dire que l'on assiste à une forme de « dé-mixité » des usages, dans la mesure où les surfaces consacrées au football ne peuvent pas être consacrées à d'autres usages tels que l'habitat par exemple, en

³² Ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB), RS 814.41.

³³ Ordonnance sur la protection de l'air (OPair), RS 814.318.142.1.

particulier dans une zone qui pourrait potentiellement, du fait de sa centralité, être propice à ce type d'usage. On peut d'ailleurs émettre l'hypothèse qu'il est économiquement non durable de consacrer une telle part de la parcelle à un stade très rarement utilisé au contraire d'autres usages tels que le logement qui n'ont, semble-t-il, pas été intégrés à la réflexion du projet.

On peut cependant noter différentes points favorables en termes de durabilité ayant trait à la qualité et au positionnement des nouvelles infrastructures répondant aux dernières normes en matière de pratique sportive (stade, salles de gymnastiques) ou de sécurité (stade, services de secours) par exemple. L'aspect culturel est aussi amélioré, avec une augmentation potentielle de l'offre d'évènements sportifs ou musicaux pouvant trouver leur place dans le nouveau complexe. En termes de réseau professionnel, relevons le niveau de collaboration étroit entre la Ville – ou plus spécifiquement certains de ces services – et les investisseurs privés, réunis au sein de la coalition que nous avons longuement parlé. Soulignons enfin, en terme de point mitigé, la relative faiblesse du processus démocratique qui n'a pas débouché sur une consultation de la population par le biais des urnes (référendum facultatif) lors du dépôt du plan spécial, plan qui est susceptible d'influencer sur le long terme le développement des quartiers est de la Ville de Neuchâtel.

6. Conclusion : discussion des hypothèses pertinentes du projet

Ce chapitre revient sur les hypothèses énoncées plus haut. Chacune d'entre elles sont passées en revue et discutées brièvement à la lumière de ce cas.

6.1. Hypothèses portant sur les effets des caractéristiques socio-juridiques des organisations et des règles décisionnelles internes sur les choix opérés en matière de stratégies politiques et/ou foncières

1. Plus la structure organisationnelle interne du propriétaire collectif est complexe et fragmentée - notamment plus le poids de l'organe législatif (assemblée générale) est fort en comparaison avec celui de l'exécutif (cf. le cas des communes) - plus il y a de points de veto possibles et moins l'organisation est capable d'élaborer des stratégies foncières cohérentes par rapport à ses objectifs, ce qui a pour conséquence de rendre plus difficile son positionnement sur les marchés fonciers et d'affaiblir sa capacité à gérer (vendre, acquérir, louer) des droits d'usage du sol.

Cette hypothèse ne semble pas pertinente dans notre cas.

2. Plus un acteur se trouve dans une situation de faiblesse sur le marché foncier, plus il va développer des stratégies dans les arènes de politiques publiques afin de tenter de reprendre le contrôle des droits d'usage sur le sol.

Cette hypothèse peut être invalidée. Dans l'aire géographique envisagée pour la construction du nouveau complexe de « La Maladière », la Ville de Neuchâtel n'avait pas le contrôle de l'ensemble des parcelles nécessaires. Le Canton était copropriétaire avec la Ville de l'une d'elles. Cette parcelle était régulée par le régime particulier et restrictif de la Loi sur les eaux (LE). La Ville va donc, par le biais d'une procédure d'échange foncier avec le Canton, éliminer les contraintes particulières issues des politiques publiques qui s'appliquaient à cette parcelle et va, au travers d'une forme de remaniement parcellaire, la débarrasser de son statut de terrain issu du « domaine public lac remblayé ». La Commune va ainsi passer par les droits de propriété en vue de déréguler l'usage de la parcelle qui lui manquait initialement.

3. Plus la propriété et les compétences foncières de l'organisation sont localisées, moins celle-ci a de capacité à développer une véritable stratégie foncière cohérente à grande échelle. Au contraire, plus une organisation possède une capacité à articuler de manière efficace ses différents niveaux institutionnels (relations entre niveaux locaux, ainsi qu'entre niveaux locaux et centraux), plus elle devient efficiente sur les marchés fonciers, en raison de sa capacité de réactions rapides (circulation de l'information). De même, la solution de la copropriété foncière entre le centre et les sections régionales (p. ex. Pro Natura) permet un contrôle réciproque empêchant de mauvaises opérations foncières.

Cette hypothèse ne semble pas pertinente dans notre cas.

4. Plus le service spécialisé dans la gestion du patrimoine foncier a tendance à s'autonomiser au sein de l'organisation, plus il existe un risque que la fonction première de ce patrimoine résultant des objectifs poursuivis par l'organisation (p. ex. sécurisation du développement de l'entreprise, réalisation par la collectivité publique de projets d'aménagement, etc.) perde de l'importance au profit d'une stratégie (spéculative) de captation de la plus-value sur les marchés fonciers.

Cette hypothèse ne peut pas être validée au vu des données à notre disposition. Cependant, on constate une complexification des structures administratives de gestion de l'infrastructure du stade au sein de la Ville de Neuchâtel avec, comme nous l'avons montré, une forme d'allongement de la chaîne décisionnelle et une fragmentation des fonctions associées à la gestion quotidienne du stade (promotion, exploitation, Task Force). Cependant, il ne nous est pas possible de donner une réponse quant à la concrétisation effective ou non, dans notre cas, de l'autonomisation de ce service au sein de l'administration.

6.2. Hypothèses concernant les liens entre types et objectifs des organisations et l'orientation de leurs stratégies foncières

5. Parmi l'ensemble des propriétaires fonciers collectifs, les communes sont les propriétaires les mieux placés pour développer des stratégies « combinées » (stratégies simultanées sur les marchés fonciers et dans les arènes de politiques publiques). Par ailleurs, plus il y a concentration dans les mains des services de l'État, à la fois de la propriété foncière et de la capacité politique à définir le zonage, plus il y a de risques pour que les outcomes varient de manière importante en fonction de l'orientation politique de la majorité au pouvoir (risque de discontinuité) ; de telles situations de concentration des pouvoirs dans les mains publiques pouvant mener à des effets pervers tels que urbanisation à des endroits inappropriés, accélération de l'étalement urbain, thésaurisation ou encore spéculation publique.

La première partie de cette hypothèse peut être validée. Dans le cas qui nous intéresse, la Ville de Neuchâtel va, en premier lieu, mobiliser ses possessions foncières en vue de les convertir en possessions infrastructurelles, dans la mesure où elle n'avait pas les moyens financiers de réaliser un ensemble d'installations (stade, salles de gymnastique, locaux pour le SIS) qui lui était nécessaire. Elle va ainsi agir sur les marchés fonciers en mettant à disposition et en valorisant ses parcelles comme une forme de monnaie d'échange (capital foncier) en vue du développement d'un projet financé par des investisseurs privés. Parallèlement, elle va mobiliser ses accès privilégiés au sein des arènes politiques en vue (1) de supprimer les limitations d'usages grevant l'une des parcelles du domaine public devant faire partie du complexe, (2) convaincre le Canton, par le biais d'échanges fonciers et de délivrance de droits d'usage des infrastructures, d'abandonner l'une de ses installations (salle omnisports) qui n'avait pourtant pas fait l'objet d'un amortissement complet, (3) prendre l'initiative du dialogue et de la négociation avec les opposants au projet.

6. Plus le poids politique d'une organisation augmente (p. ex. droit de recours des organisations de protection de la nature et de l'environnement), moins la voie de l'intervention foncière devient fréquente, dans la mesure où la nécessité d'un passage coûteux par les acquisitions foncières est remplacée par la possibilité d'intervenir dans les processus de zonage et d'aménagement.

Cette hypothèse ne semble pas pertinente dans notre cas.

7. Les acteurs économiques et les investisseurs actifs dans le secteur immobilier cherchent de plus en plus fréquemment à se garantir l'accès et l'usage du sol sans devoir acquérir les droits de propriété formelle (i.e. la propriété foncière directe) ; ceci pour trois raisons principales : premièrement parce que la rente foncière a perdu de son attrait par rapport aux possibilités de gains sur les autres marchés (notamment boursiers et financiers) ; deuxièmement parce que la forte augmentation des prix du sol et donc celle de la part du foncier dans les coûts des opérations immobilières implique une immobilisation de capitaux trop importante pour les entreprises qui risquent de péjorer leurs capacités d'investissement dans leur secteur d'activité principal.

Troisièmement, parce que la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire représente une structure de contrainte qui contribue non seulement à garantir les droits d'usage des propriétaires et la valeur économique des biens-fonds, mais également, dans certains cas, à réduire la marge de manœuvre, voire la rente foncière de ces mêmes propriétaires rendant les investissements fonciers potentiellement moins attractifs.

Cette hypothèse doit être nuancée. Dans notre cas, nous avons deux principaux types d'acteurs investissant de manières différentes dans le foncier. En premier lieu, nous avons les investisseurs institutionnels représentés par la caisse de pensions Publica et le gestionnaire de fonds de placements immobiliers Swisscanto au sein de leur société simple commune Publicanto. Ces deux types d'institutions sont des investisseurs immobiliers professionnels qui tirent des revenus de la location de biens-fonds dont ils détiennent la propriété. Ils bénéficient en cela de flux financiers plus ou moins réguliers qui doivent être investis dans des classes d'actifs générant des revenus relativement stables et bénéficiant d'une bonne protection contre les risques liés à l'inflation. Ce type d'acteurs est attaché à la propriété formelle des biens-fonds. Dans notre cas, cela est d'ailleurs confirmé par le fait qu'ils ont refusé la possibilité d'obtenir un droit de superficie à long terme en lieu et place de la propriété des parcelles destinées au complexe immobilier.

Il existe d'autre part une autre catégorie d'investisseurs actifs dans l'immobilier pour leurs besoins d'expansions que sont les acteurs du commerce de détail, à l'image de Coop. Cet acteur en particulier est essentiellement intéressé à l'acquisition de droits d'usage à long terme en vue d'implanter une surface commerciale propre, mais aussi d'assurer la gestion, par le biais de contrats de baux généraux, de l'ensemble du centre commercial afin d'être en mesure de choisir les locataires qui entoureront son commerce. Ce type d'investisseur n'est ainsi pas nécessairement intéressé à la propriété formelle, dans la mesure où celle-ci suppose une immobilisation importante de capitaux qui, de ce fait, ne peuvent être investis dans leur cœur de métier. Pourtant, et on le constate dans le cas de « La Maladière », ce type d'acteurs met un point d'honneur à se situer à l'origine du projet, en vue de l'orienter vers ses besoins spécifiques et ainsi disposer d'une installation répondant à ses attentes, sans pour autant devoir en contrôler la propriété.

Dans le cas qui nous intéresse, on peut ainsi observer une configuration typique, mettant en scène un acteur du commerce de détail à la recherche de surfaces attractives (Coop), un promoteur ou une entreprise générale ayant une certaine expertise dans les grands ouvrages de ce type (HRS), et deux investisseurs cherchant à placer leurs capitaux (Swisscanto et Publica), à la recherche de biens-fonds situés dans des emplacements porteurs et bénéficiant de baux de longues durées signés par des locataires affichant un profil de risque minimal (Ville de Neuchâtel et Coop).

Il est important de relever le cas de la Ville de Neuchâtel, dont les finances ne lui permettent pas d'investir dans de nouvelles infrastructures extrêmement coûteuses. Elle est dans une situation par laquelle elle est contrainte d'acquérir des droits d'usages, en payant au propriétaire un loyer par le biais de son budget de fonctionnement, en lieu et place de devenir propriétaire et immobiliser un important capital. Dans le cas qui nous intéresse, la Ville finance ainsi l'accès à des droits d'usage à défaut d'avoir les moyens d'être propriétaire de ses infrastructures, ceci tout en s'assurant un droit d'emption lui permettant à long terme de devenir propriétaire de celles-ci.

6.3. Hypothèses portant sur les liens entre stratégies politiques et/ou foncières et usages effectifs des biens-fonds

8. La « titrisation » de la propriété, soit la stratégie consistant, pour un investisseur, à passer par une forme indirecte de propriété (p. ex. achat de parts/titres d'une société anonyme immobilière) correspond à une réduction des usages effectifs des biens-fonds par les propriétaires et à un accroissement du rôle des gestionnaires et des locataires dans la définition des usages effectifs des biens-fonds.

Cette hypothèse peut être validée. Les deux investisseurs que sont Swisscanto et Publica passent par le biais d'une société simple (Publicanto) en vue de contrôler indirectement le complexe immobilier de « La Maladière » (forme indirecte de propriété). Cette société n'a pas à proprement parler d'activité opérationnelle, mais peut être essentiellement considérée comme un véhicule d'investissement, ayant pour but de faciliter la détention d'un bien-fonds par deux investisseurs différents. Cette forme de propriété, associée à la signature, dès la fin de la construction de l'installation, de baux de longue durée, fait passer dans les mains des locataires (Coop et Ville de Neuchâtel) la charge de gestion et d'entretien du complexe. Cela leur donne une certaine forme d'autonomie dans les usages effectifs du bien-fonds, cependant cadrée par les modalités contractuelles définies dans les baux qu'elles ont signés avec Publicanto.

9. Ce faisant, la « titrisation » correspond également à un changement important du rapport à la propriété foncière et immobilière, le modèle du rapport patrimonial à la propriété durablement ancré localement étant progressivement remplacé par un rapport d'investisseur spatialement plus dispersé et temporellement moins stable (i.e. caractérisé par une transformation plus fréquente de la structure de propriété) ayant des conséquences sur les usages effectifs des biens-fonds.

Cette hypothèse peut être partiellement validée. Même si l'on peut considérer les investisseurs institutionnels, tels que les caisses de pensions, comme relativement stables et orientés vers la détention à long terme des biens-fonds, la modalité de détention indirecte permet une certaine flexibilité, tant en matière d'investissement que de désengagements, qui s'opère ainsi par le simple transfert de parts (actions) de la société au profit du nouvel acheteur – et non plus par le passage long et relativement contraignant par le biais d'actes notariés par exemple. A cela s'ajoute que l'évolution des caractéristiques socio-économiques des régions d'investissement de ces grands acteurs du foncier et de l'immobilier sont régulièrement évaluées par le biais d'indicateurs fournis par des bureaux de conseils spécialisés (ratings). Ces derniers orientent passablement le choix de ces acteurs quant aux processus d'investissement ou au contraire de désinvestissement qu'ils opèrent au profit ou à l'encontre de l'une ou l'autre des aires régionales. A cela s'ajoute que les contraintes liées à la nécessité de diversification géographique a une tendance à désancrer localement l'orientation des investissements de ces acteurs, au profit d'un déploiement plus large de ces même investissement sur l'ensemble du territoire national ou même à l'étranger.

10. L'adoption, par les grands propriétaires fonciers collectifs, de comportements non-conformes aux objectifs des plans d'aménagement en matière d'usages du sol sont susceptibles d'émerger (1) lorsqu'il y a inadéquation entre les objectifs des planificateurs et les intérêts objectifs (ou perçus comme tels) des propriétaires, (2) dans les cas où les tentatives des propriétaires fonciers à faire valoir leurs intérêts dans le processus décisionnel du zonage ont échoué, ou encore (3) en cas d'incapacité des aménagistes à convaincre et/ou contraindre les propriétaires de la pertinence de leurs choix d'aménagement.

Cette hypothèse ne semble pas pertinente dans notre cas.

11. Plus un propriétaire foncier se retrouve involontairement propriétaire de terrain qu'il n'avait pas initialement désiré acquérir (par exemple une banque en cas de faillite de son débiteur ou Pro Natura en cas de legs), plus il aura tendance à opérer des choix d'usage non-conformes aux objectifs de la planification.

Cette hypothèse ne semble pas pertinente dans notre cas.

6.4. Hypothèses portant sur les liens entre usages effectifs des biens-fonds et les effets en termes de durabilité écologique, économique et sociale

12. Moins les usages effectifs des biens-fonds sont conformes aux objectifs de la planification et aux prescriptions du plan d'affectation, plus les effets de ces usages en termes de durabilité sont imprévisibles et plus il y a de risques pour qu'ils soient moins durables, non seulement écologiquement, mais également économiquement et socialement.

Cette hypothèse ne semble pas pertinente dans notre cas.

13. Les comportements de sous-exploitation ne sont pas forcément durables et, inversement, les comportements de surexploitation ne sont pas forcément non durables.

Cette hypothèse ne semble pas pertinente dans notre cas.

7. Bibliographie

7.1. Sources primaires

Burkhalter D. (2007), « *La Maladière* ». *Un sentiment d'éternité*, Hauterive, Ed. Gilles Attinger.

Conseil communal Ville de Neuchâtel (2003b), *Rapport du Conseil communal au Conseil général concernant la réalisation de 'La Maladière'*, 14 mai, Neuchâtel.

Conseil communal Ville de Neuchâtel (2006), *Rapport du Conseil communal au Conseil général relatif à une demande de crédit concernant l'exploitation du stade et la copropriété du complexe de 'La Maladière'*, 13 septembre, Neuchâtel.

Conseil général de la Ville de Neuchâtel (2003a), *Arrêté concernant diverses opérations foncières en relation avec le projet de 'La Maladière'*, 2 juin, Neuchâtel.

Conseil général de la Ville de Neuchâtel (2003b), *Procès verbal*. Trente-sixième séance, 2 juin, Neuchâtel.

République et Canton de Neuchâtel (2008), *Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui d'un projet de décret portant sur un échange de terrain entre l'État et la Ville de Neuchâtel dans le secteur de La Maladière et de la Riveraine, à Neuchâtel*, 28 janvier, Neuchâtel.

Urbaplan, BOSS (2003), *Dossier d'enquête publique du plan spécial « La Maladière ». Rapport justificatif au sens de l'art. 47OAT et Rapport d'impact sur l'environnement*, sur mandat de HRS Fribourg, Neuchâtel.

Ville de Neuchâtel (2002), *Un avenir aux multiples fonctions pour La Maladière*, Communiqué de presse, 7 novembre 2002, Neuchâtel.

Ville de Neuchâtel (2003d), *'La Maladière' : projet confirmé, structure définie et concrétisation précisée*, Communiqué de presse, 14 mars, Neuchâtel.

Ville de Neuchâtel (2003e), *Plan spécial « La Maladière ». Règlement*, Neuchâtel, Section de l'urbanisme.

Ville de Neuchâtel (2008), *Stade de La Maladière : nouveau contrat de bail avec Pro'Imax*, Communiqué de presse, 25 novembre, Neuchâtel.

Ville de Neuchâtel, Coop, HRS, Publica, Swisscanto (2005), *La Maladière Neuchâtel. Pose de la première pierre*, Communiqué de presse, 27 mai, Neuchâtel.

Ville de Neuchâtel, HRS (2007), *Dossier de presse. Conférence de presse du 13 février*, Neuchâtel.

7.2. Sources secondaires

Buss Pierre-Emmanuel (2006), « *Nouvel écrivain neuchâtelois, le stade de La Maladière touche au but* », *Le Temps*, 23 juin.

Csikos P. (2008), *Les stratégies foncières des grands propriétaires collectifs : les cas des sociétés immobilières, fonds de placement immobilier et fondations de placement*, Chavannes-près-Renens, Working paper de l'IDHEAP.

Csikos P. (2009a), *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas des caisses de pensions*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP.

Csikos P. (2009b), *Les stratégies foncières des grands propriétaires collectifs : le « Centre Boujean » à Bienne. Étude de cas*, Chavannes-près-Renens, Working paper de l'IDHEAP.

Csikos P., Fauconnet M. (2009), *Les stratégies foncières des grands propriétaires collectifs : Le cas des entreprises de commerce de détail*, Chavannes-près-Renens, Working paper de l'IDHEAP.

Gerber J.-D. (2008), *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas des cantons et des communes de Bienne, la Chaux-de-Fonds et Zürich*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP.

Knoepfel P., Münster M., Corbière-Nicollier T., 2006, *WinWin22 – un outil de planification et d'évaluation de projets d'Agenda 21: bases conceptuelles et guide d'application*, Chavannes-près-Renens, Working paper de l'IDHEAP 9/2006.

7.3. Sources juridiques

Code civil suisse (CCS), RS 210.

Loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), RS 701.0.

Loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), RS 701.0.

Loi sur la protection de l'environnement (LPE), RS 814.01.

Loi sur les eaux (LE) du 24 mars 1953 de la République et Canton de Neuchâtel, RSN 731.101.

Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE), RS 814.011.

Ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB), RS 814.41.

Ordonnance sur la protection de l'air (OPair), RS 814.318.142.1.

Règlement d'exécution de la loi sur les constructions (RELConstr.), RSN 720.1.

7.4. Sites Internet

Centre Maladière, <http://www.centremaladiere.com/>

Coop Suisse, <http://www.coop.ch/>

HRS Real Estate SA, <http://www.hrs.ch/>

Neuchâtel Xamax (club de football), <http://www.xamax.ch/>

Publica, Caisse fédérale de pensions, <http://www.publica.ch/>

République et Canton de Neuchâtel, <http://www.ne.ch/>

Swisscanto, <http://www.swisscanto.ch/>

Ville de Neuchâtel, <http://neuchatel.ne.ch/>

7.5. Entretiens

Entretien le 30 janvier 2007 à Berne avec M. Jean-Marc Chapuis, directeur de la Direction Immobilier Coop.

Entretien téléphonique le 25 août 2008 avec M. Geninasca, architecte, associé du bureau Geninasca Delefortrie SA à Neuchâtel.

Entretien le 20 octobre 2008 à Neuchâtel avec M. Antoine Benacloche, ingénieur communal de la ville de Neuchâtel.

Entretien le 27 octobre 2008 à Crissier avec M. César Vuadens, directeur des succursales de Neuchâtel, Crissier & Fribourg, HRS Real Estate SA.

8. Annexes

8.1. Annexe 1 : Vues du projet du complexe immobilier de « La Maladière »



Conseil communal Ville de Neuchâtel (2003b)



Conseil communal Ville de Neuchâtel (2003b)

8.2. Annexe 2 : Screening des impacts par composante (WinWin 22)

Capitaux	Composante	Commentaires	Impact		
			inexistant	faible	important
Capital naturel	Air/atmosphère	Trafic automobile et camions de livraison générant de la pollution et du bruit.			X
	Biomasse (Faune, flore, nature)	-	X		
	Déchets	Production de déchets issus des activités commerciales.		X	
	Eau	-	X		
	Énergie	Consommation énergétique d'une infrastructure de grande taille (commerces, stade).		X	
	Paysage	-	X		
	Sol	Surface bâtie, transfert du domaine public au domaine privé.			X
Capital manufacturé	Biens	Offre de biens et services fournis au sein du complexe.			X
	Infrastructures	Types et usages des infrastructures.			X
	Moyens financiers	Financement privé par le biais d'un PPP.			X
Capital humain	Bien-être mental	Image, événements sportifs et commerciaux.		X	
	Connaissances et compétences	-	X		
	Personnes physiques	Emplois, usagers du stade et des commerces.		X	
	Santé physique	Mise à disposition de salles de gymnastiques pour clubs sportifs locaux, centralisation des services de secours (SIS), effets de la pollution et du bruit.			X
Capital social	Équité d'accès aux avantages de la société	-	X		
	Culture	Déroulement d'activités culturelles dans le stade ou les locaux du complexe.	X		
	Fonctionnement institutionnel	Intégration des différentes parties dans le processus de planification, processus démocratique.			X
	Réseau professionnel	Rapports entre instances publiques et investisseurs privés.			X
	Tissu social	Le stade comme lieu de socialisation.	X		

8.3. Annexe 3 : Choix des éléments touchés par composante (WinWin 22)

Capitaux	Composantes	Éléments concrets du projet
Capital naturel	Air/atmosphère	Pollution de l'air.
		Bruit.
	Biomasse (Faune, flore, nature)	
	Déchets	Génération de déchets.
	Eau	
	Énergie	Consommation d'énergie du complexe.
		Énergie pour les déplacements.
Paysage		
Sol	Surface bâtie.	
	Propriété foncière publique.	
Capital manufacturé	Biens	Biens et services offerts par le complexe.
	Infrastructures	Infrastructure sportive.
		Infrastructure sanitaire et de sécurité.
		Infrastructure de transports publics.
		Infrastructure routière.
	Moyens financiers	Investissement financier.
Revenus fiscaux.		

Capital humain	Bien-être mental	Image de la Ville.
	Connaissances et compétences	
	Personnes physiques	Places de travail.
	Santé physique	Activités sportives.
		Personnes affectées par des nuisances sonores et par la pollution de l'air.
Capital social	Équité d'accès aux avantages de la société	
	Culture	Évènements organisés dans le complexe.
	Fonctionnement institutionnel	Coordination verticale (commune – canton)
		Processus démocratique.
	Réseau professionnel	Qualité du partenariat entre acteurs publics et privés.
		Relations entre les services de l'administration.
	Tissu social	

Working papers Projet PF 2008 – 2009

Monographies :

- J.-D. Gerber, 2008a, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas des cantons et des communes de Bienne, la Chaux-de-Fonds et Zürich*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP no 1, 8/2008.
- J.-D. Gerber, 2008b, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas des bourgeoisies de Berne, Soleure et Coire*, Chavannes-Renens, no 2, 9/2008.
- J.-D. Gerber, 2008c, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas des chemins de fer fédéraux (CFE)*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP no 4, 10/2008.
- J.-D. Gerber, 2008d, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : la propriété foncière du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) gérée par Armasuisse immobilier*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP no 5, 10/2008.
- J.-D. Gerber, 2008e, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas de Pro Natura*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP no 6, 10/2008
- P. Csikos, 2008a, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : les cas des sociétés immobilières, fonds de placement immobilier et fondations de placement*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP no 3, 10/2008.
- P. Csikos, 2009a, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas des caisses de pensions*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP no 7, 3/2009.
- P. Csikos, M. Fauconnet, 2009, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas des entreprises de commerce de détail*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP no 8, 3/2009.
- P. Csikos, 2009b, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : les cas des compagnies d'assurance et des banques*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP no 9, 3/2009

Etudes de cas :

- P. Csikos, 2009c, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers : étude de cas du complexe immobilier de « La Maladière » à Neuchâtel*, Working Paper de l'IDHEAP, no 1
- J.-D. Gerber, 2008f, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers : étude de cas du pôle de développement économique du Wankdorf*, Working Paper de l'IDHEAP, no 2
- P. Csikos, 2009d, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers : étude de cas du « Centre Boujean » à Bienne*, Working Paper de l'IDHEAP, no 3.
- J.-D. Gerber, 2008g, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers : étude de cas de la place d'armes de Thoune*, Working Paper de l'IDHEAP, no 4.