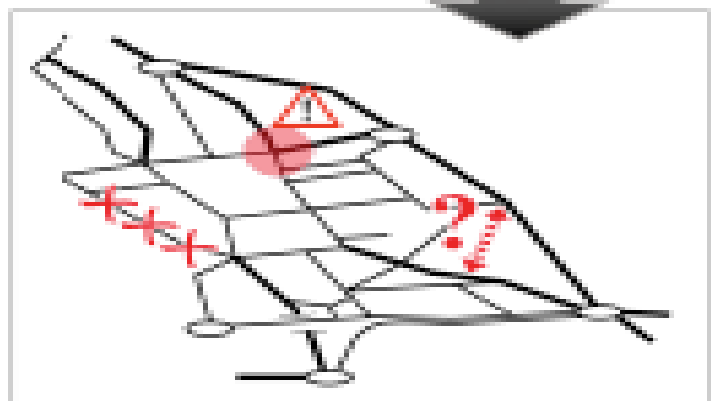
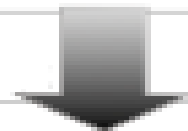
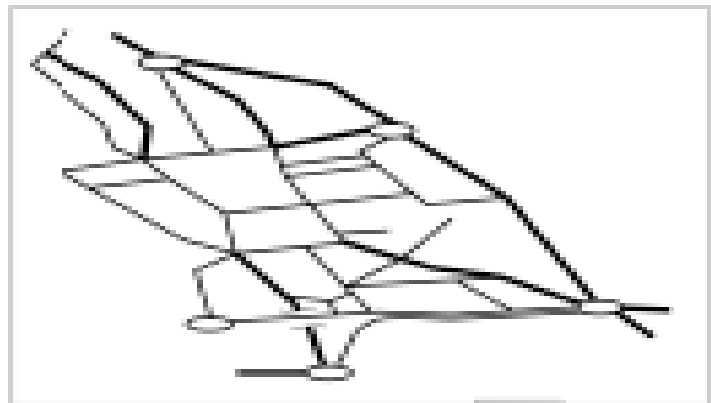


Alain Segessemann

## *Le projet TransRUN*

Les stratégies territoriales des acteurs publics et privés de la région neuchâteloise participant à un aménagement de l'espace.



# Remerciements

Je tiens à remercier chaleureusement toutes les personnes qui m'ont permis de réaliser ce mémoire, et en particulier :

Le professeur Olivier Crevoisier pour la confiance qu'il m'a accordée ainsi que pour ses précieux conseils et la qualité de ses commentaires qui m'ont aiguillé sur la bonne voie.

Thierry Theurillat, assistant doctorant, pour ses remarques pertinentes.

L'ensemble de mes interlocuteurs qui m'ont accordé un entretien et qui ont ainsi contribué aux résultats de cette recherche : Laurent Staffelbach, Pascal Vuilleumier, Yann Sunier, Florian Németi, Jean-Claude Baudoin, Xavier Roulet, Nicolas Grandjean, Raphaëlle Probst Outzinout, Fabrice Zumbrunnen, Philippe Carrard, Claude Guinand, Michel Wolf et Jean-Claude Bohnenblust.

L'ensemble du Groupe de recherche en économie territoriale (GRET) avec qui j'ai partagé de très bons moments durant cette année de travail.

Un grand merci à ma sœur Nadine pour sa relecture attentive ainsi qu'à ma mère Ursula pour son soutien.

Je dédie ce travail à la mémoire de mon père, qui nous a quitté au début du mois de mai et qui m'a toujours soutenu dans l'accomplissement de ce travail, notamment en recueillant certains articles publiés dans la presse et traitant du TransRUN.

# Résumé

L'implantation anticipée d'une nouvelle infrastructure de transport ferroviaire dans une région représente un enjeu de développement à plus d'un titre. Les effets induits sur le territoire impliquent souvent une restructuration des activités aux abords des gares, notamment en fonction des modifications de l'accessibilité et de l'évolution des valeurs foncières et immobilières sur les terrains traversés. Le but de la présente étude est de cerner les logiques et mécanismes qui entrent en ligne de compte dans la redéfinition de l'accessibilité et de la rente foncière découlant de l'implantation d'une nouvelle infrastructure de transport, et qui génèrent une plus-value foncière. Peu de travaux relatent les stratégies prospectives des acteurs prenant part à l'élaboration d'un projet d'infrastructure de transport en y intégrant les effets induits attendus sur le territoire pour certaines activités (immobilier, construction, commerce et industrie). L'enquête se focalise ainsi sur les moyens d'exploitation de cette plus-value foncière par différents acteurs privés, et sur les modes de régulation et de captage existants ou envisageables par les pouvoirs publics.

L'étude de cas de ce mémoire concerne le projet de ligne ferroviaire rapide TransRUN, entre les agglomérations de Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, dont l'objectif avoué est de soutenir la stratégie du Réseau urbain neuchâtelois (RUN) de développement des espaces urbanisés du canton de Neuchâtel, et pour lequel un recours à un partenariat public-privé (PPP) est aussi envisagé. En effet, à la vue de la situation financière délicate des collectivités publiques, le développement des infrastructures de transport est un choix d'investissement coûteux qui incite de plus en plus les autorités à évaluer le recours à des PPP. Ces nouveaux modes de financement sont particulièrement concernés par la question de la plus-value foncière parce qu'ils exigent de nouvelles modalités de rentabilisation de l'investissement pour attirer des investisseurs privés dans le projet. En effet, l'exploitation ferroviaire elle-même n'est pas suffisante parce qu'elle ne générant pas suffisamment de revenus. Ainsi, les acteurs privés concernés par une éventuelle réalisation en PPP envisagent une exploitation territoriale basée sur le développement de nouveaux espaces de consommation forcément influencé par les évolutions liées à la plus-value foncière et à l'accessibilité améliorée. De même, l'originalité de ce travail réside dans la tentative d'intégrer la rente foncière en tant que nouvelle opportunité d'action pour les collectivités publiques soucieuses de percevoir un retour sur investissement pour les projets qu'elles réalisent.

Dans ce contexte, une série d'entretiens a été réalisée pour définir les stratégies projetées par différents acteurs publics et privés prenant part au développement territorial du canton et concernés par la mise en place du projet TransRUN. Il en résulte des anticipations diverses en fonction des intérêts de chacun des acteurs en lien avec le développement des transports publics et des modalités de réalisation de l'infrastructure. Au final, la stratégie RUN se rapproche des théories concernant la métropolisation et la production urbaine.

Mots-clés : TransRUN, accessibilité, rente foncière, plus-value, partenariat public-privé, planification, infrastructure de transport ferroviaire, territoire, agglomération, production urbaine, métropolisation.

# Sommaire

Remerciements .....	2
Résumé .....	3
Sommaire .....	4
Table des figures .....	7
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>8</b>
<b>Mise en perspective de la recherche</b> .....	<b>8</b>
Introduction .....	9
Problématique et hypothèses .....	11
Sources et méthodologie .....	13
Les entretiens .....	13
Structure de la recherche .....	15
<b>PREMIÈRE PARTIE</b> .....	<b>16</b>
<b>Présentation du projet TransRUN selon les acteurs impliqués</b> .....	<b>16</b>
<b>1. Contexte de mise en place du projet TransRUN</b> .....	<b>17</b>
1.1. L'impulsion de la politique des agglomérations de la Confédération .....	17
1.2. Le projet de réseau urbain neuchâtelois (RUN) .....	18
1.2.1. La stratégie RUN .....	18
1.2.2. Le projet d'agglomération RUN .....	19
<b>2. Le projet TransRUN</b> .....	<b>21</b>
2.1. La genèse du projet .....	22
2.1.1. L'aspect écologique .....	23
2.1.2. L'aspect fonctionnel .....	23
2.1.3. L'aspect social .....	25
2.1.4. L'aspect économique .....	25
<b>DEUXIÈME PARTIE</b> .....	<b>26</b>
<b>L'évaluation des possibilités de financement des infrastructures de transport</b> .....	<b>26</b>
<b>1. Emergence de nouveaux modes de financement et crise des finances publiques ...</b>	<b>27</b>
1.1. Le partenariat public-privé (PPP) .....	27
1.1.1. Contexte d'émergence des PPP .....	27
1.1.2. Tentative de définition des PPP et conditions d'application .....	28
1.1.3. Résumé des caractéristiques essentielles des PPP .....	30
<b>2. Le financement du TransRUN avec un PPP</b> .....	<b>31</b>
2.1. L'état d'avancement du projet : la recherche de partenaires privés .....	31
2.2. Les principales étapes menant à la formation d'un PPP .....	32
2.2.1. Création d'un consortium d'entreprises .....	32
2.2.2. Concours en PPP, législations des marchés publics et privés .....	33
2.2.3. Négociation du cahier des charges .....	33
2.3. Les partenaires privés mobilisables .....	34
2.3.1. L'implication probable des CFF .....	34
2.3.2. Les entreprises du domaine de la construction .....	35
2.3.3. D'autres partenaires privés sont envisageables .....	36
2.4. Quelle variante est envisagée pour le TransRUN ? .....	36
2.4.1. La répartition de la charge de financement entre partenaires .....	37
2.4.2. Les sources de revenu anticipées .....	38
<b>3. Le financement du TransRUN : entre PPP et forme classique</b> .....	<b>39</b>

3.1. Quelle méthode est la plus avantageuse ? .....	40
3.2. Résumé des avantages et inconvénients des deux modes de financement.....	41
<b>TROISIÈME PARTIE.....</b>	<b>44</b>
<b>L'évaluation du lien entre infrastructure de transport et territoire .....</b>	<b>44</b>
<b>1. Le territoire et la territorialité .....</b>	<b>45</b>
1.1. La stratégie RUN et les régions périphériques du canton .....	45
1.2. La dualité « territoire réseau » et « territoire surface » .....	46
1.3. La requalification des « territoires surfaces » .....	47
<b>2. La mise en question de la notion d'effets structurants .....</b>	<b>47</b>
2.1. TransRUN et études d'opportunité : les limites du calcul économique.....	48
2.1.1. L'analyse « coûts-avantages ».....	48
2.1.2. Critiques de l'analyse « coûts-avantages » .....	49
<b>3. Les interactions entre transport et territoire.....</b>	<b>50</b>
3.1. Infrastructures de transport et développement économique.....	50
3.1.1. Coûts de transport et coûts de transaction .....	51
3.1.2. Les adaptations réciproques entre transport et territoire .....	51
3.1.3. La logique de congruence .....	52
3.2. Le concept d'accessibilité .....	52
3.2.1. Le cas du tunnel autoroutier sous La-Vue-des-Alpes .....	52
<b>4. Les mesures d'accompagnement du projet TransRUN.....</b>	<b>53</b>
4.1. TransRUN et réseau des transports publics.....	53
4.2. TransRUN et projets d'aménagement du territoire .....	53
4.2.1. Le projet de pôle économique cantonal du Crêt-du-Loche.....	54
4.2.2. TransEurope .....	54
4.2.3. Le Corbusier.....	55
4.2.4. Les autres projets liés au TransRUN.....	55
4.3. TransRUN et développement des sites de gare .....	55
<b>5. Projets territoriaux et acteurs locaux.....</b>	<b>56</b>
5.1. Aménagement des terrains à la propriété des communes .....	57
5.2. Aménagement des terrains à la propriété des privés .....	57
<b>6. Les études sur le lien entre rente foncière et sites de gare.....</b>	<b>60</b>
6.1. Valeurs foncières à proximité d'une gare : constats .....	60
6.1.1. L'approche hédonique des marchés immobiliers.....	60
6.1.2. Accès aux gares et valorisation du prix d'un bien immobilier.....	61
6.2. Valeurs foncières à proximité d'une gare en projet : constats .....	61
<b>7. Plus-value foncière et collectivité publique.....</b>	<b>62</b>
7.1. Quel mécanisme de captage envisageable ?.....	63
7.1.1. PPP et captage de la plus-value.....	64
<b>8. L'exploitation de la plus-value foncière par les CFF et par les acteurs privés.....</b>	<b>64</b>
8.1. Les CFF : deux logiques financières concernant les infrastructures .....	65
8.1.1. L'immobilier industriel .....	65
8.1.2. Les gares.....	66
8.1.3. L'immobilier de développement .....	66
8.1.4. L'exploitation de la plus-value et PPP .....	67
8.2. Les Commerces et leurs logiques d'implantation .....	68
8.2.1. Commerces de gare et commerces de proximité.....	68
8.2.2. La Coopérative Migros Neuchâtel-Fribourg.....	69
8.3. Les industries.....	72
8.4. Les banques et le Crédit Suisse en particulier .....	72

8.4.1. L'exploitation de la plus-value et PPP .....	73
8.5. Les investisseurs immobiliers .....	73
8.5.1. L'hétérogénéité des acteurs en présence .....	73
8.5.2. L'exploitation de la plus-value et PPP .....	74
8.6. Les propriétaires fonciers privés .....	74
<b>9. La difficulté à anticiper le potentiel d'une infrastructure de transport.....</b>	<b>75</b>
9.1 TransRUN, PPP et rente foncière.....	76
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>77</b>
<b>L'évaluation du processus de production urbaine et conclusion générale .....</b>	<b>77</b>
<b>1. Le processus de métropolisation .....</b>	<b>78</b>
1.1. Le rôle des agglomérations .....	78
1.2. Le rôle des infrastructures de transport .....	79
<b>2. Vers une nouvelle gouvernance du processus de production urbaine.....</b>	<b>79</b>
2.1. L'adaptation des cadres légaux d'aménagement.....	80
<b>3. La prégnance des mécanismes fonciers dans l'extension de l'aire urbanisée.....</b>	<b>82</b>
3.1. Mobilité et urbanité .....	82
<b>4. Conclusion générale .....</b>	<b>84</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE ET ANNEXES .....</b>	<b>87</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>88</b>
1. Ouvrages et articles .....	88
2. Sources administratives et juridiques .....	91
2.1. Cantonales .....	91
2.2. Fédérales.....	92
3. Articles de presse .....	92
<b>Annexes .....</b>	<b>93</b>
Annexe 1 : Liste des personnes interrogées .....	93
Annexe 2 : Le périmètre de l'agglomération RUN .....	94
Annexe 3 : Plan du tracé envisagé du TransRUN .....	95

# Table des figures

<b>Tableau 1</b> : Résumé des principaux avantages et inconvénients de chacun des modes de financement. ....	43
<b>Figure 1</b> : Tableau synoptique des relations dans le projet d'agglomération RUN. ....	21
<b>Figure 2</b> : Evolution anticipée des déplacements répartie entre les transports motorisés individuels (TI) et les transports publics (TC) suite à la mise en service du TransRUN... ..	24
<b>Figure 3</b> : Comparaison schématique entre financement public et financement privé en PPP. ..	29
<b>Figure 4</b> : Les trois phases d'un projet. ....	32
<b>Figure 5</b> : Logique d'implication des partenaires privés dans le cadre d'un PPP.....	38
<b>Figure 6</b> : Coûts d'investissement et contrainte budgétaire. ....	40
<b>Figure 7</b> : Comparaison des deux méthodes de financement en fonction des paiements théoriques à la charge de la collectivité publique. ....	42
<b>Figure 8</b> : Les trois niveaux décisionnels en Suisse concernant l'aménagement du territoire..	59
<b>Figure 9</b> : Représentation schématique de la stratégie de CFF Immobilier. ....	67

## **INTRODUCTION**

---

### **Mise en perspective de la recherche**

## INTRODUCTION

*« En cet été 2047, La Haute a une nouvelle fois été prise d'assaut par une bonne partie de la jet-set européenne et internationale en quête de températures supportables. Cette région, encore inquiète de son avenir au tournant du siècle, vit depuis une dizaine d'années une expansion démographique qu'elle a su maîtriser grâce à des concepts urbanistiques novateurs. Le prix du terrain s'est mis à flamber en quelques années dans la plus haute ville d'Europe. Des quartiers résidentiels ont surgi de terre à un rythme effréné dans les vastes prairies environnantes et aux abords des forêts. En quarante ans, la population a presque triplé, passant de 48.000 habitants à plus de 150'000 aujourd'hui, avec un bond impressionnant durant les quinze dernières années. L'ancien canton de Neuchâtel, qui comptait quelque 169.000 habitants au début du siècle, afficherait aujourd'hui une population de près de 240.000 âmes. De nombreuses entreprises de services ont établi leur siège 500 m. plus bas, dans l'agglomération neuchâteloise, surtout sur son flanc sud à Neuchâtel et sur le Littoral, mais aussi dans le Val-de-Ruz et le Val-de-Travers, deux régions dynamiques situées entre les pôles nord et sud de l'agglomération. Des nouvelles unités de production, essentiellement spécialisées dans les technologies environnementales et les microtechniques, savoir-faire traditionnel de ce pays horloger, sont venues se greffer à un tissu industriel déjà bien développé par une active politique de promotion économique avant ce boom démographique. (...)*

*Si les problèmes urbanistiques n'ont pas tous été surmontés, l'infrastructure de transports publics mise en place peu avant les effets spectaculaires du réchauffement climatique a permis de faire face à la situation. Un métro à grande vitesse, le TransRUN, dont une seconde voie est en chantier, relie les pôles sud et nord de l'agglomération, de Bienne à Morteau. Des lignes ferroviaires performantes relient Neuchâtel et son littoral aux principales agglomérations européennes voisines » (Neuchâtel 2007 « Un canton, une Vision » : 1).*

Cette intrigante intro-fiction, présente en introduction du rapport officiel « Un canton, une vision » (Neuchâtel 2007), avait pour but de susciter le débat sur le développement futur envisageable du canton de Neuchâtel. Bien qu'anecdotique, elle a le mérite de nous livrer une vision du futur que le Conseil d'Etat, pouvoir exécutif du canton, suggère pour le développement territorial de la collectivité.

Dans la région neuchâteloise, peut être plus qu'ailleurs, les aléas de la topographie semblent avoir scindés les potentiels de développement régionaux. En effet, la barrière naturelle que représentent les montagnes du Jura neuchâtelois a depuis longtemps eu un impact sur les mentalités locales, aboutissant à une certaine rivalité, empreinte de particularismes, entre les entités géographiques du Haut et du Bas du canton, symbolisées respectivement par les deux agglomérations de La Chaux-de-Fonds - Le Locle et de Neuchâtel. Jusqu'à présent, ces deux régions se sont donc d'avantage développées distinctement l'une de l'autre plutôt que dans une logique d'interdépendance.

A partir du début du XXI<sup>ème</sup> siècle, les autorités locales signalent un manque de dynamisme économique de la région, menaçant la compétitivité et l'intégration du site avec les grands axes urbains du plateau suisse. D'après ce constat, les programmes de législatures du Conseil d'Etat émettent différentes propositions pour relancer le niveau d'attractivité de la région. Parmi celles-ci, un projet d'infrastructure de transport ferroviaire visant à rapprocher Neuchâtel de La Chaux-de-Fonds cristallise peu à peu l'attention des décideurs. Les infrastructures de transport, en tant que support physique des échanges, permettent en effet de diminuer l'opacité spatiale par le biais de l'abaissement des temps et des coûts de circulation. Le raisonnement sous-jacent couramment adopté, mais qui demeure le plus souvent réducteur, est de penser que l'amélioration de ces paramètres favorise *a posteriori* le

développement économique et territorial d'une région, par le biais d'effets dits structurants. L'ambitieux projet TransRUN, visant à relier les deux principales agglomérations du canton au moyen d'une liaison ferroviaire rapide, cristallise en son sein ces ambitions. En effet, de nombreuses personnalités politiques jugent ce projet indispensable pour le futur du canton. La presse locale<sup>1</sup> relate, elle aussi, couramment l'évolution du projet et affiche clairement son soutien à ce dernier en incitant la population à se mobiliser pour accélérer sa réalisation.

Ainsi, ce projet représente un cas d'étude particulièrement intéressant puisque les attentes qu'il suscite n'ont d'égal que l'ampleur des fonds nécessaires à la réalisation d'une telle infrastructure de transport, pour un canton ne disposant pas de moyens financiers illimités<sup>2</sup>. A ce propos, de nouveaux schémas de financement émergent avec les partenariats public-privé (PPP) comme alternative à la méthode traditionnelle. Ces nouvelles perspectives ouvrent le débat sur les modalités pour restreindre l'implication financière des collectivités dans des investissements lourds à consentir, comme c'est le cas pour les infrastructures de transport.

A travers ce mémoire, nous cherchons à cerner la vision globale du développement du territoire qui entoure le projet TransRUN, l'originalité du travail se situant dans sa démarche prospective. En effet, la plupart des travaux académiques portent sur une vision *ex-post*, une fois les projets réalisés, et permettent de rendre compte des impacts effectifs. A l'opposé, il convient de se placer en amont du projet et ainsi de délimiter les tendances et enjeux que soulève un projet d'une telle envergure régionale. Le projet est jugé indispensable justement parce qu'il s'insère dans une stratégie de développement résolument urbaine, à travers le réseau urbain neuchâtelois (RUN) développé par les pouvoirs publics. Pour orienter le développement en ce sens, la stratégie adoptée se base en premier lieu sur l'amélioration de l'offre d'infrastructures de transport comme modalité de production de nouveaux espaces fonctionnels et urbains. Dans quelle mesure une « production de la ville » offre des perspectives économiques intéressantes ? Et de quelle manière les acteurs économiques locaux se positionnent par rapport au projet ?

En conséquence, nous avons tout d'abord orienté nos recherches sur les acteurs qui participent directement à l'élaboration du projet TransRUN. Dans quel contexte est-il né et quelles sont les alternatives de financement possibles ? Quel potentiel de développement est associé à l'infrastructure de transport ? Pourquoi privilégier un développement urbain pour le canton ? Nous nous sommes également demandé dans quelle mesure les acteurs économiques de la région neuchâteloise, qui ont directement un impact sur l'aménagement territorial régional, anticipent le développement futur du canton en lien avec le projet TransRUN. Anticipent-ils le développement de la région avec ou sans ce moyen de déplacement ? Nous avons choisi deux entrées privilégiées pour y répondre. D'une part, la problématique du financement envisageable en considérant les différents points de vue d'acteurs financiers professionnels (banque, caisse de pension, promoteur immobilier), de l'entreprise principale active dans l'exploitation ferroviaire en Suisse, à savoir les Chemins de Fer Fédéraux (CFF) et d'une entreprise de construction. D'autre part, la question de l'impact anticipé d'une telle infrastructure sur le territoire, à travers la réorganisation éventuelle des activités, pour les secteurs de la construction, de l'immobilier (y compris la section « Immobilier » des CFF), du commerce et de l'industrie.

Sur le plan théorique, ce travail se focalise sur les relations entre l'implantation de nouvelles infrastructures de transport, l'émergence de nouvelles modalités de financement, la

---

<sup>1</sup> Quelques articles de presse mentionnés dans la bibliographie relatent cette implication des médias. Dans l'article du 1<sup>er</sup> février 2008 tiré du quotidien « L'Express-L'Impartial », une pétition a même été organisée pour inciter les lecteurs à se positionner en faveur du TransRUN.

<sup>2</sup> Le projet est évalué à plus de 500 millions de francs dans sa version directe par Cernier, entièrement ou partiellement souterraine. (Neuchâtel 2007 « Etude d'opportunité du TransRUN »). La présentation du projet TransRUN est abordée dans la première partie.

production métropolitaine de l'organisation spatiale, ses conséquences économiques, et les modifications sur la rente foncière de localisation qui en découlent.

## PROBLEMATIQUE ET HYPOTHESES

La crise financière actuelle des collectivités publiques incite les autorités à définir de nouveaux modes de partenariats avec le secteur privé pour le financement des grandes infrastructures de transport. Rares sont les études qui confrontent d'une manière critique ces nouvelles modalités de financement avec la méthode traditionnelle de financement des infrastructures publiques ; la plupart des travaux se concentrant davantage sur le potentiel de dynamisation de l'activité économique des territoires traversés (BERION ET AL. 2007). En effet, les différentiels de valorisation foncière perçus à proximité des gares par rapport aux espaces plus éloignés, reflètent souvent le niveau d'accessibilité d'un lieu (DEYMIER 2005). En sachant que le projet d'infrastructure de transport TransRUN fait partie intégrante de la politique neuchâteloise de développement régional basée sur la définition du réseau urbain neuchâtelois (RUN), la mise en place de différents projets urbains liés au TransRUN permet de laisser transparaître une stratégie de développement territorial sous-jacente qui n'est pas le fruit du hasard. Bien au contraire, cette stratégie s'insère dans une logique globale, planétaire, de valorisation des espaces urbanisés comme lieux privilégiés pour favoriser la croissance économique (SMITH 2002) (VAN CRIEKINGEN 2008). La planification de l'implantation d'une nouvelle infrastructure de transport, en lien avec son potentiel d'impact sur la forme urbaine par le biais du processus de restructuration urbaine, s'articule justement au centre de cette stratégie (JACCAUD 2008). En effet, dans une démarche prospective concernant une nouvelle infrastructure de transport, la confrontation des anticipations entre les acteurs économiques (privés) et les pouvoirs publics est déterminante pour connaître les potentialités de développement (BAILLY ET AL 2001).

En clair, ce mémoire s'attache à identifier les stratégies de développement territorial qu'anticipent les acteurs locaux participants à un aménagement spatial, en lien avec la planification de l'offre d'une nouvelle voie de chemin de fer rapide entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds. De manière spécifique, nous tentons de répondre à la question suivante : **De quelle manière (avec quelles stratégies) les différents acteurs (publics et privés) qui participent au développement territorial local anticipent-ils l'élaboration du projet TransRUN pour la région ?** En d'autres termes : quelles sont les institutions et actions (découlant des anticipations) participant d'un aménagement ou d'une régulation de l'espace ? Quel est le mode d'intervention dans le projet anticipé par les acteurs publics et privés ? Le territoire révèle-t-il déjà des projets ou réalisations liées au TransRUN ?

Dans le cadre de ce travail, il convient d'approfondir plus précisément deux types de questionnements :

1. Est-ce que le partenariat public-privé (PPP) peut être considéré comme une stratégie de développement mise en place par les différents acteurs locaux ? Favorise-t-il la coordination entre les acteurs locaux pour anticiper le développement territorial de la région ? Si oui, quelles sont les anticipations possibles liées aux PPP ?
2. En quoi la mise en place d'une infrastructure de transport modifie-t-elle la rente foncière des territoires bordant la ligne ferroviaire? Qui capte la plus-value ? Contribue-t-elle au financement initial si les pouvoirs publics ou un PPP réalisent l'infrastructure? Quelles sont les répercussions en termes de stratégies de développement territorial découlant de la question de la rente foncière ?

Enfin, nous prenons également du recul en insérant l'ensemble des stratégies développées par les acteurs locaux dans une conception plus globale du développement urbain en lien avec les théories concernant l'urbanisation néolibérale des territoires relevée par différents auteurs et qui concerne notamment l'Europe de l'Ouest et l'Amérique du Nord (HARVEY 1989) (JESSOP 2002) (BRENNER 2004).

Afin d'orienter cette recherche, les hypothèses suivantes sont avancées :

#### *Le projet TransRUN et la nouvelle forme de financement en PPP*

1. Le partenariat public-privé est envisagé comme méthode de financement pour accélérer la réalisation de l'infrastructure par le recours à des investisseurs privés et institutions financières. Ces derniers ont perçu l'annonce d'un PPP éventuel pour la réalisation du TransRUN et leur engagement dans le projet dépend du degré d'implication du secteur public dans la réalisation de l'infrastructure (garanties).
2. D'autres modalités de rentabilisation du projet que celles découlant de l'exploitation future de la ligne sont envisagées par les acteurs publics et privés pour amortir l'investissement initial.
3. Pour le secteur de la construction, une réalisation en PPP permet de contourner la loi des marchés publics.

#### *Les anticipations de l'impact territorial du projet TransRUN*

4. Le développement du projet TransRUN incite déjà les acteurs publics et privés de la région neuchâteloise à redéfinir territorialement tout ou partie de leurs activités. Des projets en cours de développement sont liés au projet TransRUN.
5. Les anticipations des acteurs varient en fonction du type de secteur considéré (construction, commerce, immobilier, industrie, secteur public, CFF et institutions financières) et en fonction de la dimension temporelle et spatiale des retombées économiques prévues liées à l'infrastructure TransRUN. Par exemple, le domaine de la construction anticipe un fort développement de son secteur lorsque le projet sera en phase de construction. Les autres secteurs attendent la décision définitive de réalisation ou même la mise en service de l'infrastructure pour redéfinir leurs activités.
6. Les gares et les territoires alentours deviennent des lieux stratégiques pour un développement territorial ciblé : une plus-value foncière autour des gares est envisagée avec l'amélioration du concept d'accessibilité suite à l'implantation d'une nouvelle infrastructure de transport. Les différents acteurs économiques anticipent cette plus-value pour leur activité future alors que les pouvoirs publics n'ont pas de mesures concrètes (lois) pour freiner l'urbanisation dans ces lieux stratégiques. Ils se focalisent plutôt sur les perspectives de report modal pour valoriser un développement des plans spéciaux d'aménagement autour des gares projetées.

#### *Le projet TransRUN et son influence potentielle sur la restructuration urbaine*

7. La stratégie de développement englobant le TransRUN vise à favoriser l'essor de certains territoires du canton au détriment d'autres. Certains acteurs anticipent une mise à l'écart des régions du canton non insérées dans le réseau. Globalement, le projet vise à un renforcement de la fragmentation territoriale des activités dans

une dynamique urbaine de métropolisation. Il est possible de tirer certains parallélismes avec les théories sur la production de la ville.

## SOURCES ET METHODOLOGIE

S'agissant du présent travail, les sources mobilisées concernent tout d'abord le contexte de mise en place du projet TransRUN et ses différents intervenants, mentionnés notamment dans les documents officiels. Ensuite, les études scientifiques traitent de l'émergence des partenariats public-privé et des mécanismes en jeu dans la géographie des transports, c'est-à-dire les liens interactionnels existant entre une infrastructure de transport et son support physique, à savoir le territoire. Il en ressort des relations complexes où les questions de l'accessibilité et de la rente foncière tiennent une place prépondérante. Finalement, il convient de s'interroger sur les propositions s'inscrivant dans ce cadre de réflexion et sur les références scientifiques traitant des aspects urbains de la relation entre transport et territoire. En effet, le cas d'étude du projet TransRUN qui nous concerne s'insère précisément dans une stratégie de développement urbain.

Pour mieux cerner la logique de cette stratégie et des projets qui en découlent, nous avons pris connaissance des documents émis par les autorités cantonales concernant la politique régionale, le projet d'agglomération RUN, les études d'opportunité du TransRUN (analyses coûts-avantages) et les directives sur l'aménagement du territoire d'une part ; et des documents établis par les autorités fédérales concernant la politique des agglomérations et du développement territorial d'autre part.

## LES ENTRETIENS

A la vue de la démarche prospective qui caractérise cette étude, les recherches ont été orientées sur la production de discours anticipatifs de la part des acteurs qui semblent les plus concernés par cette nouvelle stratégie territoriale impliquant le TransRUN. Précisons à ce titre que les anticipations et les besoins perçus, dégagés dans la présente analyse ne sont pas déterminés une fois pour toute : ils sont appelés à évoluer avec le temps. Par ailleurs, nul n'étant à l'abri d'erreurs d'interprétation, Il s'agit par voie de conséquence de rester critique par rapport aux résultats qui seront présentés dans ce mémoire.

Nous avons choisi de mener des entretiens semi-directifs, c'est-à-dire « *ni entièrement ouverts, ni canalisés par un grand nombre de questions précises* » (QUIVY et VAN CAMPENHOUDT 1995). S'agissant des entretiens réalisés au début de l'enquête, cette méthode qualitative nous a permis de préciser davantage la problématique en fonction des informations supplémentaires fournies par nos interlocuteurs. De plus, elle permet une discussion plus libre et moins contraignante. L'interviewé peut ainsi aborder librement les sujets qui lui semblent importants dans le cadre des questions ouvertes qui lui sont posées.

Treize entretiens semi-directifs, d'environ une heure chacun, ont été réalisés auprès des acteurs publics et privés concernés de près ou de loin par l'élaboration du projet TransRUN<sup>3</sup>. A ce titre, le choix des interlocuteurs s'est effectué en fonction de l'importance accordée à chacun des acteurs dans la problématique. Ainsi, il a fallu, en premier lieu, se focaliser sur les acteurs publics<sup>4</sup> qui sont à la base du projet TransRUN et sur l'entreprise d'exploitation ferroviaire (CFF) pour comprendre la genèse et les buts visés par le projet.

---

<sup>3</sup> La liste de tous les acteurs interrogés figure dans l'annexe 1 du présent mémoire.

<sup>4</sup> Il s'agit de certains offices cantonaux (Office des transports du canton de Neuchâtel, Bureau des agglomérations et des régions) ainsi que des urbanistes et ingénieurs civils.

Ensuite, la réflexion intègre aussi les acteurs privés de différents secteurs économiques (immobilier, construction, commerce et industrie) au sujet des conséquences anticipées d'une telle infrastructure de transport sur la localisation et l'essor de leurs activités. Afin de recueillir les tendances et les anticipations générales liées au projet, nous nous sommes orientés vers les associations (chambres) de défense des intérêts de chacun des secteurs plutôt que vers les acteurs individuels<sup>5</sup>. Cependant, nous avons tout de même contacté trois entreprises individuelles<sup>6</sup>, qui nous semblaient particulièrement concernées par le projet, dans le but d'approfondir nos connaissances et les représentations de ces dernières.

De même, les raisonnements liés aux différentes possibilités de financement envisageables ont orienté l'enquête auprès des acteurs privés (banque, caisse de pension, entreprises de construction et d'exploitation ferroviaire) sur les prévisions liées aux modalités d'implication éventuelle des acteurs dans le projet. D'une part, le choix s'est porté sur Le Crédit Suisse Groupe qui apparaît comme un acteur bancaire important, notamment à travers ses publications régulières concernant les faits et tendances du marché immobilier suisse et régional<sup>7</sup>. De même, l'implication sur le marché immobilier local de la Caisse de pension de l'Etat de Neuchâtel a été un critère décisif de sélection<sup>8</sup>.

Ces deux niveaux d'enquête, à savoir auprès des acteurs publics et privés, se sont déroulés en recherchant constamment à définir le rôle joué par le diptyque transport/territoire pour chacun des différents acteurs interrogés. Les questionnements liés à l'aménagement du territoire et plus spécifiquement à la problématique de la rente foncière ont ainsi particulièrement orienté le déroulement de nos entretiens. Plus précisément, les questions sont structurées autour de trois thèmes de base récurrents pour chacun des entretiens et retravaillés en cours d'enquête : les anticipations et intérêts liés au projet, son impact territorial (notamment sur les valeurs immobilières et foncières) et la question des modalités de financement. Précisons qu'un guide d'entretien contenant les questions essentielles à aborder a été préparé à l'avance et adapté en fonction des interlocuteurs. Ainsi, les questions liées au financement sont par exemple davantage développées avec les interlocuteurs financiers (banque, caisse de pension), alors que les questions liées aux impacts territoriaux représentent le centre d'intérêt de la discussion avec les responsables de l'aménagement territorial (urbaniste, acteurs immobiliers).

Bien entendu, au travers du choix restreint de ce panel d'acteurs interrogés, nous ne cherchons pas un recueil systématique et exhaustif de l'ensemble des discours relatifs à l'élaboration d'un tel projet, faute de temps et de moyens. Au contraire, nous nous situons plutôt dans une démarche qualitative de sélection d'un échantillon d'acteurs aptes à produire un discours légitime sur les objets de nos interrogations. Par ailleurs, nous sommes conscients des limites que comporte une telle démarche : l'absence dans cette étude des principaux acteurs que sont les citoyens et citoyennes du canton ne nous permet d'analyser qu'une partie des anticipations possibles.

L'ensemble des entretiens a été enregistré puis retranscrit ultérieurement à l'ordinateur, à l'exception des propos d'un interlocuteur, ce dernier ayant refusé l'enregistrement numérique. Nous avons reproduit de manière fidèle les propos tenus ainsi que le vocabulaire utilisé par nos interlocuteurs. Par contre, nous n'avons pas jugé nécessaire d'indiquer les hésitations et les répétitions de manière systématique, ne disposant pas des connaissances suffisantes pour

---

<sup>5</sup> En effet, une enquête détaillée auprès de chaque acteur aurait nécessité des moyens méthodologiques dépassant le cadre de réalisation d'un travail de mémoire.

<sup>6</sup> Migros parce que certaines succursales sont déjà présentes dans les gares (Migrolino), Infra Tunnel puisqu'il s'agit de la principale entreprise active dans les travaux souterrains en Suisse romande et Michel Wolf SA, une entreprise immobilière familiale concernant les questions liées à la perception du projet par le marché immobilier.

<sup>7</sup> In « Crédit Suisse 2009 : *Marché immobilier 2009 : faits et tendances*. Swiss Issues Immobilier ».

<sup>8</sup> In « Neuchâtel 2007 : *rapport d'activité de la CPEN* ».

rentrer dans une analyse du langage aussi fine. Par ailleurs, pour des raisons de clarté et de qualité de la lecture, nous nous sommes permis de modifier certaines expressions lorsque nous citons les intervenants.

Dans la présente étude, les discours produits reflètent les anticipations (la position) de l'institution représentée par les personnes interrogées, et non leurs opinions personnelles, à moins que l'interlocuteur ait accepté que son point de vue soit pris en compte. En conséquence, nous avons choisi d'indiquer la fonction des intervenants plutôt que de les nommer systématiquement, même si un accord de principe a été conclu au début de chaque entretien qui stipule l'utilisation des discours dans le cadre d'une étude académique. L'indication des fonctions permet d'identifier immédiatement le domaine d'activité de la personne sans un engagement individuel de chacun des interlocuteurs en sachant que nous ne visons pas particulièrement leur opinion personnelle, mais bien le discours anticipatif d'un secteur particulier (immobilier, construction, banque, Etat, etc.).

## STRUCTURE DE LA RECHERCHE

La première partie de cette recherche introduit le contexte d'émergence du projet TransRUN, notamment en fonction des interactions entre les acteurs des différents échelons institutionnels du fédéralisme. L'impulsion de la politique des agglomérations a ainsi joué un rôle moteur dans le développement du projet et de la stratégie cantonale de développement territorial (RUN). A ce titre, le projet TransRUN doit répondre à un certain nombre d'objectifs jugés prioritaires pour le développement cohérent de « l'agglomération neuchâteloise », notamment par un report modal suffisant. Ainsi nous nous attelons à montrer la (les) vision(s) des acteurs publics impliqués dans le projet.

Quant aux possibilités de financement d'une grande infrastructure de transport comme le TransRUN, elles sont présentées dans la deuxième partie de ce travail. Les partenariats public-privé sont introduits et confrontés à la méthode traditionnelle de financement des infrastructures par le secteur public. Les principales étapes menant à la formation d'un PPP ainsi que les différents partenaires privés mobilisables sont présentés.

Dans la troisième partie du présent mémoire, figure le lien entre infrastructure de transport et territoire. Après avoir introduit la notion de territoire, la méthode coûts/avantages d'évaluation de l'impact territorial d'une infrastructure de transport est remise en cause ; les approches territorialisées rendant mieux compte de la complexité des relations entre transport et territoire. Dans ce cas, le concept d'accessibilité est fondamental puisqu'il exprime justement cette réciprocité interactionnelle en spécifiant le rôle de la rente foncière dans la structuration des activités. Nous poursuivons notre recherche sur les espaces de capitalisation immobilière et foncière en lien avec une infrastructure de transport ferroviaire. Les gares sont alors définies comme lieux stratégiques pour les politiques publiques de développement en sachant que la requalification des secteurs de gare est contrainte par le cadre légal d'aménagement du territoire. Ensuite, nous nous intéressons à la plus-value foncière des zones de gare et aux possibilités de captage par les pouvoirs publics. Enfin, les acteurs privés sont également attirés par ces plus-values dont nous analysons les possibilités d'exploitation pour chacun des acteurs privés considérés.

Finalement, la partie conclusive souligne les processus de métropolisation et de production urbaine. Cette dernière est recherchée par les politiques urbaines contemporaines dans le but d'attirer des activités générant une création de valeur. Ces politiques appelées « néolibérales » modifient le cadre habituel de financement régional des projets urbains par la pénétration de capitaux financiers mondialisés (JESSOP 2002). En effet, les agglomérations recherchent une autonomie de fonctionnement en attirant les capitaux par un développement de projets urbains et d'infrastructures imposants (VAN CRIEKINGEN 2008).

## **PREMIÈRE PARTIE**

---

# **Présentation du projet TransRUN selon les acteurs impliqués**

Dans les développements suivants de cette partie, nous nous intéressons aux arguments mobilisés par les initiateurs du projet TransRUN pour soutenir sa réalisation. Nous commençons par présenter le contexte général dans lequel s'insère le projet du point de vue des autorités fédérales et cantonales. Plus précisément, nous introduisons le concept RUN ainsi que le projet d'agglomération qui encadrent le TransRUN et qui nous permettent de définir schématiquement le mode d'intervention de chacun des acteurs concernés. Ensuite, dans le cadre des entretiens réalisés, nous nous sommes focalisés sur le raisonnement des acteurs publics impliqués dans ce projet en tentant de montrer la (les) vision(s) adoptée(s) pour justifier le développement d'un tel ouvrage de transport.

## 1. CONTEXTE DE MISE EN PLACE DU PROJET TRANSRUN

### 1.1. L'IMPULSION DE LA POLITIQUE DES AGGLOMERATIONS DE LA CONFEDERATION

Depuis 2001, la Confédération participe à la politique des agglomérations suisses après avoir constaté que ces dernières ne sont plus à même de résoudre seules leurs problèmes. En effet, le développement des espaces fonctionnels caractéristiques des agglomérations correspond de moins en moins aux frontières institutionnelles, notamment pour relever les défis dans les domaines de l'urbanisme et de la mobilité. Ainsi, la Confédération s'engage subsidiairement auprès de certains cantons, communes et villes pour favoriser une meilleure collaboration au sein des agglomérations. Ce soutien direct rompt les rapports traditionnels du fédéralisme suisse basés sur le principe de subsidiarité des trois niveaux relationnels<sup>9</sup> et constitue en ce sens une nouveauté (TOBLER 2002). Un appui financier<sup>10</sup> peut alors être attribué directement aux agglomérations et concerne notamment le financement du trafic d'agglomération ou des projets d'infrastructures de transport. Cependant, les projets d'agglomération doivent obtenir au préalable le statut de projet modèle qui donne droit à ces subventions. En conséquence, le dépôt des dossiers d'agglomération auprès des chambres fédérales a été organisé jusqu'à fin 2007 pour permettre à ces dernières de se prononcer sur chaque dossier concernant l'accès ou non au fond d'infrastructure.

Le canton de Neuchâtel a déposé un projet d'agglomération auprès de la Confédération le 21 décembre 2007. Au préalable, le projet neuchâtelois avait été accepté comme projet modèle concernant la politique des agglomérations et a pu bénéficier d'un soutien financier pour la mise en place du Réseau urbain neuchâtelois (RUN) regroupant les villes de Neuchâtel, du Locle et de La Chaux-de-Fonds<sup>11</sup> (Neuchâtel 2007 « Projet d'agglomération RUN, volet transports et urbanisation »). Cependant, le Conseil fédéral a d'abord contesté que le RUN puisse être considéré comme une seule agglomération en se référant à la définition des zones urbaines et agglomérations de l'OFS. Selon cette dernière, Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds-Le Locle forment deux agglomérations distinctes. En conséquence, le recours à une contribution fédérale au financement des infrastructures de transport d'agglomération (au travers du fond d'infrastructure) ne pouvait être envisagé que pour le trafic d'agglomération de chacune des deux agglomérations considérées, mais pas pour les relier.

<sup>9</sup> à savoir la Confédération, les cantons et les communes.

<sup>10</sup> Les ressources financières concernant la politique des agglomérations proviennent du fond fédéral d'infrastructures alimenté par les recettes de l'impôt perçu sur les huiles minérales et de la vignette autoroutière, au sens de la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (TOBLER 2002).

<sup>11</sup> L'argument de principe était que « la formation de réseaux polycentriques de villes et d'agglomérations apparaît comme un moyen adéquat de maintenir la compétitivité des agglomérations » (Réponse du Conseil fédéral du 28 février 2007).

C'est seulement dans un deuxième temps, lorsque la Confédération a émis son rapport d'examen du projet d'agglomération RUN, le 12 décembre 2008, que le Réseau urbain neuchâtelois a été considéré comme une seule agglomération ; notamment parce que l'amélioration de la liaison Haut-Bas et les mesures en faveur des transports publics urbains « *permettent d'améliorer la qualité des systèmes de transports dans les trois centres* » (CONFEDERATION 2008 : 5). Un taux de contribution de la Confédération au cofinancement de certaines mesures a été fixé à 35% dans le rapport. Ce taux de contribution concerne seulement quelques mesures du projet d'agglomération qui ont été classées selon un examen d'ordre de priorité A (mesures à réaliser entre 2011 et 2014) et B (mesures à réaliser entre 2015 et 2018). Le projet d'une liaison ferroviaire rapide entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds a ainsi été retenu en tant que priorité B<sup>12</sup> alors que d'autres mesures<sup>13</sup> ont été classées en priorité A et seront soumises au parlement dans le courant 2010 (CONFEDERATION 2008).

## 1.2. LE PROJET DE RESEAU URBAIN NEUCHATELOIS (RUN)

Les autorités cantonales neuchâteloises ont élaboré, à partir de l'année 2000, le Réseau urbain neuchâtelois (RUN) dans le but de satisfaire aux exigences de la Confédération d'une part, mais également en tant que politique territoriale interne au canton et indépendante de la Confédération. Le projet RUN vise un rapprochement des villes neuchâteloises, au travers d'une mise en réseau, dans le but de valoriser leurs complémentarités avec deux objectifs principaux : d'une part une affirmation externe avec les espaces métropolitains de la Suisse et d'autre part une meilleure cohésion interne entre les différentes parties du canton. Une association de droit privé, appelée association RUN, a été créée dans ce but et regroupe le Conseil d'Etat et des groupements de communes qui se coordonnent dans le but d'élaborer toute une série de projets concernant le développement du canton. Dans le cadre de cette association RUN, un organe technique appelé le Bureau des agglomérations et des régions (BAR) pilote les projets, dont le projet d'agglomération. Cette association remplit deux principaux mandats explicités ci-dessous (Neuchâtel 2007 « *Projet d'agglomération RUN, volet transports et urbanisation* »).

### 1.2.1. La stratégie RUN

Le premier mandat assuré par l'association RUN concerne l'ensemble de la mise en place de la stratégie RUN. Pour y parvenir, un nouveau type de gouvernance (multi-niveaux), privilégiant le principe de subsidiarité, est implanté pour redéfinir certaines barrières géographiques et institutionnelles caractéristiques des relations entre le canton et les communes. En effet, la sphère traditionnelle de ces rapports est jugée trop rigide pour coordonner au mieux les différents acteurs des nouveaux projets de développement. Ainsi, *le projet RUN a pour ambition de mobiliser les acteurs politiques, administratifs, économiques et civils pour redynamiser le canton et lui permettre de mieux se positionner dans le réseau des villes suisses.* (CREVOISIER ET RERAT 2007 : 2).

L'ambition principale est de regrouper l'essentiel des activités et des habitants au sein d'une agglomération de près de 120 mille habitants. Et plus que d'augmenter la population totale du canton, l'enjeu est de mieux connecter les pôles existants aujourd'hui, d'aboutir à une

---

<sup>12</sup> D'autres projets en **priorité B** : une nouvelle gare aux Eplatures, un doublement de la voie pour le croisement des trains entre le Locle et La Chaux-de-Fonds, la démolition de l'ancienne ligne CFF, des mesures de mobilité douce, etc.

<sup>13</sup> Projets en **priorité A** : l'installation d'une nouvelle gare « Morgarten » près de La Chaux-de-Fonds et différentes autres mesures d'aménagement (place de la gare à La Chaux-de-Fonds, carrefours, trolleybus, modération du trafic, mesures de mobilité douce, etc.).

meilleure collaboration entre les différentes entités urbaines. La stratégie RUN concerne l'ensemble des décisions prises par les différents départements du Conseil d'Etat dans la mesure où une réflexion générale est en cours sur la répartition de l'offre des infrastructures publiques à l'échelle cantonale (hôpitaux, écoles, culture, etc.). Quels emplacements choisir pour quels services ? Ainsi, les transports sont un des éléments majeurs permettant de réaliser ces objectifs en incitant la population à se déplacer pour accéder aux différentes infrastructures. L'enjeu principal étant notamment de redéfinir le système des transports publics afin qu'il devienne plus attractif pour la population et également plus rentable pour les exploitants ; le but étant d'aboutir à un réseau d'équipements et d'infrastructures complémentaires dont le développement est concentré dans les zones urbaines. D'après certains politiciens, cette redéfinition permettra d'augmenter la qualité des prestations du service public tout en rationalisant la distribution territoriale de ces dernières. Différents scénarios de développement de la population et des emplois ont déjà été élaborés en fonction de ces enjeux<sup>14</sup>.

La stratégie RUN se conçoit comme un partenariat entre le canton et les communes où chaque entité territoriale doit jouer de ses atouts et spécificités pour définir les projets prioritaires. Des contrats de coopération<sup>15</sup> sont conclus entre le canton et les communes et se concrétisent par des groupements de deux types : les contrats régions et les contrats d'agglomération. Ainsi, cinq contrats régions ont vu le jour : la Béroche, Val-de-Travers, Val-de-Ruz, Entre-deux-Lacs et le Centre-Jura. De même, trois contrats d'agglomération se sont formés : le réseau des trois villes, la communauté urbaine du Littoral (COMUL) et la communauté urbaine Le Locle-La Chaux-de-Fonds. Ces contrats regroupent les acteurs institutionnels précités mais également des acteurs parapublics et privés (entreprises, associations, etc.) pour la concrétisation de certains projets. (Neuchâtel 2007 « Projet d'agglomération RUN, volet transports et urbanisation »)

Signalons enfin que la stratégie RUN oriente et fédère d'autres politiques cantonales. L'aménagement du territoire a intégré cette stratégie dans la Conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire 2004 et dans la révision du plan directeur cantonal (1<sup>ère</sup> phase, décembre 2007). De même, la nouvelle loi fédérale sur la politique régionale (LPR), et son application par le canton de Neuchâtel, donnera accès à un fond de près de 35 millions qui pourra être alloué à des projets qui dynamisent la région. Le but étant d'accroître la compétitivité du canton de Neuchâtel en valorisant les potentiels économiques, culturels et environnementaux en soutenant des projets cantonaux, intercantonaux, voire transfrontaliers. Le BAR a notamment participé aux réflexions concernant les conditions d'application de la loi pour les différents types de projets envisageables. Enfin, la politique des transports inclut le projet TransRUN dans le « Plan directeur des transports 2020 » (Neuchâtel 2007) et oriente la stratégie cantonale d'implantation de pôles de développement économique et la réorganisation des équipements et des services publics dans des lieux bien desservis par les transports publics.

### 1.2.2. Le projet d'agglomération RUN

Le deuxième mandat de l'association RUN concerne le projet d'agglomération RUN qui a justement été mis en place pour satisfaire les exigences de la Confédération en matière de politique d'agglomération. Il s'agit d'un contrat passé entre la Confédération et le canton pour

---

<sup>14</sup> L'étude « Perspectives de ménages, population active et demande de logements (2003-2020). Office de la statistique du canton de Neuchâtel, SCRIS Vaud » a été développée à ce sujet.

<sup>15</sup> Cette coopération recouvre les communes de l'ensemble du canton de Neuchâtel, à l'exception de celle de Rochefort et a été étendue à deux communes françaises frontalières (Morteau et Villers-Le-Lac) regroupées sous l'agglomération urbaine du Doubs (AUD).

la réalisation d'infrastructures de transport, mais pas seulement. Il intègre aussi la stratégie RUN (les politiques cantonales et communales) concernant des projets d'urbanisme et de mobilité. Ainsi, quatorze communes du canton<sup>16</sup> regroupées sous les trois contrats d'agglomération susmentionnés développent des projets intégrés au projet d'agglomération RUN (Carte en annexe 2).

Le projet d'agglomération est donc caractérisé par la recherche d'une mise en relation d'espaces urbains à priori très différents et diversifiés que compte le canton pour favoriser l'émergence de pôles de développement interconnectés les uns aux autres. Le but du Conseil d'Etat étant de constituer une seule agglomération urbaine de près de 120'000 habitants regroupant les régions urbaines actuelles de Neuchâtel, de la Chaux-de-Fonds et du Locle (Neuchâtel 2007 « Un canton, une vision »).

Dans ce mémoire, nous nous intéressons spécifiquement au projet d'agglomération RUN qui nous concerne directement puisque le TransRUN y est un des projets développés parmi 130 autres mesures envisagées dans les 16 communes impliquées (y compris deux communes françaises).

### *1.2.2.1. La répartition des contributions financières et la réalisation des mesures*

Comme nous l'avons brièvement évoqué en mentionnant la politique des agglomérations de la Confédération, le projet d'agglomération RUN redéfinit les relations entre les communes, le canton et la Confédération sur la répartition des interventions financières. En effet, la Confédération s'est déjà prononcée sur un choix de mesures dont elle cofinancera directement la réalisation à hauteur de 35%<sup>17</sup>. Ainsi, certaines mesures habituellement de compétence communale ou cantonale seront appuyées par la Confédération. Bien entendu, le canton et les communes prendront aussi part au financement de ces mesures ; une convention « programme » déterminera le niveau d'implication de chacun pour le financement des mesures.

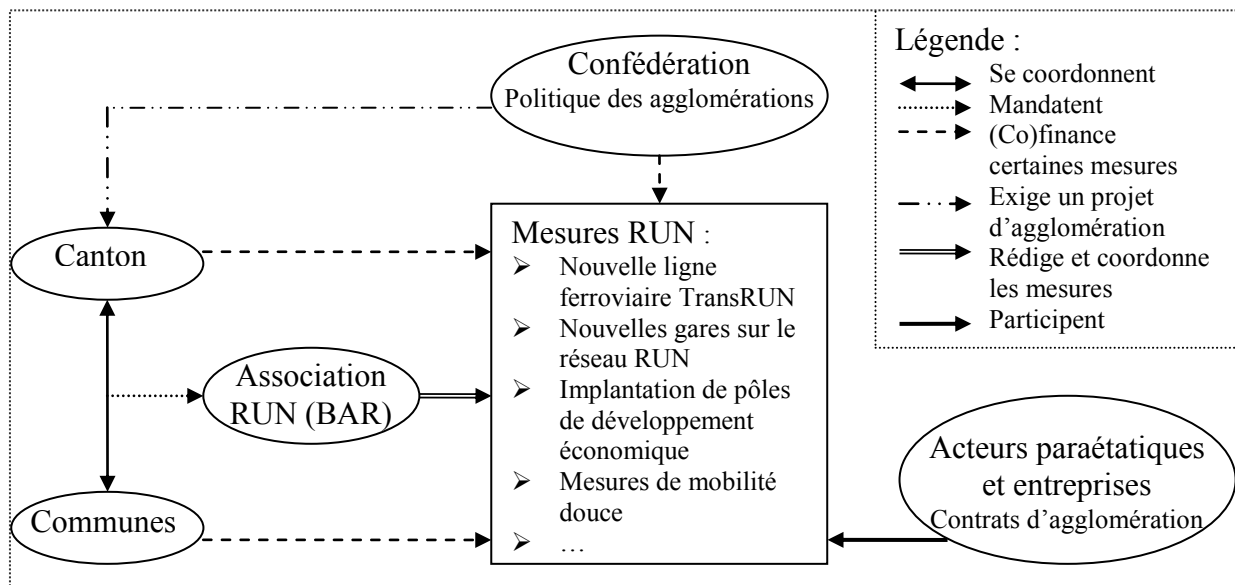
S'agissant de la planification et de la réalisation concrète des mesures, tout dépend du niveau de compétence en la matière. Ainsi, pour la construction d'un giratoire sur une route communale, l'instance responsable de la mise en œuvre sera la commune. De même, le mandat relatif à la planification du TransRUN, un transport public d'importance cantonale, est attribué à l'Office cantonal des transports, en collaboration bien entendu avec d'autres offices cantonaux concernés (le Service d'aménagement du territoire notamment). Pour d'autres mesures, le chef de projet ou le maître d'ouvrage peuvent ainsi être une ville (commune) ou un service cantonal en fonction du type de réalisation.

Quant à l'association RUN, active par le biais de son bureau technique le BAR, elle coordonne les mesures dans le cadre du projet d'agglomération pour que tout soit réalisé en temps voulu, mais sans être mandatée directement pour la réalisation des mesures. La Figure 1 résume les relations qu'entretiennent les différents acteurs prenant part au projet d'agglomération.

---

<sup>16</sup> Et deux communes urbaines de France (Villers-Le-Lac et Morteau) sont également concernées par certains projets transfrontaliers.

<sup>17</sup> Le projet d'agglomération compte 130 mesures impliquant 14 communes urbaines du canton pour un coût total estimé à 600 millions de francs. Le choix de mesures cofinancées par la Confédération porte sur une soixantaine d'entre elles, dont le TransRUN, pour environ 300 millions financés à 35%, soit quelques 126 millions provenant des caisses confédérales, dont 96 devraient être accordés au TransRUN (d'après l'entretien réalisé avec Nicolas Grandjean, ingénieur civil mandaté pour le TransRUN).

**Figure 1** : Tableau synoptique des relations dans le projet d'agglomération RUN.

Source : élaboration propre d'après le rapport « Projet d'agglomération RUN, volet « transports et urbanisation » (2007).

## 2. LE PROJET TRANSRUN

Nous avons débuté cette présentation du projet TransRUN avec des explications contextuelles sur ce projet de liaison ferroviaire rapide. Le concept de projet d'agglomération comprend effectivement comme élément majeur le projet TransRUN.

Le Conseil d'Etat neuchâtelois propose de relier le RUN par une voie ferroviaire rapide entre les Montagnes et le Littoral, appelé le TransRUN<sup>18</sup>. Ce projet ambitieux est désigné comme « la colonne vertébrale » du réseau de transports publics neuchâtelois puisqu'il concerne la liaison entre les deux principales agglomérations cantonales de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds - Le Locle. Une logique de modernisation de l'ensemble du réseau des transports publics, d'un bout à l'autre de l'agglomération, d'un pôle de développement à un autre, soutient le projet. Le coût estimé d'un seul tronçon ferroviaire totalement nouveau entre les gares de Neuchâtel et la Chaux-de-Fonds est d'au moins 450 millions de francs selon la variante privilégiée actuellement (Neuchâtel 2007 « Etude d'opportunité du TransRUN »).

Cependant, à la vue de la situation financière délicate du canton, un tel investissement est-il bien raisonnable ? Est-ce que la stratégie RUN doit obligatoirement passer par la réalisation du TransRUN ? Par le passé, une autre tentative visait déjà à améliorer la mobilité entre Neuchâtel et la Chaux-de-Fonds avec le tunnel sous la Vue des Alpes. L'étude de Munafo (2007) confirme que le tronçon routier a amélioré l'accessibilité des régions concernées au profit des transports individuels<sup>19</sup>. S'en est suivi un élargissement des aires de vie des individus avec de nouvelles opportunités tant au niveau résidentiel qu'au niveau du choix de leur lieu de travail. « On peut donc admettre que cette infrastructure a déjà partiellement permis d'atteindre certains des objectifs prônés par les acteurs cantonaux de l'aménagement du territoire dans le cadre du réseau urbain neuchâtelois, à savoir le rapprochement des villes neuchâtelaises, leur mise en réseau et la valorisation de leurs complémentarités » (MUNAFO 2007 : 101).

<sup>18</sup> Le plan du tracé est présenté en Annexe 3.

<sup>19</sup> Nous reviendrons sur la question de l'accessibilité concernant le tronçon autoroutier dans la troisième partie, chapitre 3.2.1.

Nous nous sommes ensuite demandés quels arguments légitiment la construction d'un nouveau tronçon ferroviaire alors qu'il existe déjà l'autoroute dont le parcours a été amélioré progressivement. Quelles sont les perspectives de report modal de la route au rail entre Neuchâtel et la Chaux-de-Fonds ? Certes, des questions dont les résultats effectifs pourront être relevés si le projet se réalise. Cependant, dans l'optique de ce travail, il est intéressant de relever la stratégie adoptée par les développeurs à la base du projet TransRUN.

## 2.1. LA GENESE DU PROJET

Parmi les acteurs interrogés prenant part à l'élaboration directe du projet TransRUN, certains travaillent pour le secteur public : ils sont rattachés à différents organes tels l'Office des transports du canton de Neuchâtel, le Bureau des agglomérations et des régions (BAR) et le Service d'aménagement du territoire (SAT). D'autres sont des consultants externes mandatés pour aider à la réalisation du projet, notamment les ingénieurs civils indépendants.

Plusieurs constats ont incité les autorités à se diriger vers un projet de liaison ferroviaire rapide entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds. En premier lieu, la vétusté de la ligne ferroviaire actuelle est souvent justifiée pour inciter le développement du projet TransRUN. Le rebroussement de Chambrelieu est jugé pénalisant pour la fluidité du trafic. En effet, l'anachronisme du tronçon actuel entre Neuchâtel et la Chaux-de-Fonds, datant du XIX<sup>ème</sup> siècle, est flagrant d'après Pascal Vuilleumier, chef de l'Office des transports du canton de Neuchâtel : les temps de parcours y sont prohibitifs et une modernisation coûteuse de cette ligne est prévue pour la décennie prochaine (par une réhabilitation des tunnels notamment).

*« Ça n'a pas de sens de faire 30 kilomètres pour aller de Neuchâtel à La Chaux-de-Fonds alors qu'en ligne droite, à vol d'oiseau, on a 11 kilomètres » (Chef de l'Office des transports du canton de Neuchâtel, 24 octobre 2008).*

Peu d'investissements ont été consentis ces dernières décennies pour améliorer le tracé. Il en découle un besoin assez urgent pour un investissement non négligeable (près de 130 millions de francs) concernant l'assainissement des tunnels de la ligne existante, indispensable dans le but de conserver cette dernière (Neuchâtel 2007 « Plan directeur des transports 2020 »). Ainsi, la création d'un nouveau tracé permettrait d'économiser ces investissements, bien que les travaux de suppression de la ligne actuelle sont estimés à environ 8 millions de francs (Neuchâtel 2007 « Projet d'agglomération RUN, volet transport et urbanisation »).

En parallèle, la politique de développement territorial du canton axée sur le RUN a pour objectif d'amoindrir la distance géographique séparant les deux principales entités urbaines de « l'agglomération neuchâteloise » grâce au TransRUN :

*« C'est un outil efficace pour relier tous les acteurs du réseau urbain neuchâtelois pour correspondre à la nouvelle politique neuchâteloise, à savoir que l'on travaille par pôles de développement et puis qu'au niveau des compétences hôpital, formation ou autres, les gens seront amenés à se déplacer dans le canton pour réaliser leurs affaires » (Chef de l'Office des transports du canton de Neuchâtel, 24 octobre 2008).*

La revalorisation des transports publics pour concurrencer le « tout à l'automobile » doit donc passer par le projet TransRUN d'après les propos susmentionnés. Et ce nouveau tronçon entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds s'insère dans une amélioration globale de l'offre des transports publics pour fluidifier le trafic au sein du RUN en favorisant un report modal :

*« On se focalise beaucoup maintenant sur le barreau vertical Neuchâtel-La Chaux-de-Fonds, mais le TransRUN est un H couché en fait, où on améliore aussi les liaisons sur le littoral et les liaisons dans le haut en intégrant Morteau » (Chef de l'Office des transports du canton de Neuchâtel, 24 octobre 2008).*

### 2.1.1. L'aspect écologique

Parmi les responsables de l'élaboration du projet TransRUN interrogés, tous mentionnent la compatibilité avec le développement durable de l'offre de transports publics par rapport à l'automobile. De même, dans la littérature, la relation entre l'automobile et les problèmes écologiques n'est plus à démontrer tant elle a fait l'objet d'études. Kaufmann (2000) relève plusieurs conséquences de l'usage croissant de l'automobile en milieu urbain. En premier lieu, l'environnement sonore et atmosphérique se dégrade. De même, le nombre d'accidents augmente tendanciellement des suites de l'augmentation du trafic et touche surtout les motocyclistes, les cyclistes et les piétons. Enfin, les conditions de la mobilité quotidienne des non-automobilistes ainsi que la qualité de vie en milieu urbain se détériorent.

De même, d'après Nicolas Grandjean, ingénieur civil mandaté pour le TransRUN, les transports publics sont parfois pris bien malgré eux dans les embarras de la circulation. Concernant Neuchâtel, une analyse coûts/avantages a été réalisée et conforte la position des autorités dans la réalisation du TransRUN par rapport à d'autres variantes envisageables, comme la mise en place d'une ligne de bus entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds et/ou la construction d'un deuxième tunnel sous La Vue-des-Alpes. En effet, en prenant en compte l'ensemble du cycle de vie de l'équipement (soit sur environ 50 ans), même si les coûts environnementaux (et socio-économiques) lors de la construction sont très élevés, ils sont compensés lors du cycle d'exploitation de l'infrastructure (Neuchâtel 2007 « Etude d'opportunité du TransRUN »).

### 2.1.2. L'aspect fonctionnel

Un des objectifs centraux du concept RUN en termes de développement territorial est d'inciter le report modal de la voiture vers les transports publics pour désengorger les centres urbains<sup>20</sup>. En effet, la stratégie RUN a justement pour but de concentrer l'essentiel des activités dans les parties déjà urbanisées du canton. Certes, la voiture permet d'accéder aisément et individuellement aux lieux désirés mais pose également un problème d'engorgement à partir d'un certain seuil, en termes de flux et de stock. En effet, nombre d'agglomérations en Suisse connaissent le problème de la congestion du trafic automobile à l'orée ou dans les zones urbaines, notamment comme conséquence du trafic pendulaire en augmentation. Il en résulte une pénalisation du temps de trajet pour l'ensemble des usagers du réseau routier et, entre autres, pour les déplacements qui sont indispensables en véhicules motorisés (livreurs, habitations isolées, etc.) (Neuchâtel 2007 « Projet d'agglomération RUN, volet transport et urbanisation »).

En résumé, l'accessibilité diminue. Cette dernière est difficile à améliorer puisque la solution réside bien souvent en une modification de l'offre infrastructurelle. Par exemple, à l'échelle interurbaine, entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds :

*« 90% des déplacements se font en voiture et 10% en transports publics. Dans une agglomération standard, vous avez entre 1/4 et 1/3 de la part du gâteau total des déplacements qui est de la part des transports publics. Donc là on doit maintenant passer de 10% à 25 voire 30%. Et ça c'est possible uniquement en investissant massivement dans l'infrastructure de transport public. En contrepartie, vous ne pouvez pas vous permettre d'investir dans la même mesure, en parallèle, aussi dans l'infrastructure routière, parce que les deux modes de déplacement sont en concurrence et qu'il y a un choix politique à faire entre les deux » (Ingénieur civil mandaté pour le TransRUN, 17 février 2009).*

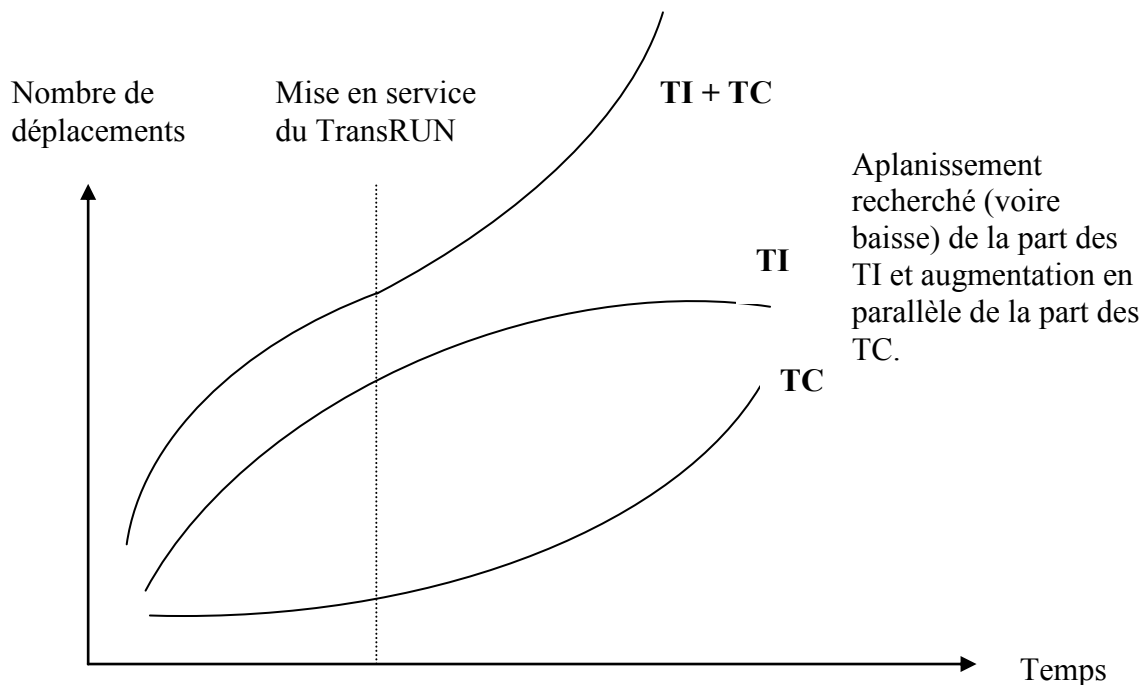
<sup>20</sup> D'après l'entretien réalisé avec une collaboratrice du BAR.

Ainsi, la Figure 2 résume les perspectives attendues entre les deux modes de déplacement en concurrence suite à la mise en service du TransRUN. Ce dernier est perçu comme une solution à la congestion annoncée du trafic automobile dans le tunnel sous La Vue-des-Alpes et évite aussi l'autre issue consistant à construire un deuxième tunnel avec deux pistes supplémentaires. D'après le Plan directeur des transports 2020 (Neuchâtel 2007), les liaisons de transports publics entre les centres urbains du canton sont nettement concurrencées par la route et disposent d'un fort potentiel de développement (en termes d'améliorations des temps de parcours et d'usagers potentiels). En résumé, la stratégie adoptée est orientée sur la mixité des usages plutôt que sur la stratégie du « tout à la route », dans une logique de complémentarité.

De même, un problème de place au sein même des agglomérations est relevé par Philippe Carrard, urbaniste communal de la ville de La Chaux-de-Fonds, parce que chaque véhicule stationné mobilise quelques mètres carrés de surface qui pourraient être attribués à d'autres fonctions. En d'autres termes, comme le relève Kaufmann (2000), la rue a tendance à perdre sa multifonctionnalité avec l'augmentation du trafic automobile. Ainsi, la variante de la construction d'un nouveau tunnel autoroutier est perçue comme une solution au problème à l'échelle interurbaine, mais pas à l'échelle intra urbaine.

Enfin, Philippe Carrard envisage que le projet TransRUN modifie le système global de mobilité, ce qui pourrait avoir une incidence en termes d'aménagement du territoire en redéfinissant la dynamique de développement des projets urbains, notamment en ce qui concerne certaines friches urbaines peu attractives à l'heure actuelle.

**Figure 2 :** Evolution anticipée des déplacements répartie entre les transports motorisés individuels (TI) et les transports publics (TC) suite à la mise en service du TransRUN.



Source : élaboration propre sur la base des entretiens.

### 2.1.3. L'aspect social

Tout le monde ne dispose pas d'une voiture. En effet, son acquisition correspond à un investissement coûteux. D'après l'ingénieur civil Nicolas Grandjean, à l'avenir, la tendance va plutôt vers une augmentation des coûts liés à l'automobile:

*« De nombreux experts affirment qu'à long terme on verra plutôt une évolution à la hausse des prix du carburant liée à la raréfaction des ressources pétrolières ou à l'augmentation des coûts d'extraction »* (Ingénieur civil mandaté pour le TransRUN, 17 février 2009).

Ainsi, miser sur les transports publics est la solution jugée la plus sociale puisqu'elle englobe l'ensemble de la population. Et comme les activités sont souvent dispersées au sein de l'agglomération, l'urbaniste Philippe Carrard relève que la mobilité basée sur les transports publics devient essentielle pour relier rapidement les lieux stratégiques de la ville (pour la consommation, l'éducation, les loisirs, etc.).

En conséquence, pour Nicolas Grandjean, une augmentation des restrictions de stationnement des voitures dans les centres urbains est envisageable uniquement avec une optimisation de l'offre en transports publics qui tienne compte de la demande de déplacements de la population. Or, toujours d'après l'ingénieur civil, le trafic routier sur le tronçon Neuchâtel-La Chaux-de-Fonds est en constante augmentation et reflète la demande pour une infrastructure de transport de qualité.

A ce sujet, Kaufmann (2000) précise que des transports en commun efficaces favorisent la mobilité de tous les citoyens, en effet *« la spécialisation fonctionnelle du sol [c'est à dire la fragmentation spatiale des activités en milieu urbain] rend parfois les personnes non motorisées « captives » de transports publics de mauvaise qualité »* (KAUFMANN 2000 : 74).

### 2.1.4. L'aspect économique

Nous avons déjà brièvement évoqué le fait que, d'après les développeurs du projet, la variante TransRUN permet d'éviter un investissement important dans la construction d'un deuxième tunnel sous La Vue-des-Alpes, outre le fait d'économiser les frais de réhabilitation de la ligne ferroviaire existante qui doivent être envisagés pour les années à venir. C'est du moins le souhait des initiants du projet qui misent sur un report modal conséquent pour endiguer la croissance constante du trafic actuel empruntant le tunnel (Neuchâtel 2007 « Plan directeur des transports 2020 »).

*« Une entreprise se localise aujourd'hui dans un endroit qui est accessible, avec un accès à des ressources humaines qualifiées. Celles-ci doivent aussi se rendre à leur travail de manière performante. Donc aujourd'hui vous avez du développement économique, c'est-à-dire des entreprises et de la création de richesses, dans des villes qui sont accessibles : l'accessibilité comme moteur du développement économique. Et une ville où les routes sont engorgées et qui n'a pas de transports publics, c'est une ville qui se meurt et qui n'a plus d'attractivité économique, qui n'a plus de développement économique. Une ville qui investit dans ses transports publics, c'est une ville qui reste attractive pour la création de richesses, aujourd'hui c'est l'axiome du développement. Et aujourd'hui le développement se fait dans les agglomérations et il se fait dans les agglomérations qui ont investi dans la mobilité durable »* (Ingénieur civil mandaté pour le TransRUN, 17 février 2009).

Nous reviendrons par la suite sur le concept d'accessibilité (troisième partie) et sur le postulat de la métropolisation (partie conclusive) comme facteurs de croissance économique.

## **DEUXIÈME PARTIE**

---

# **L'évaluation des possibilités de financement des infrastructures de transport**

Cette partie aborde la question du recours aux partenariats public-privé (PPP) pour le financement d'une infrastructure de transport (ferroviaire). Nous débutons par une présentation du contexte d'émergence du PPP et nous poursuivons par une tentative de définition du concept et des conditions d'application en lien avec la théorie économique. Par la suite, nous nous focalisons davantage sur l'éventualité d'un financement en PPP pour le projet TransRUN en précisant l'état d'avancement du projet. S'en suit une présentation des principales étapes identifiées par les acteurs interrogés et menant à la formation d'un PPP envisageable pour le TransRUN. Les partenaires privés mobilisables sont alors introduits en fonction de leur logique d'implication possible. Nous discutons ultérieurement des différentes variantes en PPP réalisables pour un tel projet selon les contraintes financières et les perspectives de rentabilisation de l'investissement consenti. Nous terminons par une confrontation entre la forme classique de financement des infrastructures et le PPP en précisant le point de vue adopté par les acteurs interrogés.

## 1. EMERGENCE DE NOUVEAUX MODES DE FINANCEMENT ET CRISE DES FINANCES PUBLIQUES

Après avoir présenté le projet tel qu'il est soutenu par ses initiants, une autre question tout autant légitime interpelle : où trouver les fonds nécessaires à un tel financement? Nous avons vu, au travers de l'organisation même de la société suisse, que la réalisation d'un grand projet d'infrastructure de transport nécessite toujours l'implication d'une collectivité publique au moins. Cependant, cette dernière ne dispose pas toujours elle-même de l'ensemble des ressources nécessaires à l'implantation d'une nouvelle infrastructure et à l'exploitation du potentiel de développement et de réaménagement contenu dans le projet. La mise en œuvre du projet dépend alors aussi de l'engagement d'autres acteurs publics et/ou privés dans le cadre de partenariats public-public ou public-privé. L'émergence des partenariats public-privé (PPP) ces dernières années en Suisse est révélatrice de nouvelles tendances concernant les modes de financement des infrastructures, traditionnellement réalisées par les pouvoirs publics. Mais les conditions à réunir pour la mise en place de PPP sont encore à un niveau de formalisation théorique vu qu'aucune infrastructure de transport n'a, à ce jour, été réalisée en Suisse par le biais d'un PPP. Commençons par définir ce que recouvre la notion de PPP dans la littérature économique.

### 1.1. LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE (PPP)

#### 1.1.1. Contexte d'émergence des PPP

Depuis quelques années, une nouvelle possibilité de financement élargit la palette jusqu'alors assez restreinte des possibilités offertes à l'Etat pour financer ses infrastructures : il s'agit de l'opportunité d'un partenariat public-privé (ou PPP de « Public Private Partnership »<sup>21</sup>).

En fait, dans son acception globale, ce terme générique qualifie toutes sortes d'initiatives dans lesquelles le secteur privé est impliqué dans la fourniture des services publics. En Suisse, par exemple, cette pratique de recours au privé est ancienne et s'articule principalement sous la forme d'une sous-traitance ou d'une concession au secteur privé de certaines activités gérées par le domaine public (travaux publics, entretien et nettoyage de bâtiments publics,

---

<sup>21</sup> Par ailleurs, les PPP sont parfois aussi désignés spécifiquement sous le terme de PFI (« Private Finance Initiative »), notamment en Angleterre (MARTY 2006).

distribution d'électricité aux résidents d'une commune concédée à une entreprise privée, etc.) (CHRISTE ET SCHWAB 1990). Il s'agit dans ces cas d'une délégation de service public, où l'opérateur privé exploite une activité à ses risques et périls.

Cependant, à partir des années quatre-vingts, une tentative de recomposition de l'action publique s'est développée dans un but de redéfinition des modalités de fourniture des prestations publiques. Cette mutation est communément désignée sous le terme de la « Nouvelle gestion publique » (« New Public Management ») qui vise à accroître l'efficacité du secteur public en adoptant des méthodes de gestion jusqu'alors dévolues au secteur privé (gestion managériale, anticipation des risques, rationalité, gestion de la performance, etc.) (GUENOUN ET TIBERGHIEU 2005).

A partir du début des années nonante en Angleterre, le concept de PPP a évolué sous l'impulsion du « New Public management » et désigne le recours à des investisseurs privés pour financer des projets d'infrastructures publiques dans une logique de partenariat avec le secteur public. Le but des PPP est notamment d'éviter d'accroître les impôts ou de recourir à l'emprunt pour financer de nouveaux projets. Initialement, les PPP ont été utilisés dans le secteur des transports, puis se sont répandus dans des domaines aussi variés que les hôpitaux, les écoles, les prisons, la fourniture en eau et en électricité, etc. Souvent, les secteurs privilégiés des PPP sont des monopoles naturels qui exigent un investissement initial important (BETTIGNIES ET ROSS 2004).

Les PPP ont connu un essor dans de nombreux pays à l'échelle mondiale, y compris dans les pays en voie de développement. A tel point que certains auteurs parlent de « mouvement à la mode ». En Suisse, les PPP ont connu leur essor à partir des années 2000 et concernent pour l'instant surtout les infrastructures urbaines. Par exemple, le nouveau complexe de la Maladière à Neuchâtel est le fruit d'un partenariat public-privé (HIRSCHMANN 2007) ; à Zürich, le 5<sup>ème</sup> projet d'extension de l'aéroport de Zürich ou le complexe de Sihlcity, pour ne citer que ces deux autres exemples (CREVOISIER ET THEURILLAT 2007). Il est en outre important de relever qu'*«il n'y a cependant pas encore en Suisse d'expériences PPP en matière de transports publics »* (Neuchâtel 2007 « Un canton, une vision » : 45).

Enfin, Guenoun et Tiberghien (2005) mentionnent aussi l'opportunité que représente le PPP pour les collectivités territoriales (locales). En effet, avec la décentralisation du pouvoir politique, les collectivités locales disposent de compétences accrues pour gérer davantage d'activités, de services, etc., mais sans avoir forcément tous les moyens financiers à disposition. La présence de capitaux privés peut donc devenir intéressante dans ce contexte.

### 1.1.2. Tentative de définition des PPP et conditions d'application

Les partenariats public-privé peuvent se constituer sous différentes formes. Les types de partenariats varient en fonction de la spécificité de l'infrastructure à réaliser, des possibilités de financement (investisseurs) et des modalités de concertation possible entre les acteurs impliqués dans l'élaboration des différentes phases d'un projet<sup>22</sup>. Pour cette raison, une typologie ne saurait être exhaustive. En général, le partenaire privé peut être une société existante, un consortium d'entreprises ou une société créée à cet effet. Néanmoins, dans la majorité des cas, une société privée est constituée spécialement pour le projet de PPP. Il s'agit en général d'un consortium comprenant une entreprise du bâtiment ou du génie civil, une banque et une entreprise de services, dont la tâche consiste à gérer l'infrastructure.

La notion de « partenariat » entre les acteurs publics et privés vise à favoriser une gestion en commun selon des critères normalisés. Selon Guenoun et Tiberghien (2005), on peut parler

---

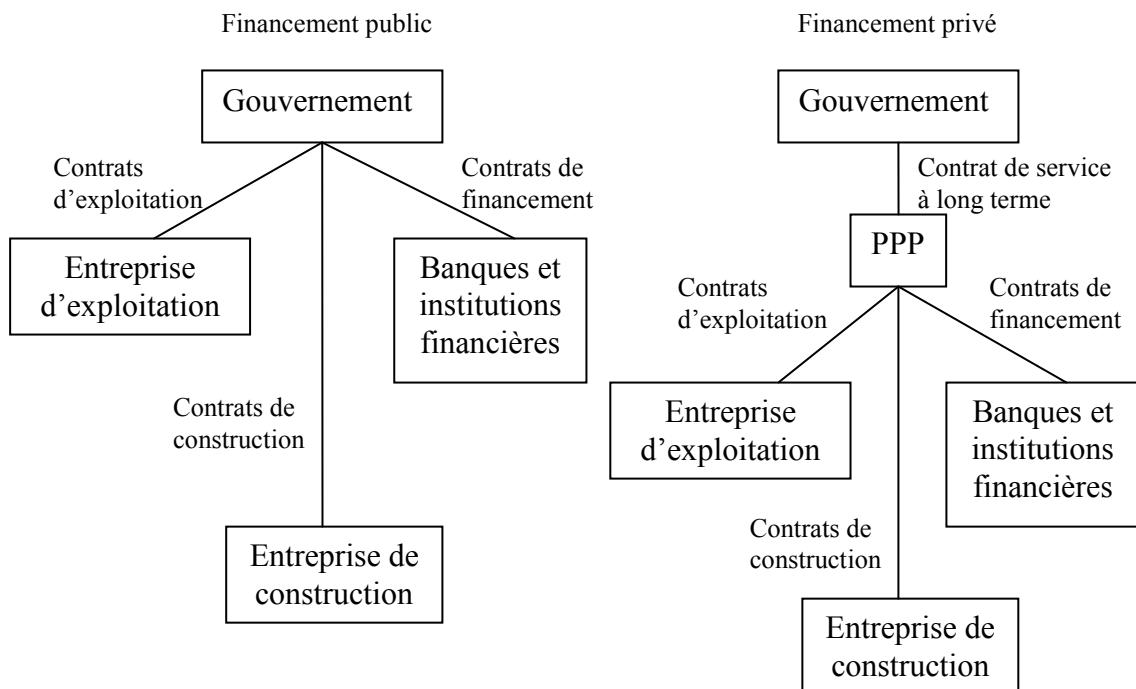
<sup>22</sup> La littérature relative au PPP relate en général trois voire quatre phases dans un projet d'infrastructure: le développement, (le financement), la construction et l'exploitation.

d'une « certaine mixité ou hybridation de l'action collective due à une tendance à rendre les frontières public-privé plus entremêlées et plus floues par la multiplication des cohabitations possibles » (GUENOUN ET TIBERGHIEU 2005 :49)

Néanmoins, l'instrument clé de formalisation du PPP est le contrat. En effet, l'intégration de l'ensemble des opérateurs (constructeurs, exploitants, investisseurs, etc.) sous l'égide d'un contrat « global » (signé entre le secteur public et un seul co-contractant) favorise les synergies et la recherche d'efficacité pour limiter les coûts sur l'ensemble du cycle de vie de l'équipement (Figure 3). Par exemple, la prise en compte des futurs coûts de maintenance par les constructeurs dans leurs choix de matériaux (MARTY 2006). Dans l'idéal, le contrat est censé inclure toutes les clauses permettant aux différents acteurs publics et privés de collaborer sur un même projet. Dans tous les cas, deux questions essentielles doivent y figurer :

1. Comment les risques doivent-ils être répartis ? Selon Richer (2005), les risques liés à la construction, à la finance (taux d'intérêt, primes de risque, taux de change, etc.), à la performance, à la demande (fréquentation) et à la valeur résiduelle sont souvent mentionnés. Le postulat de base est que chaque risque doit être transféré à la partie la mieux à même de le gérer ; le succès du PPP dépend de la pertinence du partage opéré. Sans oublier l'importance des coûts de transfert du risque sur le co-contractant. Ainsi, le partage du risque conditionne la nature du contrat et implique des conséquences financières et juridiques.
2. Faut-il donner au co-contractant l'exclusivité légale de « propriété » d'une infrastructure? Même en cas de monopole naturel, la question doit être débattue en fonction des objectifs recherchés.

**Figure 3 :** Comparaison schématique entre financement public et financement privé en PPP.



Source : élaboration propre d'après Akitoby et al. (2007).

Quatre particularités opérationnelles caractérisent l'ensemble des PPP par rapport à d'autres recours à des partenaires privés (LICHÈRE ET AL. 2006):

1. La formulation de **contrats** selon la nature des relations entre partenaires. Le niveau de formalisme juridique des contrats dépend des types de relations entre partenaires (relations conventionnelles, contractuelles ou informelles) (CREVOISIER ET THEURILLAT 2007).
2. La durée des contrats portant sur le **long terme** (plusieurs décennies) et intégrant toutes les phases du projet (financement, construction, exploitation).
3. Le **financement** par le secteur privé (de tout ou partie du projet).
4. La négociation du **partage des risques** financiers.

Du point de vue du secteur public, le recours à des PPP est envisageable si certaines conditions préalables sont remplies. Selon Akitoby et al. (2007), trois facteurs-clés permettent aux gouvernements de s'assurer de l'efficacité des PPP dans la prestation d'infrastructures et de services :

1. Un cadre légal régissant les PPP clairement défini. En effet, le PPP se base sur des clauses contractuelles qui impliquent le secteur privé dans le financement. En conséquence, l'existence d'un système juridique et politique qui comporte des garanties de respect des contrats est fondamentale durant toutes les phases du projet.
2. Un procédé de sélection des partenaires et de mise en concurrence clair. Trois types de procédure peuvent être pratiqués : l'appel d'offre, la négociation directe ou la négociation après mise en concurrence.
3. Des obligations contractuelles qui déterminent directement les risques (fiscaux) possibles pour le gouvernement. Ainsi, un contrat de PPP ne devrait être conclu que dans les cas où il est possible de définir par contrat toutes les modalités d'exécution du service. Si cette condition n'est pas remplie, il existe un risque non négligeable que le titulaire du contrat cherche à maximiser son profit aux dépens des usagers.

Les propos de Dumez et Jeune (2003) apportent une touche réflexive supplémentaire sur la combinaison public-privé : *« le vrai problème n'est pas vraiment de savoir comment les projets sont financés, mais comment on peut améliorer leur conception et leur pilotage, qu'ils soient attribués au public, au privé, ou à un mélange public-privé. (...) Il vaut mieux se centrer sur l'analyse de la manière dont l'action publique est menée que sur la question de savoir si l'action publique doit être articulée avec la levée de capitaux privés »* (Dumez et Jeune :2003 :12).

### 1.1.3. Résumé des caractéristiques essentielles des PPP

Pour conclure ce chapitre, voici un bref résumé des trois caractéristiques essentielles des PPP que nous avons rencontrées dans la littérature académique:

1. Un changement du rôle des pouvoirs publics. Dans la méthode traditionnelle, l'Etat planifie, finance, exploite et est propriétaire de l'infrastructure. Avec les PPP, l'Etat confie une mission au partenaire privé et fixe au moins les conditions cadres de l'élaboration du projet. Par le biais de degrés d'implication divers du partenaire privé, on assiste à une mise en commun de capitaux, de moyens d'exploitation et de savoir-faire entre partenaires.

2. Les questions de l'identification et de la répartition des risques entre partenaires contractuels et des rendements économiques sur toute la durée de vie de l'infrastructure sont au cœur des négociations entre partenaires impliqués dans les PPP ; la performance est donc très recherchée. Par ailleurs, certains auteurs constatent une marchandisation croissante de l'infrastructure urbaine qui pousse les investisseurs à évaluer leur objet (actif financier) sous l'angle du critère de la liquidité, notamment pour favoriser les transferts de propriété entre investisseurs (CREVOISIER ET THEURILLAT 2007).
3. Les opérations contractuelles en PPP portent sur l'ensemble du cycle de vie de l'équipement. Les contrats sont fixés à l'avance et peuvent être renégociés à certaines échéances. Ils portent sur le développement, la construction, l'exploitation voire le futur démantèlement de l'infrastructure et la rétrocession de la propriété au secteur public à l'échéance du contrat. Ainsi, dans l'idéal, tous les coûts sont pris en compte dès le début et négociés entre partenaires afin d'optimiser les coûts (efficacité) sur l'ensemble des phases du projet. Souvent, une « entreprise générale » (appelée aussi parfois « entreprise totale ») est constituée pour le développement de toutes les phases du projet (MARTY 2006).

## 2. LE FINANCEMENT DU TRANSRUN AVEC UN PPP

Tous les acteurs interrogés considèrent le recours à un PPP comme un outil de financement possible concernant la réalisation du TransRUN, compte tenu de l'état des finances publiques du canton de Neuchâtel. Cependant, l'aspect politique de la question a souvent été relevé puisque une confrontation idéologique entre gauche et droite de l'échiquier est constitutive de la problématique du financement :

*« A gauche, la tendance est plutôt de rejeter le mode de financement en PPP parce qu'il est jugé inutile et servant juste à faire de l'argent à des privés sur le dos de l'Etat, sur le dos du citoyen »* (Ingénieur civil mandaté pour le TransRUN, 17 février 2009).

A l'opposé, la droite politique affiche plutôt son soutien au PPP :

*« Avec certaines personnalités qui promeuvent le PPP et qui par exemple sont fières de la réalisation du complexe de la Maladière à Neuchâtel. Certains font partie de l'Association PPP Suisse<sup>23</sup> »* (Ingénieur civil mandaté pour le TransRUN, 17 février 2009).

### 2.1. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DU PROJET : LA RECHERCHE DE PARTENAIRES PRIVÉS

Crevoisier et Theurillat (2007) identifient trois phases principales dans un projet d'infrastructure (Figure 4). Nous avons souligné auparavant que l'une des caractéristiques essentielles des PPP est la contractualisation avec un partenaire privé de l'élaboration de toute ou partie de l'infrastructure sur l'ensemble de son cycle de vie, de la planification à l'exploitation. Le projet TransRUN se situe à la phase initiale de développement : la mise en œuvre administrative est déjà enclenchée par les différents promoteurs ; des mandats ont déjà été attribués à un certain nombre de bureaux d'ingénieurs qui se focalisent sur tous les aspects techniques de la réalisation du projet. De même, des mandats relatifs à la faisabilité d'un PPP sont en cours d'évaluation :

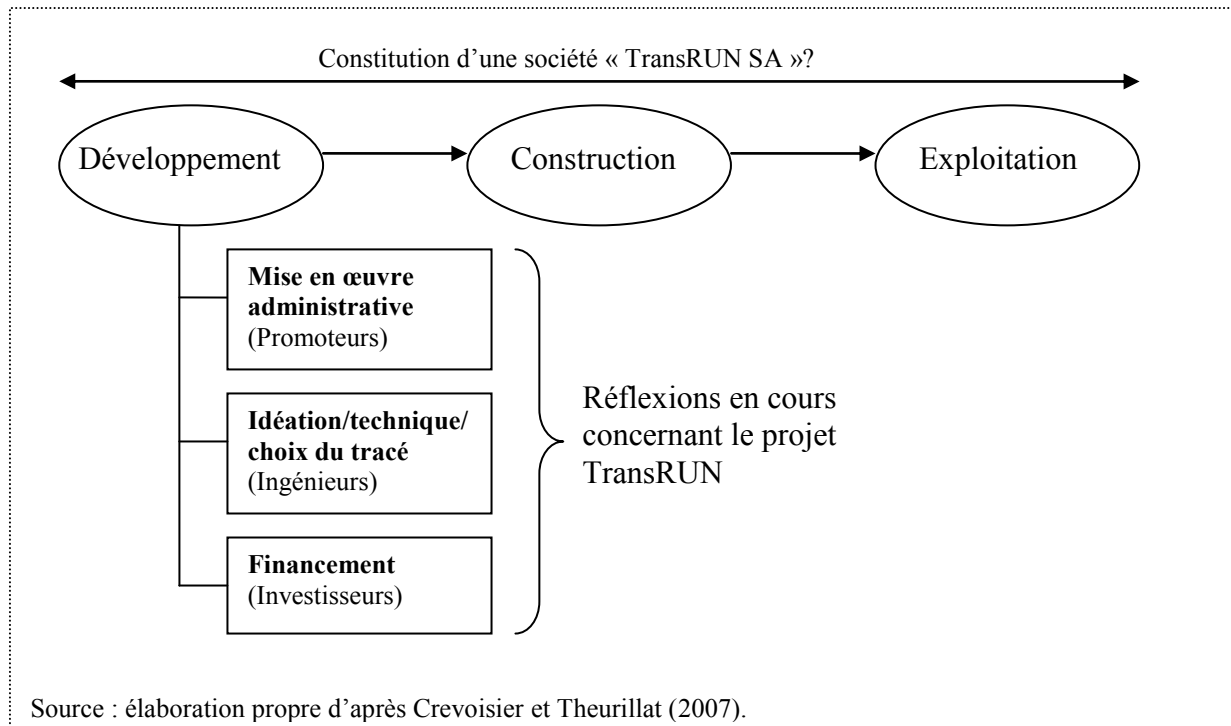
---

<sup>23</sup> L'association PPP Suisse a été fondée le 19 mai 2006 dans le but « d'ancrer » plus solidement le partenariat public/privé en Suisse (HIRSCHMANN 2007).

« Une banque de gestion de projet a été contactée, tout comme les CFF pour les questions de raccordement au réseau existant, voire pour l'exploitation de la future infrastructure. Donc on peut confirmer que des partenaires sont intéressés par le projet en PPP » (Chef de l'Office des transports du canton de Neuchâtel, 24 octobre 2008).

En conséquence, il est prématuré de définir précisément les partenaires constitutifs d'un PPP pour le TransRUN parce qu'ils ne sont pas encore officiellement désignés. Cependant, rien ne nous empêche d'émettre un certain nombre de conjectures à ce propos suite aux entretiens réalisés.

**Figure 4** : Les trois phases d'un projet.



Source : élaboration propre d'après Crevoisier et Theurillat (2007).

## 2.2. LES PRINCIPALES ETAPES MENANT A LA FORMATION D'UN PPP

### 2.2.1. Création d'un consortium d'entreprises

Les acteurs privés intéressés par la réalisation d'un projet se constituent souvent en un consortium composé d'acteurs de différents horizons en fonction des compétences à rassembler. Pour y parvenir, les partenaires privés se concertent autour de conventions plus ou moins formelles en vue de constituer une offre de financement et de prestation auprès du pouvoir adjudicateur, en l'occurrence l'Etat pour un projet de transport public. D'après Jean-Claude Baudoin, directeur du Bureau neuchâtelois des métiers du bâtiment (BNMB), en ce qui concerne un projet ferroviaire comme le TransRUN, la présence au moins d'une institution financière, d'un entrepreneur en génie civil et d'un spécialiste de l'exploitation ferroviaire est à prévoir au sein du consortium. Ensuite, les différents consortiums déposent chacun une candidature auprès du pouvoir adjudicateur qui départagera les différentes offres lors d'un concours en PPP.

## 2.2.2. Concours en PPP, législations des marchés publics et privés

Un concours en PPP (aussi appelé mise en soumission ou appel d'offres) désigne la procédure de sélection des consortiums privés par le pouvoir adjudicateur. La liste des critères de sélection est variable mais devrait comporter des éléments autant qualitatifs (choix des matériaux de construction, garanties, etc.) que financiers (budget global, délais de paiement, etc.). Aussi, les critères de sélection doivent respecter les juridictions des marchés publics ou des marchés privés en fonction du maître d'ouvrage considéré : les pouvoirs publics sont soumis à la législation des marchés publics alors que les entreprises privées sont soumises à la juridiction des marchés privés.

Ces deux types de marchés partagent certaines caractéristiques similaires (respect des conventions collectives qui ont force obligatoire dans le gros œuvre, ouverture des marchés à la libre concurrence, etc.). D'après le directeur général d'une entreprise spécialisée dans les travaux souterrains, la différence se situe sur d'autres aspects plus techniques. Par exemple, les marchés publics se réfèrent aux normes SIA<sup>24</sup> qui définissent de manière usuelle et très claire les relations contractuelles entre un maître d'ouvrage et ses différents mandataires. Les marchés privés ont des normes techniques plus souples.

La construction du complexe de la Maladière à Neuchâtel s'est par exemple déroulée sur un marché privé dans le cadre d'un partenariat privé-public avec comme maîtres d'ouvrage la Coop et HRS Hauser AG (HIRSCHMANN 2007). Dans ce cas, le partenaire privé a beaucoup plus de marge de manœuvre pour adapter les règles de concurrence selon ses souhaits en respectant le Code des obligations (Co). Concernant le TransRUN, l'ingénieur civil mandaté certifie que les critères d'attribution des travaux respecteront les lois des marchés publics et qu'aucune autre alternative ne sera possible :

*« L'Etat veut absolument rester le maître à bord du projet TransRUN, parce que c'est un projet qui est intimement lié à la politique de développement du canton. Il n'y aura donc pas de contournement possible de la législation, à moins d'être en contradiction avec la loi » (17 février 2009).*

## 2.2.3. Négociation du cahier des charges

Une fois la procédure de sélection terminée, s'en suit une phase de négociation plus ou moins longue et plus ou moins âpre en fonction des divergences entre partenaires public et privé ; elle débouche sur l'établissement d'un cahier des charges, dont l'instrument de formalisation est le contrat.

*« Dans une notion de PPP, vous montez une énorme structure qui va être à même de financer et de réaliser le projet. Ainsi, une fois l'adjudication attribuée, vous entrez dans le vif du sujet parce qu'il faut encore des mois de négociation entre partenaires avant d'arriver à la phase d'exécution proprement, à savoir le début des travaux de construction » (Directeur d'une entreprise spécialisée dans les travaux souterrains, 11 février 2009).*

Ces négociations portent sur la conception du projet lui-même et c'est à ce moment là que différents arrangements exceptionnels ou des mesures d'assouplissement sont à envisager, qu'il s'agisse d'un marché public ou privé. Selon Xavier Roulet, directeur d'une entreprise spécialisée dans les travaux souterrains, dans un PPP on peut imaginer toute une série de dérogations, d'assouplissements des juridictions et de demandes particulières lors de la fixation du cahier des charges entre partenaires privé et public. Par exemple en ce qui

---

<sup>24</sup> SIA : Société des ingénieurs et architectes de Suisse.

concerne le droit foncier<sup>25</sup> ou les règles d'exploitation et de planification de l'infrastructure (répartition des risques, garanties, etc.). Une fois le cahier des charges précisément déterminé, les travaux de construction de l'infrastructure peuvent débuter.

## 2.3. LES PARTENAIRES PRIVÉS MOBILISABLES

### 2.3.1. L'implication probable des CFF

Les CFF sont les principaux exploitants du réseau ferroviaire suisse. Ils sont fortement pressentis pour obtenir la concession de la nouvelle infrastructure parce qu'ils sont déjà concessionnaires de la ligne existante ; la Confédération demeure l'autorité responsable de l'attribution des concessions.

A l'heure actuelle, le recours au PPP n'est pas anticipé chez les CFF concernant la réalisation des infrastructures de transport. D'après Laurent Staffelbach, responsable chez CFF Immobilier, cette forme de financement est peu intéressante parce que beaucoup plus onéreuse que les formes classiques de financement adoptées aux CFF. En effet, la Confédération, unique actionnaire et créancier des CFF, offre un accès quasi illimité au capital, ou dans tous les cas à des conditions financières qui sont sans concurrence sur le marché (avec des taux d'intérêt très bas ou inexistant).

*« Les investissements infrastructurels sont des investissements qui sont réalisés à fonds perdus ou à fonds partiellement perdus. Parce que dans une logique économique suisse, ce n'est pas possible de réaliser, de financer et d'exploiter ces ouvrages selon les principes de l'économie privée. Si vous voulez, une partie de ces ouvrages est réalisée, est financée par la Confédération avec des taux d'intérêts 0. Parce que ces ouvrages ne peuvent pas générer des revenus suffisants qui permettraient de rembourser le capital »* (Responsable chez CFF Immobilier, 10 octobre 2008).

#### 2.3.1.1. Le financement des réseaux régionaux et du trafic d'agglomération

S'agissant du développement des réseaux régionaux et du trafic d'agglomération, le financement repose de manière majoritaire sur les collectivités locales, à savoir les cantons, avec parfois une aide de la Confédération. Le responsable chez CFF Immobilier mentionne l'exemple du canton de Zürich :

*« Je vous cite l'exemple de la réalisation de la gare passante de Zürich. C'est une œuvre dans laquelle le canton de Zürich va pré-financer des travaux à raison de 400 millions à intérêts 0. Et ce renoncement à intérêts, c'est quelque chose que le canton de Zurich va porter. Alors, si vous voulez, il y a bel et bien une situation dans laquelle un tiers, le canton de Zürich, facilite la réalisation d'un ouvrage ferroviaire, c'est-à-dire l'accélère en mettant à disposition plus vite que prévu des fonds que les CFF ou la Confédération n'ont pas à disposition »* (10 octobre 2008).

Les CFF s'impliquent plutôt au niveau de l'exploitation de l'infrastructure, une fois cette dernière réalisée, en cherchant à obtenir la concession au détriment d'autres sociétés de chemins de fer en Suisse. Précisons que pour le TransRUN, le Conseil d'Etat neuchâtelois et les CFF ont mis sur pied à fin mars 2009 un groupe de travail en commun qui vise la réalisation du projet et l'étude des différentes alternatives de financement de type PPP.

---

<sup>25</sup> Par exemple une négociation sur une dérogation portant sur l'exploitation commerciale des terrains autour des gares. On peut imaginer que les investisseurs privés cherchent à obtenir un plan spécial d'aménagement pour y installer des équipements non autorisés habituellement par la loi sur l'aménagement du territoire (LAT).

### 2.3.1.2. Le financement des grandes lignes ferroviaires interrégionales

D'après le responsable chez CFF Immobilier, pour les grandes lignes ferroviaires interrégionales, comme entre Genève et Lausanne par exemple, le financement est à la charge des CFF. Et le recours à une forme de financement en PPP est aussi possible dans ce cas :

*« Le PPP est une forme de financement dont on fait usage lorsqu'il s'agit de réaliser des infrastructures qui sont typiquement des infrastructures publiques et qui, classiquement, ne génèrent pas de revenus au sens propre du terme. Il s'agit en l'espèce d'une forme de financement dans laquelle la collectivité publique renonce à un bien pour cofinancer l'opération, c'est le cas de Neuchâtel [pour la réalisation du complexe de la Maladière], ou alors transforme un investissement unique en une succession de charges sur le temps, c'est-à-dire étale sur le temps la charge de l'investissement. (...) Dans le secteur des grands travaux, c'est une forme de financement que l'on pourrait utiliser pour la réalisation de lignes de chemins de fer entre Lausanne et Genève par exemple. Alors ce n'est pas dit qu'on ne l'utilisera jamais, mais alors pour des actifs qui ne génèrent pas de revenus » (Responsable chez CFF Immobilier, 10 octobre 2008).*

En ce qui concerne les grandes lignes CFF, notons qu'il ne semble pas évident d'envisager la participation d'un partenaire privé sans entrevoir des possibilités de profit (existence d'un marché rentable).

### 2.3.2. Les entreprises du domaine de la construction

Le projet TRANSRUN implique bien entendu les entreprises de construction qui seront amenées à réaliser l'ouvrage. En sachant que l'essentiel des travaux sera axé sur le creusement du tunnel, nous nous sommes demandé si une entreprise neuchâteloise ou régionale est directement concernée. La société Infra Tunnel SA est à l'origine un consortium d'entreprises actives dans le domaine de la construction qui a été créé il y a plus de vingt ans pour concrétiser le tunnel sous La Vue des Alpes. Dans le courant de l'année 1988, une société anonyme a été mise en place pour donner à Infra Tunnel les moyens d'exister en tant qu'entreprise individuelle spécialisée dans les travaux souterrains. Pour ne citer qu'un projet en cours actuellement, Infra Tunnel est mandaté pour la construction du tunnel de Serrières.

Concernant le TRANSRUN, le directeur général d'Infra Tunnel, Xavier Roulet, ajoute une précision intéressante concernant les effets induits des travaux :

*« Pour l'industrie de la construction, l'impact d'un tel projet est bien entendu très important, ne serait-ce que par le volume de travail généré sur une période relativement courte. Cependant, il ne faut pas oublier de spécifier quels secteurs de la construction seront impliqués dans les travaux : la grande majorité des coûts de construction seront absorbés par le creusement des ou du tunnel(s). De même il faut différencier entre l'industrie de la construction locale et l'industrie de la construction au sens large : sur des projets de cette dimension, la concurrence est nationale voire internationale. Ainsi, si une entreprise étrangère réalise le chantier, l'impact pour l'industrie régionale de la construction risque d'être très faible parce que dans les travaux souterrains, peu de tâches sont sous-traitées ou déléguées. Donc tout dépend si une entreprise régionale décroche le mandat, auquel cas l'impact sur l'emploi local, les recettes fiscales des personnes physiques et morales et les effets induits sur les services, les fournisseurs et les sous-traitants seraient nettement plus conséquents. » (11 février 2009).*

Précisons que la part des travaux confiée à une entreprise de génie civil classique sur un projet comme le TRANSRUN est de l'ordre de 10% d'après le directeur d'Infra Tunnel. Selon les

deux entretiens réalisés s'agissant du secteur de la construction, peu de consultations entre les promoteurs du projet et les entreprises ont été organisées.

*« Sur un tel projet, la stratégie sera forcément d'y participer, mais après dans quel contexte et avec quels engagements, ça dépendra de la situation de l'entreprise et de la situation du marché à ce moment-là. De plus, le niveau d'engagement dépendra de la structure d'organisation exigée pour le dépôt d'une offre. On peut très bien se situer sur un modèle classique de financement avec un appel d'offre public traditionnel, ou alors sur d'autres modèles où la partie construction sera associée à d'autres prestations, comme c'est le cas pour les PPP. Dans ce cas, on peut envisager par exemple de se positionner en tant que simple sous-traitant ou exécutant en restant sur notre métier de base ; mais on peut aussi imaginer un positionnement différent en faisant appel aux différentes compétences de nos actionnaires pour se profiler plus en amont dans l'évolution du projet, éventuellement comme entreprise générale. » (Directeur d'une entreprise spécialisée dans les travaux souterrains, 11 février 2009).*

### 2.3.3. D'autres partenaires privés sont envisageables

D'après les entretiens réalisés, certains noms d'investisseurs importants actifs dans ce genre de réalisations infrastructurelles concernant le domaine des transports publics sont souvent mentionnés justement parce qu'il s'agit « d'entreprises générales » spécialisées dans le montage de grands projets (NEOLIA, Implenia, HRS, Buygues), mais l'état précoce d'avancement du projet ne nous permet pas d'en démarquer un en particulier.

Concernant les institutions financières, nous nous sommes approchés d'une banque et d'une Caisse de Pension (CPEN)<sup>26</sup>. Cette dernière étant en pleine restructuration suite à la fusion de plusieurs caisses, il ne nous a pas été possible d'en tirer des anticipations stratégiques en lien avec le projet TransRUN. Pour le Crédit Suisse Groupe :

*« L'implication stratégique dans une opération de financement d'une telle envergure comme le TransRUN se décide au siège central des établissements financiers, à Zürich principalement. On peut alors imaginer une forme de financement direct de la banque ou d'un consortium de banques, à travers une caisse de pension ou un fond immobilier interne au Crédit Suisse, ou alors une recherche d'investisseurs disposés à mettre des fonds dans le projet. Mais il ne faut pas oublier que de nombreuses entreprises s'autofinancent et n'ont plus recours à une intermédiation bancaire. Concernant le Crédit Suisse, nous intervenons plutôt en tant qu'intermédiaires par le biais de prêts contre reconnaissance de dette » (Chef région Neuchâtel pour la clientèle « entreprises » chez Crédit Suisse Groupe, 9 mars 2009).*

Enfin, une entreprise familiale de gérance et de courtage immobilier a aussi été consultée. Elle nous a renseigné sur la gestion des fonds d'investissements immobiliers pour la promotion immobilière et sur le montage des projets immobiliers régionaux. Cependant, le projet TransRUN est trop important pour imaginer une implication financière directe de cette société. Par contre, concernant les anticipations du promoteur, celui-ci nous a indiqué que le projet TransRUN, dont il n'avait pas entendu parler jusqu'alors, lui a donné des arguments de promotion supplémentaires pour certains biens immobiliers situés aux abords du futur tracé.

## 2.4. QUELLE VARIANTE EST ENVISAGEE POUR LE TRANSRUN ?

D'après le chef de l'Office des transports du canton de Neuchâtel, juridiquement rien ne peut empêcher le recours à un PPP au moins pour la phase de construction du génie civil. Plusieurs

<sup>26</sup> Caisse de pension de l'Etat de Neuchâtel.

entreprises présentes en Suisse (Implenia, HRS, Buygues, etc.) disposent d'ailleurs déjà d'une certaine expérience dans les PPP concernant la construction d'infrastructures urbaines. En revanche, compte tenu de la structure du réseau ferroviaire suisse et en sachant que les CFF sont concessionnaires de la plupart des lignes du pied du Jura et du Jura<sup>27</sup>, il est vraisemblable que ces derniers deviennent aussi les futurs exploitants-propriétaires du nouveau tracé. A l'heure actuelle, le type de PPP anticipé pour le TransRUN se limite donc au financement de la construction du tronçon ferroviaire, alors que l'exploitation de la ligne va vraisemblablement être attribuée à une société d'exploitation ferroviaire traditionnelle, à savoir les CFF, voire éventuellement les BLS<sup>28</sup>. Un ingénieur civil ainsi que le directeur d'une entreprise spécialisée dans les travaux souterrains confirment aussi la probabilité de réalisation de cette forme de PPP qui porte sur la construction du tronçon ferroviaire.

*« Un projet en PPP pour la construction d'un tunnel est tout à fait envisageable techniquement et il existe plusieurs références de travaux réalisés à l'étranger dans ce cas de figure. Par contre, la problématique des transports publics nous paraît plus difficile à intégrer dans un modèle en PPP complet sous l'égide d'un maître d'ouvrage privé pour toutes les phases du projet »* (Directeur d'une entreprise spécialisée dans les travaux souterrains, 11 février 2009).

Par voie de conséquence, il est fort probable que l'on assiste à la constitution d'une société « TransRUN SA » assortie de deux partenaires privés différents pour les phases de construction et d'exploitation, la phase de construction étant assurée par un « entrepreneur total » à définir et qui réalisera l'infrastructure. Reste ensuite à trouver les investisseurs privés intéressés par un tel ouvrage de transport et qui agiront en partenariat avec les CFF, compte tenu du niveau d'implication financière des collectivités publiques.

Mais d'autres variantes de PPP sont possibles, par exemple on peut imaginer que l'Etat du canton de Neuchâtel veuille devenir soit propriétaire soit bénéficiaire de l'infrastructure en laissant d'autres acteurs privés la construire et en devenir propriétaire pour un temps. Une fois le droit d'usage de l'infrastructure obtenu, l'Etat peut alors faire un appel d'offres pour l'exploitation du tronçon.

Dans la variante du modèle en PPP la plus achevée mais sans doute la plus improbable, on peut envisager l'implication d'un consortium d'investisseurs et d'entreprises privés créant une nouvelle société en PPP qui gère toutes les phases du projet en tant que propriétaire de l'infrastructure. Cette variante constitue le type de PPP complet, dans sa version la plus aboutie puisque dans ce cas de figure le pouvoir adjudicateur est privé, ce qui implique un concours en PPP sur un marché privé.

#### 2.4.1. La répartition de la charge de financement entre partenaires

L'élaboration des contrats entre partenaires publics et privés inclut différentes clauses pour limiter les risques de déséquilibre financier pour chacune des parties. A ce titre, il est primordial de relever le caractère de dépendance du partenaire privé envers les pouvoirs publics en ce qui concerne une infrastructure de transport ferroviaire. En effet, la mise à disposition de l'ensemble du montant de financement ne peut pas être assurée uniquement par le partenaire privé dans un cas comme le TransRUN.

En effet, d'après l'ingénieur civil mandaté pour le TransRUN, en fonction du bassin de population régional et des perspectives envisagées de report modal, le niveau du trafic d'agglomération empruntant le TransRUN ne permettra pas de couvrir les dépenses induites par la construction et l'exploitation uniquement par la vente des billets, contrairement à des

<sup>27</sup> Y compris de la ligne ferroviaire actuelle entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds.

<sup>28</sup> BLS : Bern - Lötschberg – Simplon.

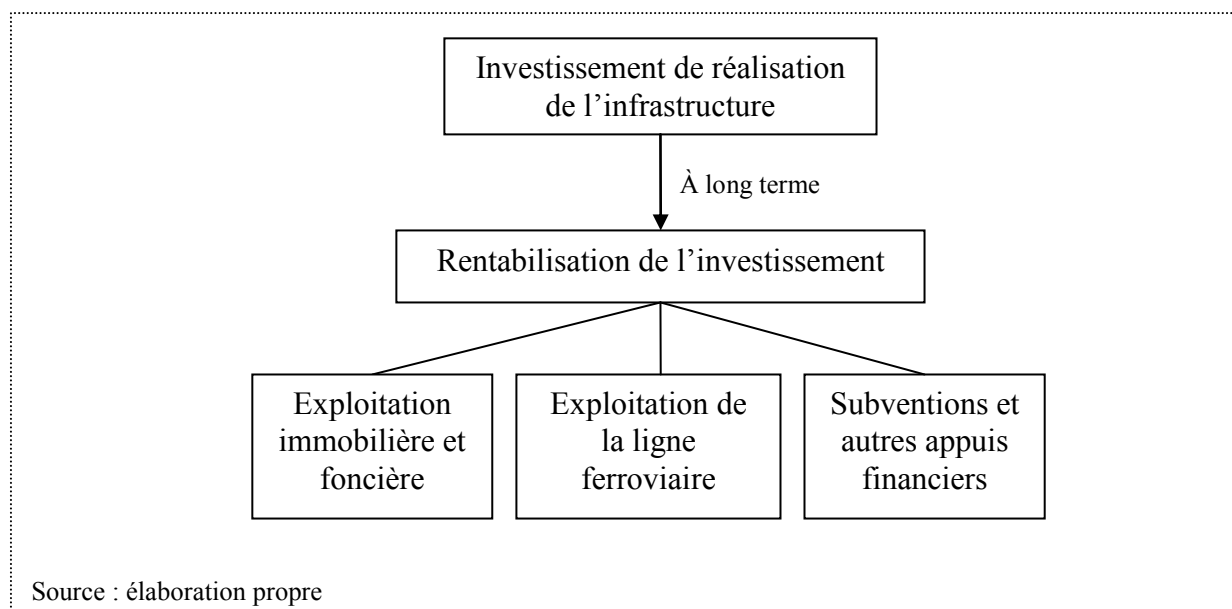
grands projets autoroutiers par exemple. Ces derniers peuvent compter sur les recettes liées aux péages et à l'augmentation du trafic empruntant le tronçon pour équilibrer à terme leur budget. Par contre, en ce qui concerne le projet TransRUN, la concurrence avec le tronçon autoroutier actuel entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds ne permet pas de pratiquer une marge de prix du billet considérable, sous peine de voir le report modal s'inverser.

Ainsi, dans un objectif social d'accès du plus grand nombre au TransRUN d'une part, et pour atteindre les objectifs en termes de report modal d'autre part, la fixation du prix du billet à un niveau artificiellement bas est obligatoire. Cependant, une subvention financière au partenaire privé devient alors aussi indispensable ; à moins que des sources annexes de revenu incluses dans le montage financier du projet (exploitation immobilière et foncière) permettent de combler le déficit d'exploitation de la ligne ferroviaire<sup>29</sup>.

### 2.4.2. Les sources de revenu anticipées

A priori, pour un projet de transport public comme le TransRUN, la source principale de revenu est la vente des billets aux usagers, à savoir les rétributions générées par l'exploitation de la ligne ferroviaire. Dans le cadre d'un PPP, d'autres sources de rentabilisation de l'investissement peuvent être imaginées par les partenaires privés impliqués dans le projet. Elles permettent, en plus d'augmenter les profits potentiels futurs des acteurs privés, de diminuer le niveau des subventions cantonales liées aux déficits des transports publics et ainsi, lors de la procédure de concours en PPP, maximiser les chances de sélection de la candidature privée dont le montage financier minimise le recours aux deniers publics. Plusieurs propositions de marchandisation annexe à l'exploitation de la ligne ferroviaire proprement dite sont anticipées par certains acteurs interrogés (Figure 5).

**Figure 5** : Logique d'implication des partenaires privés dans le cadre d'un PPP.



<sup>29</sup> Nous aborderons ces questions à la fin de cette deuxième partie et dans la troisième partie du mémoire.

#### *2.4.2.1. L'exploitation immobilière et foncière des zones adjacentes aux gares*

Nous reviendrons dans la troisième partie sur les développements territoriaux anticipés par les acteurs interrogés et qui sont intimement liés à la problématique de la rente foncière. Nous pouvons sans doute affirmer qu'en cas de réalisation en PPP, ce type de montage financier incluant des opérations immobilières est envisageable et permettra notamment de départager les consortiums privés lors du concours en PPP. Ainsi, la construction de parkings payants, de nouveaux espaces de consommation, de loisir et de culture, l'implantation de bureaux ou tout simplement de logements résidentiels représentent de nouvelles perspectives d'investissements basés sur la perception d'une rente auprès des différents locataires envisageables. Nous verrons également que certains acteurs interrogés (CFF, Migros, Crédit Suisse) disposent de stratégies en la matière. Les pouvoirs publics doivent clairement fixés dans les contrats ce qui est acceptable comme développement territorial et comme activité en fonction de la région considérée (Val-de-Ruz par exemple).

### **3. LE FINANCEMENT DU TRANSRUN : ENTRE PPP ET FORME CLASSIQUE**

Jusqu'à présent, nous nous sommes attelés à expliquer la méthode de financement en PPP et les anticipations qui en découlent pour le projet TransRUN. Nous n'avons pas encore confronté les deux modes de financement selon différents critères abordés précédemment.

La méthode classique de financement adoptée traditionnellement par les collectivités publiques vise à réaliser toutes les infrastructures publiques par le biais du recours à un crédit de financement auprès des banques et institutions financières (emprunt). Initialement, une demande de crédit d'investissement est déposée au Grand Conseil neuchâtelois qui débouche sur une votation cantonale, c'est-à-dire le passage devant le peuple. En cas d'acceptation, un emprunt bancaire est effectué et représente une grosse charge à court et moyen terme pour les collectivités publiques. La phase de construction est coûteuse et dépasse souvent le budget d'investissement que l'Etat peut allouer à la réalisation de l'infrastructure, mais qu'il ne peut que difficilement augmenter en raison des autres priorités politiques. Précisons également que les dépenses de maintenance ont tendance à augmenter à mesure du vieillissement de l'infrastructure et il est envisageable qu'elles dépassent la contrainte budgétaire à la fin du cycle de vie (MARTY 2006). La Figure 6 schématise ces explications.

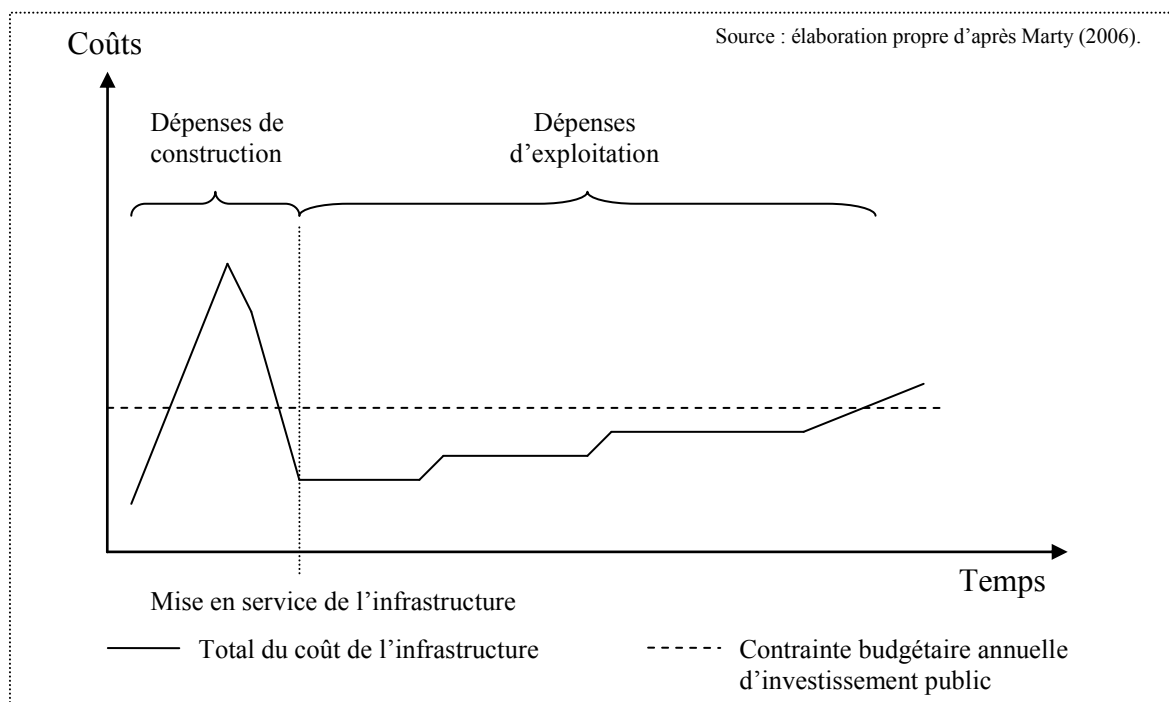
En cas de recours au PPP, les clauses du contrat fixent les objectifs de réalisation à la charge du secteur privé et en cas de non respect de ces clauses, des pénalités financières (malus) sont perçues. Ainsi, en sus des redevances publiques liées au déficit des transports publics, le partenaire privé conclut une assurance contre ce risque possible appelée « prime de risque » qui renchérit l'opération en PPP puisqu'elle s'ajoute aux redevances assurées par le secteur public. Cette prime de risque permet au partenaire privé de se prémunir contre des retards (non-respect des délais), des problèmes liés à la gestion du projet, des conflits syndicaux ou encore en cas de problèmes géologiques inattendus rencontrés lors des travaux de construction et qui engendrent des surcoûts. Précisons que la répartition des risques fait aussi l'objet d'une négociation entre les deux parties et ce n'est donc pas forcément le partenaire privé qui supporte l'ensemble des risques liés à la construction de l'infrastructure.

De même, les coûts financiers sont plus élevés que dans le cadre d'un financement classique ; d'une part, les taux d'intérêt des emprunts sont supérieurs à ceux exigés par un créancier auprès de l'Etat ; d'autre part, un montant de rétribution des actionnaires, absent d'une réalisation classique, est perçu pour rétribuer les fonds propres investis dans la société par les investisseurs sous la forme de capital-actions et sur lesquels un rendement ordinaire de 10 à 15% est exigé. De plus, des coûts de transactions supérieurs doivent être anticipés pour la constitution en société des différents acteurs privés impliqués dans le projet. Le reste du

montant de financement de l'infrastructure est bien entendu à la charge du secteur privé (MARTY 2006) (AKITOBY ET AL. 2007). En conséquence :

*« Les fonds investis par des privés dans un PPP ont pour premier but de rapporter de l'argent aux investisseurs d'une part, et de dégager une marge qui permette de couvrir les risques d'autre part. Donc il est compréhensible que les collectivités publiques manifestent un gros intérêt à ne pas décaisser les montants liés à la réalisation de l'infrastructure. Mais du côté du partenaire privé, la réflexion sur toute la durée de vie de l'ouvrage est prépondérante et doit déboucher sur un rendement du capital investi suffisant pour que des privés soient intéressés à s'engager dans un PPP. La dynamique des établissements financiers à investir dans des projets est déterminante pour inciter ou bloquer l'intérêt porté sur un PPP » (Directeur d'une entreprise spécialisée dans les travaux souterrains, 11 février 2009).*

**Figure 6:** Coûts d'investissement et contrainte budgétaire.



### 3.1. Quelle méthode est la plus avantageuse ?

En comparaison, il est difficile d'anticiper si l'une des deux formes de financement envisagées est plus coûteuse que l'autre. En effet, tous les coûts ne peuvent pas être internalisés puisque certains sont par essence imprévisibles. *« Au fur et à mesure du développement du recours au partenariat public-privé, l'écart de coût entre la solution publique et le PPP tend à se réduire, augmentant l'incertitude sur la fiabilité des comparaisons. En effet, les PPP les plus économiquement avantageux ayant été réalisés en premier, la génération actuelle de projets comprend des opérations plus complexes et plus risquées » (Marty 2006 : 67).*

Dans la méthode traditionnelle, les pouvoirs publics obtiennent un crédit de financement et en cas d'imprévu, une demande de rallonge doit être déposée auprès du Grand Conseil, ce qui interrompt les travaux jusqu'au nouvel octroi du crédit supplémentaire.

A l'opposé, en cas de réalisation en PPP, un subventionnement (annuel) des pouvoirs publics est fixé contractuellement avant la réalisation du projet, tout comme un délai de réalisation et une date de mise en service. Le reste du montant est inconnu initialement (mais peut être estimé) et est entièrement à la charge du privé lors de la réalisation. Si tout se réalise selon

les projections, le partenaire privé réalise des bénéfiques (bonus) ; dans le cas contraire, il comptabilise des pertes financières (malus).

Ainsi, une estimation dite *ex ante* est toujours délicate dans la confrontation entre méthode traditionnelle et PPP. La Figure 7 illustre schématiquement ces explications.

### 3.2. Résumé des avantages et inconvénients des deux modes de financement

*« Ce qui prime aujourd'hui dans la gestion des affaires publiques, c'est une certaine sécurité à long terme liée à une certaine prévisibilité du montant de l'engagement financier. (...) Il faut toujours comparer le montage du projet PPP avec un financement classique avant de signer les contrats. Au final, si la méthode en PPP ne nous rend pas plus performant, alors il faut partir sur un financement classique »* (Ingénieur civil mandaté pour le TransRUN, 17 février 2009).

A ce titre, l'émergence de nouveaux processus décisionnels rassemblés sous le terme générique de la « gouvernance » tend à démontrer un changement fondamental dans la nature des relations entre collectivités publiques et partenaires privés, en les rapprochant des modes de coordination entre entreprises. Ils créent un continuum décisionnel, dans l'espace et dans le temps, là où les procédures traditionnelles de décision institutionnelle instaurent segmentation et discontinuité (Casteigts 2005 : 368).

D'après Marty (2006), la collectivité publique doit baser son choix entre les deux modes sur un arbitrage intertemporel ; fournir une prestation plus rapidement mais au prix d'un coût global sur le long terme plus élevé en ce qui concerne un financement en PPP ou en considérant le surcoût du financement privé comme une prime d'assurance permettant de limiter les risques de dérives des coûts et des délais.

*« La solution en PPP est la seule possible parce qu'elle réunit autour d'un projet commun des intérêts parfois divergents que l'Etat seul ne parviendrait que difficilement à fédérer. Mais au préalable, un projet de société, le RUN pour Neuchâtel, doit inciter ces différents acteurs à se rencontrer et à adhérer à la vision d'avenir et ensuite seulement le projet PPP peut démarrer. »* (Membre de la direction de la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie, 14 janvier 2009).

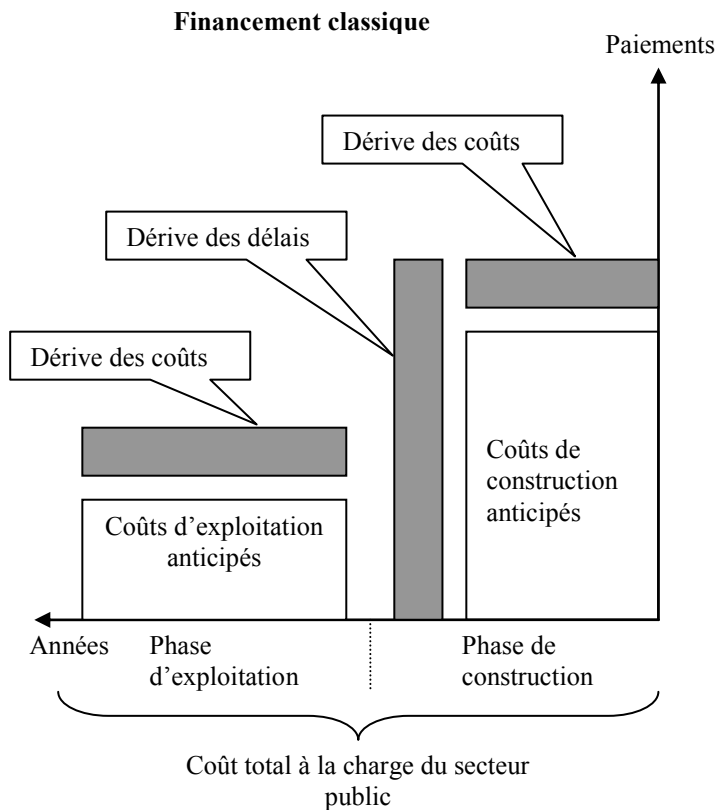
*« Les PPP représentent une nouvelle approche, une nouvelle manière de faire, mais qui n'est pas encore maîtrisée en Suisse ; le risque étant de faire les frais de la courbe d'apprentissage. Fondamentalement, le modèle peut être intéressant, mais je suis un peu sceptique quant à son efficacité dès sa première utilisation »* (Directeur d'une entreprise spécialisée dans les travaux souterrains, 11 février 2009).

Des exemples de réalisation en PPP existent pourtant à l'étranger, notamment en Europe : le métro de Londres ou le Channel Tunnel Rail Link dans le Sud-est de l'Angleterre en sont deux exemples, pas forcément réussis pour le métro de Londres qui enregistre des pertes pour plusieurs milliards de francs. D'autres projets sont prévus comme une ligne de métro circulaire autour de Paris ou une liaison ferroviaire pour l'aéroport de Bruxelles. D'après le chef de l'Office des transports du canton de Neuchâtel :

*« Le problème avec les réalisations en PPP concernant les infrastructures de transport, c'est qu'aucune n'est arrivée à terme, 50 ans plus tard. On manque ainsi de recul et la plupart des projets sont au mieux à mi-vie. Certaines expériences sont bonnes, d'autres moins bonnes »* (24 octobre 2008).

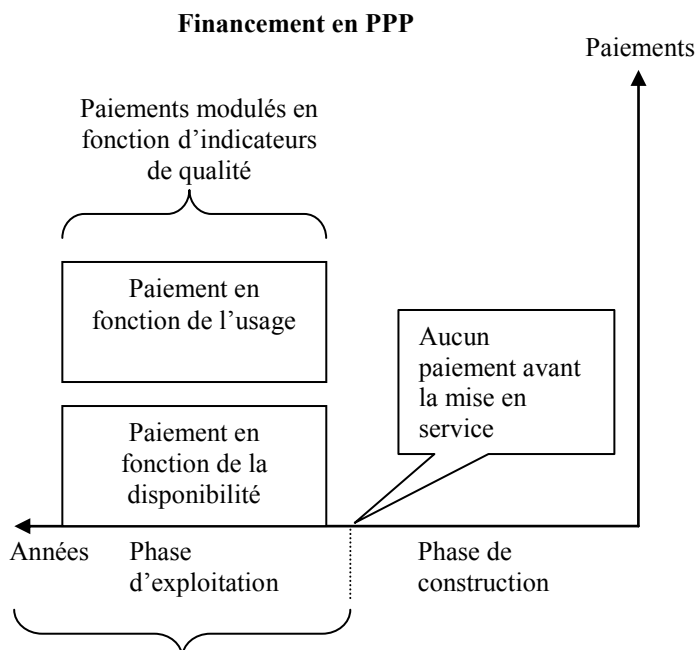
Compte tenu de la liste quasi infinie de critères d'évaluation possibles, nous en avons sélectionnés quelques uns d'après les développements susmentionnés (Tableau 1).

**Figure 7 :** Comparaison des deux méthodes de financement en fonction des paiements théoriques à la charge de la collectivité publique.



Arbitrage possible de la collectivité publique en faveur d'un financement classique :

- Fournir une prestation dont les risques de dérive des coûts et des délais sont limités en fonction de l'expérience accumulée dans de telles réalisations (en Suisse ou à l'étranger, pour des projets similaires déjà réalisés) ou du niveau de fiabilité des prévisions.



Les coûts à la charge des pouvoirs publics comprennent les coûts de transaction et les coûts financiers, la prime de risque et le subventionnement public.

Arbitrages possibles de la collectivité publique en faveur d'un PPP :

- Fournir une prestation dont le risque de dérive des délais est moindre mais au prix d'un coût global plus élevé sur le long terme.
- Fournir une prestation dont le risque de dérive des coûts est moindre mais avec un surcoût lié au financement privé.

**Tableau 1** : Résumé des principaux avantages et inconvénients de chacun des modes de financement.

<b>Critères</b>	<b>Financement classique</b>	<b>Financement en PPP</b>
Répartition temporelle du montant de l'investissement (prévisibilité dans les budgets étatiques à long terme)	Forte participation des collectivités publiques au financement de l'infrastructure dans la phase initiale de développement/construction	Lissage dans le temps de la participation de l'Etat au financement de l'infrastructure (à partir de la mise en service)
Délais de réalisation	Démarches administratives et politiques de mobilisation des fonds et d'acquisition des autorisations ; nouvelles démarches en cas de besoins financiers supplémentaires (arrêt des travaux)  => Respect des délais non assuré au préalable (risque de retard à la charge de l'Etat)	Fixés dans les contrats initiaux avec le partenaire privé ; pénalités (malus) en cas de non-respect des délais  => Respect des délais plutôt assuré
Coûts financiers et de transaction	Plutôt faibles ; à la charge des pouvoirs publics	Plutôt élevés ; à la charge du partenaire public
Répartition des risques (surcoûts imprévus)	A la charge des pouvoirs publics	Dans l'idéal, à la charge du partenaire privé, mais à négocier
Prime de risque	Absente ou à la charge des pouvoirs publics	A la charge du partenaire public
Indemnités liées au déficit des transports publics	A la charge des pouvoirs publics	A la charge du partenaire public
Efficience dans la gestion de l'infrastructure	Perfectible parce que l'horizon temporel est orienté sur le court et moyen terme	Bonne efficacité de la chaîne de planification, réalisation, et exploitation sur l'ensemble du cycle de vie du projet
Propriété de l'infrastructure	Secteur public	Secteur privé pour tout ou partie de l'ouvrage ; la rétrocession de la propriété de l'ouvrage à long terme au secteur public peut être négociée dans les contrats
Solvabilité des investisseurs	Plutôt assurée	Plutôt incertaine (risque de faillite)
Rentabilité de l'infrastructure (rendement du capital investi)	Incertaine ; à la charge des pouvoirs publics	Incertaine ; en évolution en fonction de la situation conjoncturelle, structurelle et financière des marchés  => Attrait fluctuant d'un PPP pour les investisseurs
Concertation entre professionnels de différents horizons sur un projet commun	Incertaine ; l'Etat sélectionne les acteurs selon ses propres critères et pour chacune des phases du projet	Plutôt assurée ; les acteurs privés se concertent davantage avant le dépôt de la candidature lors d'un concours en PPP

Source : élaboration propre.

## **TROISIÈME PARTIE**

---

# **L'évaluation du lien entre infrastructure de transport et territoire**

Le développement des infrastructures de transport est censé répondre à des besoins accrus en termes de mobilité spatiale. En plus de cette fonction première, l'amélioration de l'accessibilité implique souvent une certaine restructuration des activités aux abords de la nouvelle ligne considérée, notamment en fonction de l'évolution des valeurs foncières et immobilières alentours. Le but de cette partie est ainsi de mieux cerner les logiques et mécanismes qui entrent en ligne de compte dans la redéfinition de l'organisation territoriale découlant de l'implantation d'une nouvelle infrastructure de transport, notamment en ce qui concerne les activités économiques. Qu'en est-il du projet TransRUN ? Les acteurs anticipent-ils des impacts territoriaux liés au projet ? Nous nous focaliserons principalement sur les anticipations liées à l'évolution de la rente foncière susceptible de créer une plus-value. Est-ce que les différents acteurs interrogés anticipent une exploitation possible de cette plus-value foncière dans le cadre du projet TranRUN et plus particulièrement avec une réalisation en PPP ? Sous la forme de nouveaux espaces de consommation ? Existe-il notamment des moyens pour l'Etat de capter cette plus-value foncière ?

## 1. LE TERRITOIRE ET LA TERRITORIALITE

Le territoire est bien plus qu'un simple support aux échanges. Selon Raffestin (1980), géographe, « *le territoire est un espace dans lequel on a projeté du travail, soit de l'énergie et de l'information, et qui, par conséquent, révèle des relations toutes marquées par le pouvoir* » (RAFFESTIN 1980 : 129). La notion de territoire nous ramène ainsi à un ensemble de rapports techniques, économiques ou sociaux qui se nouent entre acteurs et qui débouchent sur une appropriation spatiale. « *La territorialité reflète la multidimensionnalité du vécu territorial par les membres d'une collectivité, de la société en général* » (RAFFESTIN 1980 : 129). Autrement dit, la territorialité est la manière dont les individus mobilisent les ressources d'un territoire en vue de réaliser certains objectifs. L'introduction de cette notion nous permet de mieux concevoir les dynamiques du développement local pour deux raisons. La première est de considérer l'appropriation des lieux par un groupe social qui s'organise, fonde un projet et une stratégie d'avenir qui se traduit par des décisions et des actes. La seconde est d'intégrer à l'échelle territoriale la gouvernance des projets et des politiques de développement (BERION ET AL. 2007).

### 1.1. LA STRATEGIE RUN ET LES REGIONS PERIPHERIQUES DU CANTON

Lors de la première partie de ce mémoire, nous avons explicité la stratégie RUN en tant que stratégie de développement du canton.

*« La stratégie du réseau urbain neuchâtelois comme stratégie de développement du canton fixe une priorité sur le développement des transports publics avec une volonté d'assurer un développement du canton dans l'agglomération neuchâteloise. Il y a donc une volonté de mettre les habitants et les emplois dans ce périmètre-là afin d'assurer une coordination entre un développement de l'urbanisation et une desserte en transports publics »* (Ingénieur civil mandaté pour le TransRUN, 17 février 2009).

D'après Raphaëlle Probst, sous-directrice du Bureau des agglomérations et des régions (BAR), des réflexions sur les besoins des régions périphériques ont aussi été menées dans différentes études, par exemple concernant une redéfinition de l'offre des transports publics en fonction des régions considérées. Ainsi, « *l'idée est vraiment d'avoir un système complémentaire, à chaque arrivée du TransRUN, pour qu'il y ait une desserte assurée dans toutes les régions en matière de transports publics, mais qui ne sera pas du même niveau que la desserte d'agglomération* » (17 février 2009).

Nicolas Grandjean, ingénieur civil mandaté pour le TransRUN, précise davantage cet aspect :

*« Les mesures pour les agglomérations représentent les mesures prioritaires que le canton entend mettre en place, de plus avec le soutien de la Confédération. C'est dire si elles ont plus de chance d'être d'abord réalisées que des mesures dans d'autres régions. Et puis il faut aussi préciser que c'est dans les agglomérations que l'on rencontre le plus de problèmes de mobilité. Pour les autres régions et en particulier l'ensemble de la région du Val-de-Ruz, du Val-de-Travers, de la région de la vallée de La Sagne, il s'agit de les connecter de la manière la plus efficace avec le réseau TransRUN dont les améliorations de l'offre sont liées à des investissements dans les zones où il y a la plus grande densité de population » (17 février 2009).*

Les autres acteurs interrogés anticipent aussi le TransRUN sur un axe urbain, comme le relève Jean-Claude Baudoin, directeur du Bureau neuchâtelois des métiers du bâtiment (BNMB) :

*« Je ne crois pas une seule seconde que La Sagne profitera du RUN ou du TransRUN, ça n'a pas de sens. Même si on fait croire aux autorités de La Sagne qu'on peut y faire du RUN, je n'y crois pas une seule seconde ; le côté politique a toujours un côté survendeur » (16 janvier 2009).*

## 1.2. LA DUALITE « TERRITOIRE RESEAU » ET « TERRITOIRE SURFACE »

Le territoire d'impact d'une infrastructure de transport comme le TransRUN est double. Des effets conjoints peuvent être identifiés à la fois sur le territoire réseau (réticulaire) des déplacements et dont les acteurs concernés sont les usagers et sur le territoire surface (aréolaire) des résidents et dont les acteurs concernés sont les habitants et les firmes de la région traversée par l'infrastructure. Lors de la planification d'une nouvelle infrastructure, des divergences d'intérêts et d'objectifs peuvent se manifester (DI-MEO 2001). D'une part, la vision globale de l'aménagement planifié par les autorités cantonales et fédérales se base avant tout sur l'effet multiplicateur des infrastructures de transport qui génèrent des échanges susceptibles de créer des plus-values ; les externalités anticipées de l'infrastructure de transport s'inscrivent alors sur le long terme et les transformations potentielles peuvent s'activer bien après la mise en service de l'infrastructure en question (BAILLY ET AL. 2001).

Cette stratégie peut entrer en contradiction avec celle des acteurs locaux (habitants, PME, etc.) et le territoire de référence de leurs activités quotidiennes. En conséquence, la perception du développement se heurte à des divergences d'échelles géographiques et de dimension temporelle des territoires de référence<sup>30</sup>. Il est alors possible d'aboutir à un conflit découlant de l'opposition entre un territoire de planification (élaboré par les promoteurs à différentes échelles institutionnelles) et un territoire d'usage (les acteurs locaux privés et publics) dont l'issue dépendra des rapports de force (BAILLY ET AL. 2001).

A ce titre, une opposition des habitants à la réalisation d'un projet local est plus facile que pour un projet impliquant différentes entités institutionnelles régionales (plusieurs communes, le canton, la Confédération). Dans le deuxième cas, une opposition pure et simple devient difficile dans ce contexte multi scalaire et les opposants doivent souvent se contenter dans le meilleur des cas de mesures de compensations ou de légères modifications du tracé pour réduire les effets dommageables constatés. La négociation est donc marquée par les rapports de force souvent en faveur des promoteurs qui soit refusent tout dialogue ou altèrent l'objet de la négociation par des concessions mineures pour augmenter leur marge de manœuvre. Les effets de l'infrastructure risquent ainsi d'être volontairement ignorés ou sous-estimés lors

---

<sup>30</sup> Cette opposition peut s'exprimer par les unités de lieu et de temps, « ici et maintenant » pour le territoire surface et « réseaux et déplacements » pour le territoire réseau caractérisé par la multiplicité des lieux et des temps (BAILLY ET AL. 2001).

de la phase de planification pour éviter le risque d'oppositions. Quoi qu'il en soit, le refus pur et simple de l'infrastructure projetée n'est pas une issue possible (BAILLY ET AL. 2001).

Ainsi, les acteurs locaux disposent de peu de moyens d'action pour influencer sur leur environnement immédiat concernant les projets de grandes infrastructures ; le risque principal étant une « déterritorialisation » du projet : ce dernier concerne alors d'autres acteurs à d'autres échelles qui prennent des décisions d'après leur logique de projet<sup>31</sup> sans tenir compte du territoire surface des résidents (BAILLY ET AL. 2001). Ce cas de figure ne peut *à priori* pas être exclu concernant le projet TransRUN puisque lors de nos entretiens, nous avons constaté que les promoteurs cherchent avant tout à réaliser au plus vite l'infrastructure, notamment par le recours à un PPP, et ne se préoccupent à l'heure actuelle que peu de l'impact du projet sur les régions traversées.

### 1.3. LA REQUALIFICATION DES « TERRITOIRES SURFACES »

Malgré les difficultés susmentionnées liées à la dualité des effets conjoints lors de l'implantation de nouvelles infrastructures de transport pour les usagers d'une part et pour les habitants d'autre part, ces dernières ont aussi un pouvoir de requalification du territoire avec de nombreuses conséquences positives envisageables. Ainsi, un nouveau moyen de déplacement peut engendrer le repositionnement du territoire concerné, le territoire surface, à différentes échelles par le biais d'une réévaluation de la qualité de vie pour les acteurs locaux, notamment en ce qui concerne la qualité urbanistique. De même, une politique de promotion économique peut inciter des investisseurs privés à tirer profit des plus-values générées par l'amélioration de l'accessibilité (BAILLY ET AL. 2001).

A nouveau, le rôle du facteur temps est essentiel à ce niveau: la relation entre infrastructure et territoire exige la prise en compte de la durée de vie d'un projet qui comprend nécessairement plusieurs cycles long, de la conceptualisation à la réalisation de l'infrastructure en intégrant la gestion de l'infrastructure sur plusieurs décennies. En conséquence, les références territoriales des différents protagonistes sur les projections d'impacts d'une infrastructure de transport varient principalement en fonction de l'échelle temporelle considérée ; donc difficilement prévisibles puisqu'en évolution permanente, en fonction des opportunités nouvelles qui se présentent. La dimension temporelle affecte ainsi les anticipations des différents groupes d'acteurs se prononçant sur l'avenir de la région en fonction des périodes d'impact considérées. Ces dernières sont définies notamment par les différentes tendances qui traversent la société toute entière à de multiples échelles et qui modifient la perception de l'infrastructure de transport et de ses effets sur le développement des activités (DEYMIER 2005).

Nous allons voir par la suite que la requalification des « territoires surfaces » est souvent un argument mobilisé par les promoteurs de projets d'infrastructures de transport pour justifier leur réalisation, cela pose cependant souvent des problèmes.

## 2. LA MISE EN QUESTION DE LA NOTION D'EFFETS STRUCTURANTS

L'extension des moyens de déplacement est souvent perçue par les pouvoirs et l'opinion publics comme « *un instrument hautement stratégique contribuant à modifier l'organisation de l'espace* » (MUNAFO 2007 : 22). En effet, à priori, il paraît évident que l'implantation d'une nouvelle infrastructure de transport améliore la mobilité des individus (et des marchandises)

---

<sup>31</sup> Par exemple, les promoteurs du projet TransRUN se basent sur la politique fédérale des agglomérations et la stratégie cantonale RUN pour soutenir sa réalisation en focalisant les politiques de développement dans les zones urbaines et en favorisant les connexions interurbaines.

et, par voie de conséquence, modifie la structure spatiale des activités. Historiquement, on ne saurait remettre en cause l'apport de l'évolution des moyens de transport pour la société. « *Un système de transport est incontestablement un instrument indispensable à l'utilisation et la valorisation des lieux par les hommes. Nul ne peut imaginer une société sans déplacements, sans échanges* » (BERION ET AL. 2007 : 653).

Ainsi, la valorisation des transports comme instrument de développement a toujours été au cœur des débats et est communément désignée sous la notion « d'effets structurants ». Cependant, la croyance aux effets positifs systématiques des investissements de transports s'inscrit dans le contexte des « trente glorieuses<sup>32</sup> » caractérisé par une croissance économique et démographique sans précédent en Occident. « *L'abaissement des coûts de transport présente alors deux avantages : il permet une réduction des coûts de circulation et, en favorisant les échanges, il soutient le développement de la production* » (BERION ET AL. 2007 : 653).

La croyance aux effets positifs systématiques des investissements de transport pour une collectivité, communément désignée sous la notion « d'effets structurants », semble bien ancrée dans la vision du futur pour de nombreux projets d'infrastructures valorisés par les politiques. Qu'en est-il à Neuchâtel concernant le TransRUN ?

## 2.1. TRANSRUN ET ETUDES D'OPPORTUNITE : LES LIMITES DU CALCUL ECONOMIQUE

Plusieurs études d'opportunités ont été réalisées concernant le projet TransRUN (Neuchâtel 2007 « Etude d'opportunité du TransRUN »). Les résultats de l'analyse coûts/avantages se basent avant tout sur des calculs économiques et statistiques. Lors de la réalisation des entretiens ou dans les documents officiels consultés, nous avons constaté que ces travaux font figure de référence absolue en termes scientifiques et techniques. Elles sont souvent mentionnées comme support de base aux processus décisionnels et disposent en conséquence d'une forte légitimité. Il nous a semblé nécessaire de considérer les différentes approches académiques concernant le recours à cette méthode dite des coûts/avantages<sup>33</sup> et des critiques, voire des alternatives existantes.

### 2.1.1. L'analyse « coûts-avantages »

A partir des années soixante en Europe, les décideurs cherchent à évaluer, à l'aide d'un nouvel instrument basé sur le calcul économique, la vraie nature et l'ampleur des avantages pour la collectivité qui découlent des investissements consentis en matière de transport. « *L'intérêt de l'analyse coûts-bénéfices est de sélectionner les projets d'investissement ou d'équipement les mieux à même de satisfaire le bien-être collectif* » (DEYMIER 2005 : 23). Pour y parvenir, « *l'analyse coûts-avantages compare, pour un investissement donné, l'ensemble des coûts de réalisation et de fonctionnement qui devront être supportés à l'ensemble des recettes espérées* » (MUNAFO 2007 : 22).

Initialement, cet instrument technique était utilisé pour calculer les bénéfices futurs pour les usagers de l'infrastructure uniquement. Puis, les modèles se sont complexifiés et intègrent toute une série de paramètres internes et externes à l'équipement ; par exemple la valorisation des gains de temps, la baisse des coûts de transport, les emplois créés par l'infrastructure, les modifications au niveau du marché foncier etc. Il s'agit donc d'internaliser les coûts et les bénéfices (externalités positives et négatives) d'un projet d'investissement

<sup>32</sup> Les « 30 glorieuses » désignent la période d'après guerre (1945) jusqu'au choc pétrolier de 1973.

<sup>33</sup> Dont l'expression anglo-saxonne universellement reconnue est *cost-benefit analysis*.

débouchant sur l'expression de résultats monétarisés. « *Cette méthode permet aux décideurs d'apprécier la rentabilité (sociale et/ou micro économique) attendue des projets* » (BERION ET AL. 2007 : 654).

### 2.1.2. Critiques de l'analyse « coûts-avantages »

Cette relation causale et automatique entre une nouvelle offre de transport et des changements de types économiques, sociaux et/ou spatiaux est remise en cause par la communauté scientifique. Certains auteurs assimilent ainsi les effets structurants à un « mythe » largement répandu puisque l'existence même de ces effets directs et indirects n'est nullement remise en question. La méthode coûts-avantages est critiquée principalement pour les raisons mentionnées ci-dessous.

#### 2.1.2.1. La conjecture de Zahavi

A l'échelle intra urbaine, la méthode d'analyse coûts-avantages est jugée limitée pour les infrastructures urbaines. En effet, l'hypothèse principale de Zahavi est la constance des budgets monétaires et temporels de transport. Ainsi, si les budgets temps et argent sont relativement constants, alors l'espace pratiqué par les usagers est dépendant de la vitesse et du coût des déplacements en question (MUNAFO 2007). « *Ainsi lorsqu'une nouvelle offre de transport est accessible pour un individu et que celle-ci permet de réduire les coûts de transport ou/et le temps de parcours, alors l'individu préférera élargir ses opportunités en terme d'emplois, de résidence ou de loisirs, plutôt que d'économiser temps et argent* » (MUNAFO 2007 : 31). En conséquence, les gains de temps découlant d'une analyse coûts-avantages sont tronqués parce que « *l'accroissement des vitesses offertes par les nouvelles infrastructures de transport conduit davantage à l'extension des périmètres de choix accessibles qu'à la baisse des temps de déplacement* » (DEYMIER 2005 : 23).

On peut en déduire que l'analyse coûts-avantages se prête mieux à une évaluation des transports interurbains plutôt que pour les transports intra urbains. Deymier propose dans cette perspective d'adopter le concept de gains d'accessibilité (voir ci-dessous) plutôt que de résonner en termes de gains de temps. Bérion et al. (2007) relèvent d'ailleurs qu'il existe souvent une confusion largement répandue entre « accessibilité » et « attractivité » : « *l'amélioration des temps de parcours entre deux régions A et B génère certes un gain [de temps] (...), mais la baisse des temps de transport n'engendre pas pour autant une variation positive de l'attractivité. La relation entre gain de temps et d'attrait n'est ni linéaire, ni automatique* » (BERION ET AL. 2007 : 655).

#### 2.1.2.2. Les lacunes du calcul économique

La limite suivante repose sur la manière de procéder en termes de cause et d'effet propre à la méthode des coûts-avantages et qui ne prend pas en compte les mutations induites du territoire. La plupart des études font généralement une analyse à sens unique de l'impact de la forme urbaine sur le système de transport. L'effet rétroactif est rarement étudié en raison, notamment, de la lenteur du processus de changement d'occupation des sols par rapport aux comportements de déplacement. En outre, « *elle sous-entend une relation de type cause/conséquence (directe ou conditionnelle) entre réalisation de l'infrastructure et comportement économique* » (BERION ET AL. 2007 : 656). La méthode d'évaluation coûts-avantages pose des problèmes dans la mesure où elle n'intègre pas de manière exhaustive les effets externes des projets évalués tels que les effets sur l'environnement ou les effets structurants sur l'espace (DEYMIER 2005). Ainsi, le calcul économique ne peut prétendre intégrer toutes les interactions complexes entre système de transport et développement

territorial, urbain en particulier. L'intégration monétaire des effets de l'amélioration des conditions de transport (valorisation des gains de temps, baisse des coûts de transport, économies de vies humaines, empois créés par la construction, l'entretien et l'exploitation de l'infrastructure, etc.) repose sur des conventions de calcul exprimant une rentabilité qui avantage de facto certaines régions au détriment d'autres. En effet, les investissements se réalisent prioritairement dans les espaces de forte densité et pour les corridors<sup>34</sup> qui les relient, favorisant par là même « les régions qui gagnent » (BERION ET AL. 2007). Bertolini (2007) met l'accent sur trois types d'incertitudes pouvant biaiser une démarche prospective de planification conventionnelle :

**le risque** : peut être « maîtrisé » (probabilisable) en tenant compte de précédents historiques pour estimer les probabilités de réalisation de différents résultats.

**Les incertitudes structurelles** : un seul événement peut être prédictible en termes de cause et effet mais sa réalisation ne peut être entièrement assurée, notamment pour des raisons d'interdépendance entre phénomènes et d'influences réciproques complexes<sup>35</sup>.

**Les « inconnues »** : certains événements ne peuvent être imaginés lors de la planification (par ex. : crise pétrolière de 1973).

Précisons que les deux dernières incertitudes augmentent et se complexifient lorsqu'on se projette à long terme. La planification des transports doit d'ailleurs justement se baser sur le long terme et intègre de nombreuses interactions qui rendent le système très complexe. Bertolini (2007) relève d'ailleurs que malgré la complexification croissante des modèles relatifs à l'usage du sol et aux transports qui permettent d'intégrer toujours plus de paramètres, l'incertitude demeure toujours présente.

### 3. LES INTERACTIONS ENTRE TRANSPORT ET TERRITOIRE

Nous avons vu que l'usage exclusif du calcul économique dans les processus décisionnels concernant les projets d'infrastructures de transport est remis en cause parce qu'il ne traite que partiellement et sous un angle technique de la relation de l'infrastructure au territoire. D'autres approchent complètement ou invalident le mythe des effets structurants sur le territoire, et notamment sur le développement économique.

#### 3.1. INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT ET DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

A partir de la fin des années soixante, de nouvelles approches moins déterministes se sont développées et tendent à démontrer la complexité des interactions entre territoire et transport dans le temps. Plusieurs auteurs justifient dans leurs approches la pertinence du recours à la dimension territoriale des infrastructures de transport. La réflexion passe d'une logique d'effets à une logique d'interactions. « *Cette conception retient l'existence d'adaptations réciproques entre transport et territoire et s'affranchit d'un discours pensé autour des externalités produites par la présence des infrastructures* » (BERION ET AL 2007 : 658).

---

<sup>34</sup> Le « corridor » désigne la zone d'impact foncière d'une infrastructure de transport et prend la plupart du temps la forme d'un corridor de capitalisation formé de deux bandes étroites bordant le tracé de l'ouvrage (DEYMIER 2005).

<sup>35</sup> n – probabilité = “incertitude structurelle”.

### 3.1.1. Coûts de transport et coûts de transaction

D'après Krugman (1991)<sup>36</sup> le coût de transport est une composante essentielle des coûts de transaction qui incorporent des effets de proximité. Plus que les effets structurants découlant des infrastructures sur la croissance économique, le niveau des coûts de transaction détermine la répartition spatiale des activités<sup>37</sup>. Le coût de transport est vu comme une variable d'ajustement de la localisation des activités ; un coût réduit ne suffit pas à modifier la géographie de la production mais dépend d'autres facteurs qui entrent en compte pour expliquer les différenciations régionales dans la structuration spatiale de l'activité économique (différences salariales, de ressources, etc.). Par exemple, les différents systèmes de production territoriaux (technopoles, milieux innovateurs, districts industriels, etc.) se basent sur des ressources différentes. De même, les réglementations fiscales, environnementales, etc. varient aussi territorialement et conditionnent le développement des activités.

De plus, Bérion et al. (2007) relèvent la pertinence de cette approche parce que les systèmes de transport sont généralement organisés en réseaux. Ainsi, la diminution des coûts de transport sur un tronçon du réseau n'affectera que les usagers effectifs du tronçon ; « *la résonance géographique des ajustements n'est pas linéaire. La baisse du coût entre deux lieux A et B apporte un changement qui profite en théorie à l'ensemble du réseau mais qui ne sera utile qu'à ceux qui empruntent l'arc A-B* » (BERION ET AL. 2007 : 657).

### 3.1.2. Les adaptations réciproques entre transport et territoire

Selon Burmeister (2000), la réflexion autour du statut du transport et des infrastructures dans l'organisation de l'activité économique doit retenir l'existence d'adaptations réciproques entre transport et territoire plutôt que la diffusion d'externalités produites par la présence des infrastructures. La proximité géographique est ainsi dotée de deux systèmes de dimensions qui se superposent mais que nous séparons pour mieux en expliquer le sens.

La première dimension concerne l'opacité spatiale et intègre les composants de la distance et de l'accessibilité. Elle comprend les coûts de déplacement et considère l'espace comme une friction dans le fonctionnement économique. Ainsi, un nouvel équipement de transport constitue un facteur « d'accélération des tendances préexistantes » (OFFNER 1993). Di-Méo (2001) met en évidence la prégnance des échelles, du réticulaire, des écarts et du temporel dans l'interaction transport – territoire. L'infrastructure doit donc être considérée comme un révélateur plus qu'un facteur de nouvelles réalités socio-spatiales.

La deuxième dimension est a priori relationnelle et non spatiale parce qu'elle concerne l'organisation des flux d'interactions possibles (règles, normes, institutions, etc.) entre les différents acteurs économiques, le plus souvent intégrés dans des relations de proximité. Les coopérations entre acteurs locaux ne dépendent pas seulement de critères géographiques, mais également de nature organisationnelle ou institutionnelle (organisation des firmes, mobilité, circulation de l'information, externalités). La stratégie de développement territoriale se basant uniquement sur l'offre infrastructurelle risque de déboucher sur des effets limités, parce que le développement se caractérise plutôt par une dynamique de transformation d'éléments déjà existants et parfois immatériels que de leur création « *ex nihilo* » (BURMEISTER : 2000).

---

<sup>36</sup> In Krugman, P. 1991 : Increasing returns and economic geographic. *Journal of Political Economy*. Vol. 99, N° 3, 483-499.

<sup>37</sup> Lorsque les coûts de transport sont élevés, on assiste généralement à une répartition homogène et équitable des activités sur le territoire avec un effet de barrière aux échanges. A l'inverse, lorsque les coûts sont faibles, une polarisation des activités se renforce et débouche tendanciellement sur une concentration des activités dans une seule région.

### 3.1.3. La logique de congruence

Jean-Marc Offner (1993) a développé le modèle de congruence pour identifier les contextes dans lesquels surviennent les changements et dans lesquels évoluent les acteurs impliqués dans la production de la ville. La structure du système de transport évoluant en parallèle à celle du territoire, la modification de l'offre de transport est un élément parmi d'autres qui participe à la dynamique de changement. Nous nous situons ainsi dans une logique de réciprocité où le seul apport direct d'une modification de l'offre de transport est une modification de l'accessibilité. Dans cette perspective, comprendre les jeux institutionnels présidant aux choix et représentations démocratiques, c'est détenir la clé d'une analyse systémique permettant de percer des rapports de force qui, se profilant derrière un tracé, modifient des territorialités (BAILLY ET AL. 2001). Comme l'a relevé Di-Meo (2001), l'infrastructure agit comme révélatrice ou amplificatrice de tendances qui préexistent dans l'espace en permettant certains changements (d'ordre économique par exemple).

## 3.2. LE CONCEPT D'ACCESSIBILITE

Ce concept est très intéressant pour mieux cerner la problématique du lien entre transport et territoire. En effet, *« l'accessibilité est un concept composite qui résulte de l'interaction entre le système de transport (vitesses [temps de déplacement]) et le système d'occupation des sols (localisation des activités et des ménages). Ainsi, le recours aux indicateurs d'accessibilité permet de mettre en évidence l'interrelation fondamentale qui existe entre les systèmes de transport et l'agencement des activités au sein des espaces urbains. Le système de transport offre, en effet, aux résidents un panel de choix (d'emplois, de commerce, de services, etc.) qui ne pourrait pas se manifester en son absence. Par conséquent, l'occupation des sols n'influence pas seulement le système de transport mais les investissements en projets d'infrastructure ont également un impact sur les décisions de planification de l'espace urbain »* (DEYMIER 2005 : 24).

Ainsi, l'accessibilité est au cœur des choix de localisation (résidentielle, commerciale, industrielle, etc.) au sein d'une agglomération urbaine. Cependant, l'accessibilité n'est qu'un élément parmi d'autres (nombre de pièces, situation calme, taux de crime du quartier, zonage de la parcelle, etc.) qui entrent en compte dans la fixation de la valeur foncière ou immobilière. Pourtant, le rôle joué par la qualité de l'environnement (dont l'accessibilité) d'un terrain ou d'un immeuble dans la fixation de la valeur est essentiel (DEYMIER 2005). Précédemment, nous avons abordé lors de la présentation du projet TransRUN les aspects fonctionnels et les éventuels problèmes de congestion qui peuvent nuire à l'accessibilité.

L'une des difficultés principales rencontrées dans les études consultées réside dans la tentative d'isolement du paramètre d'accessibilité pour juger de l'influence des infrastructures de transports sur les valeurs foncières, immobilières ou sur le développement des activités économiques. Notons que les interactions spatiales se déroulent sur plusieurs échelles géographiques.

### 3.2.1. Le cas du tunnel autoroutier sous La-Vue-des-Alpes

A partir des années trente déjà, avec l'essor de la mobilité automobile, les améliorations du tracé entre les deux principales agglomérations du canton se focalisent sur l'amélioration de la desserte routière, privilégiée notamment par la primauté de la part modale de la route sur le rail déjà dominante à cette époque. Sans surprise, la concrétisation majeure concernant le

tracé fut la réalisation du tunnel routier sous la Vue-des-Alpes, inauguré en 1994 (MUNAFO 2007)<sup>38</sup>.

Plus de vingt ans après la mise en service du tronçon autoroutier, l'accessibilité des régions traversées a été clairement améliorée, avec comme conséquence principale une nette accentuation du report modal en faveur des transports individuels pour les déplacements domicile-travail. La nouvelle offre de transport a aussi modifié les structures territoriales de la région, par exemple le bassin d'opportunité accessible depuis La Chaux-de-Fonds a augmenté et a permis d'améliorer l'attractivité résidentielle et économique de l'agglomération. En conséquence, « *l'infrastructure a permis un élargissement des aires de vie des individus en leur offrant de nouvelles opportunités tant au niveau résidentiel qu'au niveau du choix de leur lieu de travail. Cette nouvelle donne a déjà contribué à remodeler le territoire et oriente désormais le développement de la région* » (MUNAFO 2007 : 100).

## 4. LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DU PROJET TRANSRUN

Comme déjà évoqué précédemment, la mesure de l'accessibilité dépend à la fois des temps de parcours de l'équipement de transport considéré mais aussi de la localisation des activités et des ménages, ainsi que des zones desservies par l'équipement de transport en question. La plupart des études mesurent l'accessibilité en terme de distance jusqu'à la gare la plus proche que les résidents doivent parcourir à travers le réseau de rues et de zones piétonnes. Des zones d'influence sont définies autour de la gare (souvent avec un cercle concentrique autour de la gare) (CERVERO 2007). La distance de déplacement est communément choisie pour définir les temps de parcours pour se rendre à la gare (BALDWIN HESS ET AL. 2007). Nous abordons dans ce chapitre la question de l'accessibilité des transports publics du canton de Neuchâtel et des mesures de développement qui sont entreprises pour l'améliorer, notamment dans les secteurs de gare.

### 4.1. TRANSRUN ET RESEAU DES TRANSPORTS PUBLICS

La mise en service de l'infrastructure TransRUN n'est pas prévue avant 2017-2018 d'après le chef de l'Office des transports du canton de Neuchâtel. Toutefois, dans la perspective du TransRUN, des mesures d'anticipations en partenariat avec les communes sont déjà entreprises pour améliorer la situation actuelle en termes d'amélioration de l'offre de transports publics (amélioration des cadences horaires, du matériel roulant de la ligne ferroviaire actuelle, projets de nouvelles lignes de bus, plans de mobilité, etc.).

### 4.2. TRANSRUN ET PROJETS D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Le canton est le niveau le plus important dans la gestion des territoires en Suisse. Le plan directeur cantonal (PDC) de l'aménagement du territoire<sup>39</sup>, en cours de révision, fixe les actions prioritaires du Conseil d'Etat pour une dizaine d'années. La faisabilité des mesures engagées par les autorités publiques et les capacités financières du canton sont étudiées dans le plan directeur qui incorpore également la stratégie RUN, dont les objectifs et principes ont été formulés dans la « Conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire » (Neuchâtel 2004). En conséquence, le plan directeur cantonal a force obligatoire sur les

<sup>38</sup> Pour plus de détails concernant l'élaboration du projet routier, voir l'excellente étude de Munafo (2007).

<sup>39</sup> Le plan directeur cantonal, qui a force obligatoire pour les autorités politiques des différents niveaux et qui est approuvé par le Conseil fédéral, est un instrument qui organise les actions nécessaires pour mettre en œuvre la Conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire (Neuchâtel 2004), approuvée par le Grand Conseil et qui fixe les orientations stratégiques générales.

différents plans d'aménagement locaux (PAL)<sup>40</sup> mis en place par les communes pour gérer le zonage, les plans de quartier et les plans spéciaux. La région et l'agglomération sont deux niveaux qui, bien que représentatifs du fonctionnement actuel des territoires, n'ont aucun instrument légal correspondant (RUEGG 2005).

La perspective du TransRUN et la modification par étapes du système des transports publics ont des conséquences en termes d'aménagement du territoire sur le développement de différents projets urbains qui ont tous pour particularité d'être situés à proximité immédiate de gares existantes ou de nouvelles gares anticipées.

#### 4.2.1. Le projet de pôle économique cantonal du Crêt-du-Loche

Le projet du Crêt-du-Loche se situe sur le territoire communal de La Chaux-de-Fonds. Le projet avait été lancé en 2007 par un concours et s'est transformé en un instrument d'aménagement du territoire. En effet, la zone industrielle du Crêt-du-Loche compte deux entreprises (Cartier et NEODE) et dispose d'un fort potentiel de développement à la vue de l'espace disponible (trois projets d'horlogerie).

*« L'idée est de développer un pôle économique avec plusieurs milliers de places de travail prévues. Donc le projet est inclus dans la planification du projet d'agglomération et on travaille en étroite collaboration avec la ville du Loche et l'État de Neuchâtel, notamment pour les questions de mobilité. Parce qu'en cas de développement complet du site, les travailleurs viendront de La Chaux-de-Fonds mais aussi du Loche, de France et de Neuchâtel. Donc on compte surtout sur le TransRUN pour la question du trafic » (Urbaniste communal de la ville de La Chaux-de-Fonds, 4 mars 2009).*

L'objectif principal est de coordonner l'urbanisation avec une desserte en transports publics en diminuant les ruptures de charge entre les différentes lignes de transport public, notamment par le biais de la construction du TransRUN, mais aussi par la construction de nouvelles gares améliorant l'accessibilité générale de la zone industrielle. Les commerces sont à priori exclus du plan d'aménagement du Crêt-du-loche, ce qui fait réagir Fabrice Zumbrunnen, chef de la Coopérative Migros Neuchâtel-Fribourg : *« En le définissant uniquement du point de vue de l'aménagement du territoire comme un pôle industriel, technologique, on n'a aucune chance d'y amener de la vie » (3 mars 2009).*

#### 4.2.2. TransEurope

Le projet TransEurope vise à développer le plateau de la gare (Crêt-Taconnet) avec le soutien de la ville de Neuchâtel qui a conféré à ce lieu le statut de « pôle de développement stratégique ». Ce quartier bénéficie d'un fort potentiel de développement lié à la friche ferroviaire existante. Les CFF sont le promoteur du projet TransEurope, dont la construction se déroule en deux phases, la première prévue pour 2011 alors que la seconde ne devrait pas débuter avant 2015. La HE-Arc (Haute Ecole Arc) est le principal locataire de l'ensemble des surfaces de la première étape. Les affectations prévues du nouveau complexe sont des activités du secteur tertiaire (bureaux, informatique, biotechnologie, formation privée ou

---

<sup>40</sup> *« Tout comme le PDC, le PAL est un instrument de gestion du territoire. Cependant, ces deux documents sont bien distincts. Le PDC est d'abord un instrument de référence, déterminant pour les questions de coordination. Il aide les autorités à prendre des décisions et à les justifier. Le PAL est à l'interface entre l'affectation [l'utilisation du sol qui est souhaitée par les autorités] et l'utilisation du sol [l'utilisation réelle marquée par les projets qui sont réalisés par des particuliers]. Le PAL fixe pour chaque propriétaire foncier le mode et les limites de l'exploitation économique de son bien-fonds. Il opère la séparation fondamentale entre les zones à bâtir et celles qui ne le sont pas » (RUEGG 2005 : 12).*

publique), des activités du secteur tertiaire commercial (commerces de proximité, crèches, stations de vélo, etc.) et autres activités liées aux besoins du quartier (dentistes, médecins, centre de fitness, kiosque à journaux, etc.).

*« Il existe à Coire, à Zürich et maintenant à Neuchâtel trois projets avancés ou aboutis d'écoles qui ont été réalisées entièrement ou partiellement par les CFF sur des terrains CFF. La logique est toujours la même : ce sont des écoles régionales qui s'adressent aux étudiants de l'ensemble de la région et qui trouvent une commodité au fait que cette école soit immédiatement à côté de la gare. (...) Une grande partie des étudiants qui viendront étudier à TransEurope, viendront de Chaux-de-Fonds et utiliseront le TransRUN »* (Responsable chez CFF Immobilier, 10 octobre 2008).

#### 4.2.3. Le Corbusier

Dans la même logique que TransEurope pour Neuchâtel, le projet Le Corbusier à La Chaux-de-Fonds est lié à la politique globale des CFF qui consiste à réaffecter certaines friches ferroviaires à proximité des gares. Dans le cas du périmètre Le Corbusier, ils possèdent 90% des terrains. Suite à une concertation avec les autorités de la ville de La Chaux-de-Fonds, une procédure en concours a été lancée et a débouché sur un plan spécial d'aménagement. Le Service d'urbanisme et de l'environnement de la ville travaille en contact régulier avec les CFF concernant une convention d'équipement<sup>41</sup> d'une part, et pour négocier l'acquisition de périmètres de construction d'autre part. Les CFF s'occupent donc du processus de marchandisation du site avec la recherche d'investisseurs, la réglementation du plan spécial définissant le type d'affectation envisageable. Sur ce point, les segments spécifiés sont des habitations résidentielles, des commerces de détail, l'hôtellerie et les services. Par contre, un centre commercial est exclu, notamment parce qu'il existe déjà deux centres à proximité et que la contiguïté avec la gare doit inciter le développement de l'habitat pour favoriser l'usage des transports publics par la population.

#### 4.2.4. Les autres projets liés au TransRUN

D'autres projets sont concernés. Par exemple à La Chaux-de-Fonds, le site des Abattoirs offre différentes possibilités d'aménagement en termes d'habitat et d'emploi en lien avec la construction d'une nouvelle gare (Morgarten) entre la ville et la zone industrielle du Crêt-du-Loche. De même, la Cité Martini à Marin et la plaine de Bevaix-Perreux-Boudry sont des pôles de développement stratégique d'importance cantonale d'après le Plan directeur cantonal (Neuchâtel 2007), tout comme Le Crêt-du-Loche. Les deux premiers pôles de développement se situent le long de la ligne ferroviaire du pied du Jura.

*« Il y a véritablement une volonté de concentrer le développement des emplois dans les pôles économiques d'importance cantonale en favorisant l'accès aux transports publics »* (Sous-directrice du Bureau des agglomérations et des régions (BAR), 17 février 2009).

### 4.3. TRANSRUN ET DEVELOPPEMENT DES SITES DE GARE

L'amarrage des activités autour des gares répond d'une part à la valorisation du potentiel sous-utilisé de concentration des activités dans ces lieux par les CFF (existence de friches

---

<sup>41</sup> Un programme d'équipement, développé par les autorités communales et cantonales, permet d'informer les propriétaires des étapes de constructions prévues sur le territoire communal. Une clé de répartition financière des frais d'équipement (voies de communication, alimentation en eau, évacuation des eaux usées, etc.) est alors mise en place entre les CFF et la commune.

ferroviaires) mais aussi à l'intérêt des pouvoirs publics d'influencer la faisabilité des projets (JACCAUD ET AL. 2008).

*« On s'aperçoit de plus en plus qu'autour des gares, il y a parfois des surfaces, des potentiels, qui ne sont pas utilisés. Comme par exemple autour des gares de Colombier, Auvernier, Serrières, etc. On sait que dans un rayon de 400<sup>42</sup> mètres autour d'une gare, les services et appartements qui y sont installés sont accessibles à pied à partir des gares. A plus de 400 mètres, il devient alors difficile de s'y rendre à pied et on devient tributaire d'un autre mode de transport pour accéder à la gare, y compris la voiture. Donc tout ce qu'on peut concentrer autour des gares est garant d'une augmentation de la part modale des transports publics pour la mobilité générale des personnes » (Ingénieur civil mandaté pour le TransRUN, 17 février 2009).*

Les surfaces disponibles autour des gares sont souvent importantes (en considérant les friches urbaines) et disposent souvent d'une situation de centralité très favorable au sein des espaces urbains et périphériques considérés. Les pouvoirs publics peuvent envisager une densification de ces espaces comme une alternative à l'étalement urbain. Cependant, une connotation négative (inhospitalité des lieux, sentiment d'insécurité, etc.) est souvent associée aux gares et tempère leurs possibilités de transformation (JACCAUD ET AL. 2008).

Toutefois, le développement du projet TransRUN s'accompagne d'un regain d'intérêt pour les sites de gare d'une partie du réseau ferroviaire cantonal :

*« Chaque fois qu'une commune planifie un projet près d'une gare avec des investisseurs, par exemple les CFF, il est clair que derrière ces projets, l'amélioration de la desserte en transports publics est un élément clé. Qu'il s'agisse de développer des infrastructures sportives comme pour la plaine de Bevaix-Perreux-Boudry, d'habitat comme pour le plateau de la gare à Boudry, de commerces de proximité, de restaurants, d'écoles etc. On sait qu'il sera alors plus aisé pour la population d'accéder à ces lieux » (Ingénieur civil mandaté pour le TransRUN, 17 février 2009).*

La sous-directrice du Bureau des agglomérations et des régions (BAR) confirme l'attrait des gares pour accéder aux pôles économiques implantés à proximité et pour concentrer le long de la ligne de chemin de fer un développement résidentiel et économique, avec des activités de service autour des gares :

*Le but est de développer les vocations de chacune de ces gares en sachant ce qu'on y met. Est-ce qu'on y met plutôt une crèche, une banque, une poste, du résidentiel, etc. ? Il faut aboutir à une vision concertée entre les communes sur ces questions. » (17 février 2009).*

## 5. PROJETS TERRITORIAUX ET ACTEURS LOCAUX

Nous avons vu que l'essentiel des projets mentionnés dans le chapitre précédent et en cours de réalisation à l'échelle du RUN sont développés directement aux abords des gares. La restructuration de ces zones dépend notamment du droit de propriété. Nous tenons dans les développements suivants à préciser le système d'organisation de l'aménagement du territoire entre les propriétaires fonciers et les acteurs politico-administratifs. Comment s'organisent ces derniers pour développer des projets d'aménagement du territoire et quelles sont leurs marges de manœuvre par rapport aux propriétaires fonciers ?

<sup>42</sup> In Vocation des gares de la Communauté urbaine du Littoral neuchâtelois. Potentiels de valorisation et stratégie d'aménagement (RUN, COMUL, Urbaplan), juin 2006.

## 5.1. AMENAGEMENT DES TERRAINS A LA PROPRIETE DES COMMUNES

Le niveau communal est celui qui est représentatif de l'échelle infra locale. Nous avons déjà évoqué l'organisation du système d'aménagement du territoire en Suisse qui contraint les communes à suivre la Conception directrice de l'aménagement du territoire, par exemple dans le cadre de projets de valorisation des secteurs de gares. Les communes sont propriétaires d'un certain nombre d'espaces publics, y compris aux abords des gares et reconnaissent habituellement l'enjeu d'une collaboration avec le Service cantonal de l'aménagement du territoire pour la requalification de ces secteurs. La question de l'engagement financier des communes pour la réalisation des projets est un sujet brûlant, surtout en ce qui concerne les infrastructures de transport dont l'intervention pertinente pour la réalisation de mesures (gares, électrification, etc.) doit s'insérer dans un raisonnement d'échelle (intercommunale, régionale, etc.) en considérant l'ensemble des futurs bénéficiaires de l'infrastructure (RUEGG 2000).

La révision du Plan directeur cantonal (PDC)<sup>43</sup> liée au dépôt du projet d'agglomération intègre une nouvelle « clause du besoin » en terme d'aménagement de l'habitat. En effet, cette clause stipule que toute nouvelle demande d'affectation en zone à bâtir par les communes doit se réaliser à l'échelle régionale et non plus seulement au niveau local.

*« De cette manière, les communes ne pourront plus aménager leur territoire sans se préoccuper de ce qui se fait dans les communes voisines. Mais l'application sera difficile à réaliser parce qu'il faudra regrouper les communes autour de la même table pour collaborer parce que chacun veut sa part du gâteau »* (Urbaniste communal de la ville de La Chaux-de-Fonds, 4 avril 2009).

Surtout, le plan d'aménagement local (PAL), d'une durée d'application de 15 ans, a pour objectif d'anticiper la demande de terrains par les entreprises et les individus désirant s'installer dans la commune considérée. Les communes ont donc tout intérêt à prévoir des terrains disponibles en suffisance pour répondre à la demande de nouveaux contribuables et ont tendance à pratiquer le dézonage de terrains agricoles peu rentables au profit de terrains à bâtir. Ainsi, la clause du besoin permet de juguler quelque peu ces changements d'affectation.

## 5.2. AMENAGEMENT DES TERRAINS A LA PROPRIETE DES PRIVES

Le droit de propriété est garanti par la constitution en Suisse et représente un élément souvent conflictuel dans l'aménagement du territoire entre les propriétaires fonciers et les acteurs politico administratifs. Si la commune ne possède pas le terrain et qu'un projet privé est conforme en termes d'aménagement du territoire en respectant les affectations (zonage), la commune ne pourra pas s'y opposer parce qu'elle ne dispose d'aucune base légale. En effet, l'expropriation<sup>44</sup> des terrains doit se baser sur un intérêt public démontré, ce qui n'est pas le cas pour une revalorisation des sites de gare par une utilisation plus marquée des transports publics. Il existe donc souvent un conflit d'intérêts entre les propriétaires fonciers et les acteurs politico-administratifs qui a débouché ces dernières décennies sur un

<sup>43</sup> In Neuchâtel 2007 : *Plan directeur cantonal*. 1<sup>ère</sup> phase de révision, décembre.

<sup>44</sup> **L'expropriation formelle** (transfert forcé de tout ou partie du droit de propriété pour cause d'utilité publique de l'exproprié à l'expropriant, avec remise d'une indemnité juste versée à l'exproprié) n'existe pas en AT en Suisse. Par contre, il est possible d'y avoir recours pour les infrastructures de transport (route, rail, etc.) dans les cas où aucune autre alternative n'est envisageable (RUEGG 2005).

**L'expropriation matérielle** se distingue de la précédente par le niveau d'atteinte. Le Tribunal fédéral la définit ainsi : *Il y a expropriation matérielle lorsque l'usage actuel d'une chose ou son usage futur prévisible est empêché ou limité de façon particulièrement grave, de telle sorte que son propriétaire se trouve privé d'une faculté essentielle découlant du droit de propriété* [ATF 114 Ib 112].

développement continu de la jurisprudence fédérale en matière d'expropriation matérielle, de manière à restreindre drastiquement l'obligation faite aux autorités publiques d'indemniser les propriétaires fonciers en cas d'atteinte portée à leur droit de propriété et qui tiennent à combattre tout projet risquant de modifier l'attractivité (bruit, pollution, exposition, etc.) et la valeur foncière de leur bien. Cependant, en dernier recours, un consensus doit être obtenu, ce qui a tendance à augmenter la spéculation foncière (RUEGG 2000).

*« Les pouvoirs publics, en coordination entre canton et communes, doivent se mettre d'accord sur le développement acceptable et souhaitable pour la région avant de donner l'information sur le tracé définitif parce que dès ce moment-là, vous entrez dans un processus spéculatif où finalement il peut encore y avoir une série d'investisseurs et d'individus qui ont des projets qui ne sont pas forcément souhaités »* (Ingénieur civil mandaté pour le TransRUN, 17 février 2009).

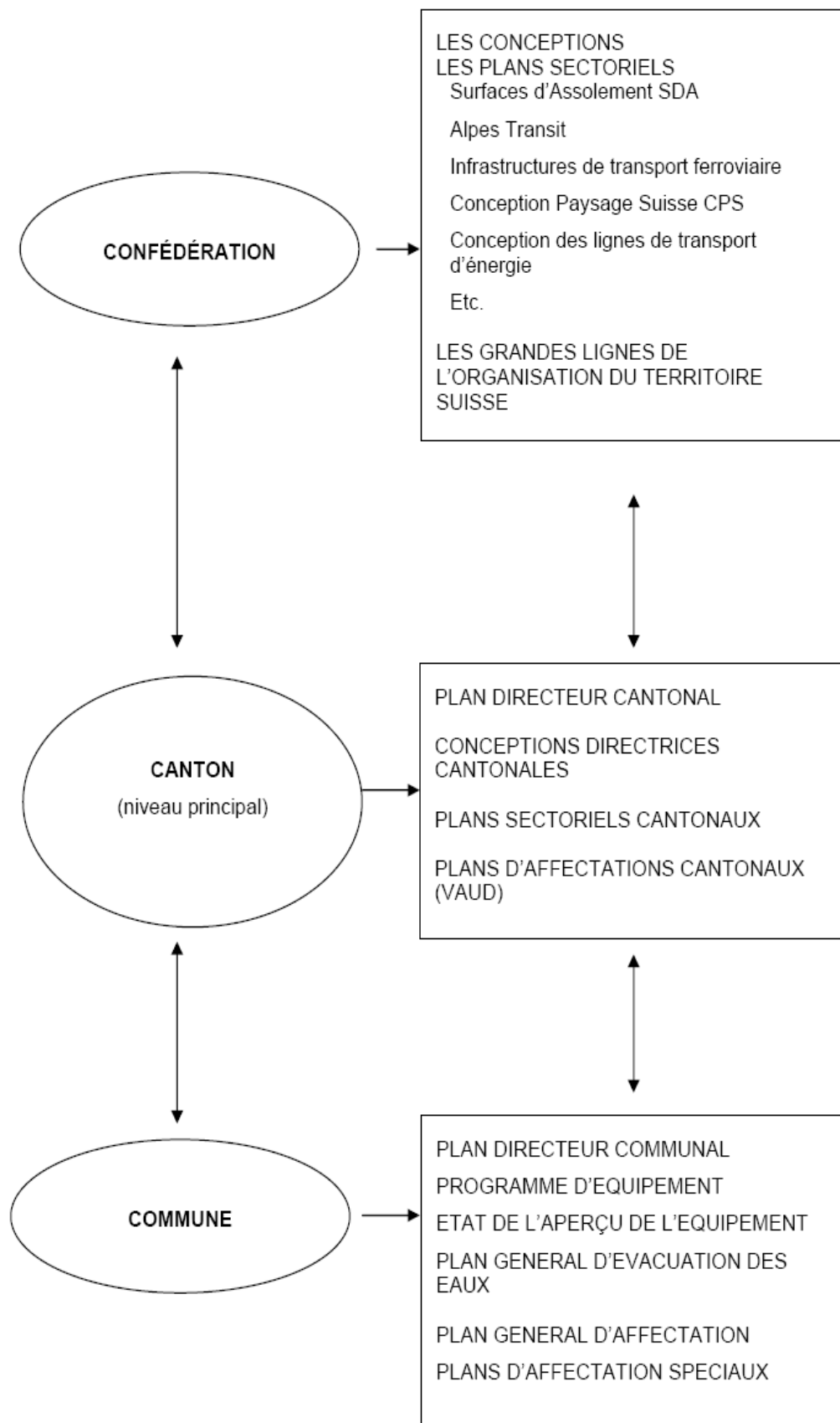
Les autorités publiques se basent donc sur un travail de promotion et d'incitation pour faire comprendre le bien-fondé d'une politique d'aménagement des sites de gare. D'une part, les plans d'aménagements locaux (PAL) permettent d'y parvenir par une affectation judicieuse des terrains (choix d'affectation, densité). D'autre part, lorsqu'un secteur de localité, de ville ou d'agglomération est identifié comme lieu stratégique, les autorités locales peuvent procéder à une réflexion globale et complète par une procédure de plan de quartier (plan d'affectation spécial). Cette dernière permet de mettre en place un concept général sur le développement d'un périmètre, qui peut ensuite se réaliser par étape pour aboutir à une qualité urbanistique obligeant les différents partenaires à se concerter et à associer l'Etat dans ces démarches. Enfin, une autre possibilité pourrait être d'intégrer davantage le canton dans une planification par le biais de plans d'affectation cantonaux en coordination avec le plan directeur cantonal (PDC) (RUZICKA-ROSSIER 2007).

En conséquence, la maîtrise du foncier apparaît comme un élément fondamental dans un projet d'infrastructure comme le TransRUN. Les actions sur le territoire mettent toujours en jeu le rapport entre les intérêts publics et privés régis par la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), qui laisse une place prépondérante aux propriétaires fonciers. Seulement pour des motifs d'intérêt public, la confédération et les cantons peuvent agir par voie législative (politique foncière) et prévoir l'expropriation et la restriction de propriété. En ce sens, la LAT coordonne les mesures prises par la Confédération, les cantons et les communes dans le but d'une utilisation mesurée du sol, notamment en ce qui concerne la protection du paysage (Figure 8). A ce propos, les zones de vignes proches de certaines gares du littoral neuchâtelois sont protégées par la législation fédérale qui interdit la réaffectation de ces zones.

Signalons également que d'autres bases légales et exigences viennent souvent court-circuiter l'application des lois spécifiques (droits d'opposition ou de recours prévus par la LAT, loi sur la protection de l'environnement, ordonnance sur la protection contre le bruit, etc.). De plus, notamment dans le domaine ferroviaire, certaines exigences nouvelles de rentabilité ou de mise en valeur du patrimoine posent des questions qui doivent encore être résolues (cf. règles de police –heures d'ouverture– auxquelles sont soumis les magasins présents dans les gares ou règles de la police des constructions s'appliquant sur les terrains de gare)<sup>45</sup>. A ce titre, nous allons aborder dans le chapitre suivant la question du lien entre sites de gares et valeurs foncières.

---

<sup>45</sup> D'après les notes du cours d'aménagement du territoire 2005-2006 donné par le professeur Jean Ruegg.

**Figure 8** : Les trois niveaux décisionnels en Suisse concernant l'aménagement du territoire.

Source : Ruzicka-Rossier (2007), p. 38.

## 6. LES ETUDES SUR LE LIEN ENTRE RENTE FONCIERE ET SITES DE GARE

La construction d'une nouvelle infrastructure ferroviaire implique des conséquences en termes de valorisation monétaire des territoires alentours :

*« Si vous faites passer une ligne à côté d'un terrain, sa valeur risque plutôt de subir une dépréciation liée aux nuisances engendrées (bruit, pollution, insécurité, exposition avec vue sur les voies, absence de gains d'accessibilité, etc.). Par contre, la construction d'une nouvelle gare est déterminante dans la valorisation foncière qui s'ensuit »* (Responsable chez CFF Immobilier, 10 octobre 2008).

### 6.1. VALEURS FONCIERES A PROXIMITE D'UNE GARE : CONSTATS

Pour un système de transport ferroviaire, *la relation entre l'infrastructure de transport, la localisation des gares et la valeur des terrains est, en théorie, fondamentale pour les marchés fonciers et la structure urbaine* (BALDWIN HESS ET AL. 2007 :1041). L'infrastructure de transport favorise en effet, selon la région desservie, l'accès au(x) centre(s), aux services de santé (hôpitaux), aux zones commerciales, aux écoles et universités, aux loisirs, etc. La localisation d'activités et de logements à proximité immédiate des gares et la possibilité de les relier rapidement et facilement influence clairement la valeur des propriétés (BALDWIN HESS ET AL. 2007). Les mécanismes d'ajustement des marchés fonciers et/ou immobiliers sont donc au cœur des interactions entre infrastructure de transport et mode d'occupation des sols.

Baldwin Hess et al. (2007) mentionnent plusieurs études ayant trait aux effets de la proximité avec une gare sur la valeur foncière des propriétés adjacentes. Cependant, les auteurs soulignent qu'il existe parfois un manque d'évidence de cet impact dû à la complexité des structures urbaines contemporaines et de l'imprédictibilité de certains types de déplacement. En plus, les conclusions de certaines études demeurent spécifiques aux zones analysées et ne peuvent être généralisées<sup>46</sup>. Certains chercheurs<sup>47</sup> ont souligné que la proximité avec une ligne de chemin de fer d'importance, où les trains sont fréquents et desservent rapidement une grande étendue géographique entraîne une meilleure valorisation foncière.

#### 6.1.1. L'approche hédonique des marchés immobiliers

Cette approche a été développée pour la première fois par Rosen (1974)<sup>48</sup>. Elle applique des méthodes mathématiques et statistiques pour mesurer le poids de chacune des caractéristiques d'un logement (surface de m<sup>2</sup>, cuisine intégrée, présence d'un balcon, orientation, bonne accessibilité, etc.) dans le prix d'un bien immobilier. La méthode hédonique sous-entend que l'utilité des consommateurs dépend des caractéristiques du bien en question. Les producteurs de logement offrent donc plutôt un ensemble de caractéristiques aux consommateurs plutôt qu'un logement homogène et indifférencié. En général, les caractéristiques peuvent être rangées en deux catégories : celles qui décrivent le logement lui-même et celles qui tiennent compte de sa localisation (GRAVEL ET AL. 1997). Les éléments influençant positivement les prix des biens immobiliers (accessibilité, présence de voies de communication et de transports publics, position centrale, surfaces disponibles, etc.) peuvent

<sup>46</sup> Une méthode de recherche spécifique, un système de transport unique à la région considérée, un usage du sol particulier ou encore une politique d'aménagement du territoire locale sont autant de contraintes limitant la généralisation (RICE CENTER 1987).

<sup>47</sup> Cervero (2007), Floor et al. (2007) et Graaff et al. (2007).

<sup>48</sup> In **Rosen**, S. 1974 : Hedonic prices and implicit markets : product differentiation in pure competition. In *Journal of Political Economy*, 85, 433-440.

être contrebalancés par les éléments négatifs (nuisances, frais d'entretien, encombrement, places de parc, etc.) pour lesquels des solutions techniques existent mais impliquent des surcoûts.

### 6.1.2. Accès aux gares et valorisation du prix d'un bien immobilier

S'agissant des modèles d'estimation hédonique jugeant l'impact des infrastructures de transport sur les valeurs foncières, les modèles utilisent les valeurs immobilières résidentielles en tant que variable dépendante pour estimer les primes sur l'immobilier aux alentours des gares ferroviaires. Les variables explicatives intègrent les caractéristiques décrites ci-dessus. Précisons que les travaux de Deymier (2005), Baldwin Hess et al. (2007), Debrezion et al. (2007), Cervero (2007), Floor et al. (2007), Gatzlaff et al. (1993), Grass (1992) et Pels et al. (2007) utilisent tous une méthode d'analyse hédonique pour tout ou partie de leur étude. Selon Baldwin Hess et al. (2007), en général, les études sur le sujet disposent d'une corrélation statistique suffisante entre valeurs foncières résidentielles et accès aux gares. Les effets les plus significatifs se trouvant à l'intérieur des zones les plus proches des gares, même si une localisation trop proche de ces dernières peut parfois résulter en une baisse de prix. Selon Debrezion et al. (2007), les propriétés se situant dans les zones les plus favorisées expérimentent parfois une prime allant jusqu'à 32%, même si certaines études n'ont pas démontré d'effet significatif sur la valeur des biens (par exemple Gatzlaff et al. (1993) pour le Metrorail de Miami).

## 6.2. VALEURS FONCIERES A PROXIMITE D'UNE GARE EN PROJET : CONSTATS

Certaines études ont aussi cherché à connaître les effets sur la valeur foncière des anticipations concernant une ligne ferroviaire future (FERGUSON ET AL. 1988) (GATZLAFF ET AL. 1993) (GRASS 1992) (DEYMIER 2005). Les résultats obtenus par Deymier (2005) montrent que les agents immobiliers ont rapidement anticipé les effets bénéfiques de l'ouverture du périphérique nord de Lyon. En effet, la capitalisation immobilière des gains d'accessibilité s'est déjà réalisée un an après le début de la construction de l'infrastructure et environ quatre ans avant sa mise en service. Deymier (2005) mentionne quelques autres études<sup>49</sup> qui aboutissent aux mêmes conclusions qu'elle, mais en déterminant arbitrairement l'année de seuil comme la date de l'annonce de l'amélioration du réseau de transport ou la date de l'ouverture de l'infrastructure. Cependant, *la plupart des travaux recensés sur les anticipations avancent que les primes d'accessibilité engendrées par l'infrastructure sont capitalisées dans les prix du logement à partir de la mise en service de l'ouvrage, voire même dans les années suivantes* (DEYMIER 2005 : 22-23). Précisons tout de même que Deymier s'est focalisée sur les ouvrages de transport routier alors que nous nous penchons sur les infrastructures ferroviaires.

Ferguson et al. (1988) démontrent qu'il existe un manque de consensus concernant l'impact d'une infrastructure de transport sur la rente foncière dans la littérature, notamment à cause des facteurs locaux propres à chaque ville mais également à cause du caractère des impacts sur l'usage du sol découlant des infrastructures de transport qui se manifestent sur le long terme. Paradoxalement, la plupart des études à ce sujet, notamment pour des raisons de faisabilité, se focalisent sur le court terme. Ferguson et al. (1988) ont examiné les effets avant la mise en service d'un système ferroviaire léger à Vancouver sur les valeurs immobilières des maisons familiales individuelles. Ils ont trouvé qu'il y a effectivement eu une hausse de la valeur due à une baisse des coûts de transport attendue, et pour des raisons de spéculation

<sup>49</sup> Dont les auteurs suivants: **McDonald**, J.-F. and **Osuji**, C. I. 1995: The effect of anticipated transportation improvement on residential land values. *Regional Science and Urban Economics*. N°25. Vol. 3. 261-278.

immobilière. Mais cet effet n'a été clairement défini que pendant une année de la série temps étudiée. De plus, ils indiquent que le marché a pris trois ans pour réagir après l'annonce de la localisation des gares pour des raisons d'incertitude entourant le projet.

D'après Gatzlaff et al. (1993) et leur étude sur le MetroRail de Miami (mis en service en 1984), il y a certes eu un effet d'anticipation sur les valeurs foncières suite à l'annonce du développement des gares du métro<sup>50</sup>, mais l'évidence statistique demeure faible et insuffisante pour juger d'un impact durable sur les prix immobiliers de ces zones par rapport à la région urbaine de Miami.

## 7. PLUS-VALUE FONCIERE ET COLLECTIVITE PUBLIQUE

Nous avons vu à quel point en Suisse la LAT se base sur l'opposition entre intérêts publics et privés. Par la suite, nous avons explicité le lien possible entre rente foncière et infrastructures de transport. Nous nous intéressons ici aux mécanismes envisageables pour capter la plus-value foncière découlant de l'implantation d'une infrastructure de transport sur le territoire.

Précisons d'emblée qu'à l'échelle suisse, seuls deux cantons, Bâle-ville et Neuchâtel, disposent d'un instrument de prélèvement de la plus-value foncière, mais uniquement en termes d'aménagement du territoire ; par exemple, lorsqu'un terrain change d'affectation et passe d'une zone agricole à une zone à bâtir (RUEGG 2000).

*« Cette différence, le canton de Neuchâtel en prend 20% pour alimenter un fond cantonal, qui, d'une part, permet de dédommager les propriétaires lésés par des mesures d'expropriation matérielle et, d'autre part, de financer des études d'aménagement du territoire. »* (Urbaniste communal de la ville de La Chaux-de-Fonds, 4 mars 2009).

La perception d'une partie de la plus-value foncière suite à une réaffectation ne pose pas problème mais son utilisation est sujette à débat parce qu'elle ne bénéficie pas directement aux collectivités locales :

*« Si un terrain est dézonné et affecté à de l'habitat, la ville n'a pas seulement des coûts en termes d'équipements<sup>51</sup>, mais également de grandes répercussions en termes de frais d'infrastructures [écoles, lignes de bus, gares, etc.]. Je souhaiterais que l'on puisse percevoir la plus-value pour l'affecter à ces terrains-là, pour la réalisation des infrastructures induites par la mesure d'aménagement du territoire. Mais actuellement, on n'a aucune base légale pour le faire »* (Urbaniste communal de la ville de La Chaux-de-Fonds, 4 mars 2009).

Cependant, en ce qui concerne le captage de la plus-value foncière induite par une nouvelle infrastructure de transport sur des territoires adjacents, il n'existe aucun instrument de perception à l'heure actuelle. Cette plus-value induite est donc entièrement au profit des propriétaires fonciers de ces zones.

*« Au niveau de la ville, on a aussi tout intérêt à revaloriser une friche au centre-ville, à proximité de la gare. On crée des emplois et de l'habitat plutôt qu'en périphérie où on devrait finalement financer de nouvelles infrastructures de desserte, etc. C'est clair que des plus-values vont apparaître mais on n'a aucune base légale pour définir un périmètre d'application. D'ailleurs, pour certains projets comme Le Corbusier ou TransEurope, c'est déjà trop tard si on voulait partir sur de telles mesures puisque*

<sup>50</sup> Les discussions avec les responsables de l'aménagement du territoire de Miami indiquent que les premières annonces publiques, principalement par le biais des journaux locaux, se sont réalisées à partir de 1980 (GATZLAFF ET AL. 1993).

<sup>51</sup> Le règlement (programme) d'équipement attribue les frais d'équipement (routes, canalisations, énergie, etc.) d'après d'une clé de répartition entre pouvoirs publics et propriétaires fonciers.

*ces projets sont déjà en cours de réalisation* » (Urbaniste communal de la ville de La Chaux-de-Fonds, 4 mars 2009).

Mentionnons que la plupart des acteurs privés interrogés rejettent cette possibilité de captage qui est perçue comme un impôt supplémentaire qui ne ferait qu'inciter les contribuables neuchâtelois à partir. De plus, les lobbys immobiliers s'opposent fermement à un tel mécanisme de captage et le jugent irréalisable en Suisse à l'heure actuelle.

En conséquence, les conditions pour un aménagement optimal en Suisse par les acteurs politico-administratifs (solution politique et démocratique) ont été combattus par les opposants (coalition anti-aménagement regroupant la majorité des propriétaires fonciers) et de ce fait, la LAT ne bénéficie pas d'un véritable instrument de prélèvement et de redistribution de la plus-value foncière mais se caractérise plutôt par un processus purement juridique d'élaboration des règles du jeu avec une absence totale de flexibilité, notamment dans l'attribution des compensations (NAHRATH 2004) (RUEGG 2000). De plus, les aspects environnementaux tels la lutte contre l'étalement urbain ou encore la problématique du surdimensionnement des zones à bâtir ne peuvent être pleinement jugulés par la solution jurisprudentielle.

## 7.1. QUEL MECANISME DE CAPTAGE ENVISAGEABLE ?

Dans l'optique thématique de la présente étude, la mise en place d'un mécanisme de prélèvement et de redistribution de la plus-value foncière serait des plus intéressantes. En effet, nous avons vu au travers d'un certain nombre d'études qu'il existe une capitalisation immobilière et foncière qui apparaît avec la construction d'une nouvelle infrastructure de transport. Les plus-values réalisées sont donc actuellement perçues par les propriétaires fonciers dans leur intégralité puisqu'il n'existe pas d'instrument de captage à l'heure actuelle. Pourtant, les pouvoirs publics n'ont-ils pas droit eux aussi à un « retour sur investissement », sachant que ce sont bien souvent ces derniers qui financent les infrastructures de déplacement ? Dans une perspective plus globale, la mise en place d'un tel mécanisme engendrerait notamment des rentrées fiscales supplémentaires non négligeables, qui pourraient être attribuées au financement des infrastructures de transport, mais aussi aux établissements scolaires et à tous les aménagements de mobilité douce qui permettent d'améliorer la qualité de vie des espaces considérés.

Le principal obstacle à la réalisation d'un tel mécanisme est bien entendu la délimitation de la zone d'impact de la capitalisation immobilière découlant de la nouvelle infrastructure de transport. A l'échelle de la Suisse, on pourrait imaginer que lors du choix du tracé définitif par les aménagistes, les différentes administrations communales, dont le périmètre est affecté par la présence « future » d'une gare, définissent une taxe sur la plus-value foncière. Cette dernière serait définie par la variation en pourcentage de la valeur des transactions immobilières et foncières entre les deux périodes (avant et après l'annonce du tracé) en fonction de la demande de nouvelles constructions (attractivité soudaine de la région), de l'augmentation des transactions foncières et/ou immobilières (constructions effectives) ou encore de la densification du tissu bâti. Bien entendu, cette idée reste floue et ne demande qu'à être approfondie. Ce que nous pouvons affirmer, c'est que l'essentiel de la capitalisation immobilière a lieu dans un périmètre autour de la gare variant de quelques centaines de mètres à quelques kilomètres tout au plus. En outre, il s'agit d'un effet local sur les entités territoriales communales en sachant que les effets de la capitalisation dépendent des caractéristiques locales et ne se prêtent que difficilement à la généralisation.

### 7.1.1. PPP et captage de la plus-value

Nous avons parlé, à la fin de la troisième partie, des possibilités d'exploitation foncière et immobilière dans le cadre d'un PPP. Nous savons que l'objectif des partenaires privés est de réaliser des profits et que les aménagements qui en découlent ne sont pas forcément compatibles avec les anticipations des pouvoirs publics en terme de développement territorial. Pour cette raison, certaines surfaces bien définies pourraient être mises à disposition des partenaires privés pour des développements annexes dans le cadre du montage en PPP.

*« Les pouvoirs publics vont soit fixer les règles pour le privé qui réalisera les aménagements ou alors les réaliser eux-mêmes, mais le résultat sera le même parce que les règles que les pouvoirs publics auront fixés seront celles du développement qu'ils souhaitent » (Ingénieur civil mandaté pour le TransRUN, 17 février 2009).*

Dans ce cas, la fixation des contrats permet d'élaborer un schéma de financement entre partenaires où le captage de la plus-value fait partie intégrante du montage financier.

Un des acteurs interrogés, Florian Néméti, abonde encore davantage dans ce sens en incitant à intégrer au projet tous les acteurs qui pourraient bénéficier des retombées foncières et immobilières induites par la nouvelle infrastructure de transport :

*« Si les autorités jouent bien, si elles sont habiles, qu'est-ce qu'elles pourraient dire au secteur immobilier ? « Nous avons là des terrains qui aujourd'hui ne valent pas grand chose et vous pourrez faire tout ce que vous voulez, mais vous n'arriverez pas à les faire valoir plus, parce que les gens ne veulent pas venir habiter là. Maintenant, nous développons un concept RUN-TransRUN et ces terrains vont prendre de la valeur parce que là les gens vont s'y intéresser. Alors vous comprenez qu'avec un investissement d'une telle ampleur pour réaliser le TransRUN, vous en profiterez également. Mais nous ne pouvons pas prendre tout l'investissement chez nous et puis vous laisser profiter de la hausse du prix du terrain. Donc si vous voulez profiter de la hausse de la valeur, nous nous mettons d'accord, nous montons ce projet et vous vous joignez en tant que partie prenante. Mais alors sachez que nous exigeons un retour pendant x années sur la rente foncière. » Et là, le promoteur immobilier a le choix : soit il gagne, peut-être moins que ce qu'il gagnerait si il avait tout le bénéfice, mais plus que si il ne pouvait pas exploiter les terrains. Moi je pense que c'est ça la clé du succès, c'est des autorités qui sont rapides dans la communication et dans la négociation en soulignant que ce projet sert à tout le monde, donc tout le monde doit d'abord y adhérer, le soutenir, puis après le financer pour en bénéficier. Si on arrive à ça je pense qu'on est en plus dans une démarche démocratique qui est beaucoup plus avancée que ce qu'on a vu jusqu'à maintenant » (Membre de la direction de la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie, 14 janvier 2009).*

Une « valeur d'usage » pourrait ainsi être calculée en fonction à la fois de la demande commerciale et industrielle d'une part et de la demande résidentielle dans les sites de gare concernés d'autre part. La zone d'influence pourrait être déterminée à l'aide de la distance de déplacement à pied pour se rendre de la gare à ses espaces multifonctionnels immédiatement adjacents et des propriétés résidentielles jusqu'à la gare.

## 8. L'EXPLOITATION DE LA PLUS-VALUE FONCIERE PAR LES CFF ET PAR LES ACTEURS PRIVÉS

La revalorisation des gares et de leurs abords concerne une multitude d'acteurs dont les intérêts, les contraintes et les actions influencent la faisabilité de projets territoriaux. Nous avons tenté de cerner leurs logiques d'implication dans le développement de projets autour des gares dans l'optique du TransRUN, mais aussi leurs raisonnements financiers qui

pourraient justifier une participation au sein d'un PPP. Même si les acteurs s'accordent à reconnaître de multiples intérêts à des projets de mise en valeur des secteurs de gares, n'omettons pas de citer que les logiques parfois divergentes et les marges de manœuvre limitées des principaux partenaires apparaissent.

## 8.1. LES CFF : DEUX LOGIQUES FINANCIERES CONCERNANT LES INFRASTRUCTURES

Avec un patrimoine de 100 millions de m<sup>2</sup>, les CFF sont le deuxième propriétaire foncier de Suisse après la Confédération. Son portefeuille contient de nombreux objets idéalement situés en termes d'accès au réseau de transport: gares, terrains aux abords des gares et immeubles de bureaux. Autant de lieux qui se prêtent à la réalisation de projets aussi divers que rentables selon le responsable chez CFF Immobilier interrogé.

Devenues obsolètes pour l'exploitation ferroviaire, les friches ferroviaires, qui représentent 2,8 millions de m<sup>2</sup> du parc immobilier des CFF, sont en reconversion. De grande ampleur, les terrains se prêtent autant à la construction de logements, de bureaux, de services et de commerces à proximité des transports publics, et confirment l'attractivité des centres-villes. Ces surfaces disponibles offrent une alternative intéressante à l'étalement urbain en évitant de nouvelles constructions en périphérie, sources d'une nouvelle augmentation du trafic pendulaire (JACCAUD ET AL. 2008).

La stratégie de financement des projets d'infrastructures adoptée par CFF Immobilier se différencie entre, d'une part, les ouvrages infrastructurels (lignes, tunnels, ponts, passages sous voies, bâtiments de pilotage du trafic ferroviaire) et, d'autre part, les ouvrages immobiliers (gares, halles d'entretien du matériel roulant, bâtiments avec utilisateurs CFF ou locataires non-CFF). Nous avons déjà évoqué au préalable le financement partiel ou total à fonds perdus concernant la première catégorie d'infrastructures parce que ces ouvrages ne génèrent pas de revenus suffisants permettant de rembourser le capital investi<sup>52</sup>. Concernant la deuxième catégorie, une différenciation de la stratégie immobilière est appliquée en fonction de trois grands domaines d'activité de CFF Immobilier : l'immobilier industriel, les gares et l'immobilier de développement.

### 8.1.1. L'immobilier industriel

Il comprend la gestion des halles de maintenance du matériel roulant des CFF. A cette catégorie appartiennent aussi les immeubles de bureau CFF, comme par exemple ceux attribués à la direction générale et qui se caractérisent par des utilisateurs internes aux CFF. Selon le responsable chez CFF Immobilier, l'immobilier industriel a souvent recours à des sources de financement extérieurs parce que ces investissements sont la plupart du temps rentables dans le temps (autoportants). Dans ce cas, la gestion immobilière fonctionne beaucoup plus selon les lois du marché parce que même si ces bâtiments sont propriété des CFF, une rente de location traditionnelle est versée par les différents utilisateurs internes à CFF Immobilier. En conséquence, pour un bien immobilier dont les CFF sont propriétaires mais qui n'a pas de potentiel de prise de valeur parce que situé en zone périphérique, la stratégie financière de CFF Immobilier consiste à se dessaisir de la propriété du bien en question.

---

<sup>52</sup> Pour plus de précision, voir la deuxième partie (chapitre 2.3.1.).

### 8.1.2. Les gares

*« En général, il existe un dogme : nous ne nous dessaisissons pas des gares parce que nous considérons ces dernières comme un patrimoine d'importance absolument stratégique sans lequel nous ne pouvons pas faire fonctionner un système ferroviaire » (Responsable chez CFF Immobilier, 10 octobre 2008).*

En conséquence, CFF Immobilier est l'unique propriétaire et investisseur des gares dont les utilisateurs-locataires sont par exemple Valora, Coop, Migros, etc., donc n'importe quelle enseigne privée désirent louer une parcelle dans une gare. *« En d'autres termes, nous sommes les investisseurs du bâtiment de la gare et nous mettons à disposition de locataires nos surfaces » (10 octobre 2008).*

### 8.1.3. L'immobilier de développement

Cette catégorie comprend des immeubles qui sont situés plus ou moins à proximité des gares, mais qui ne remplissent pas une fonction ferroviaire. Ce sont d'une part des acquis historiques :

*« Prenez l'exemple de trois immeubles locatifs, d'appartements à Muttenz (BS). Ce sont des immeubles qui ont été construits à l'époque pour des employés CFF en liaison avec la gare de triage juste à côté. Il n'en demeure pas moins que ce sont des immeubles locatifs ; si nous n'en sommes plus propriétaires, ça n'a strictement aucun effet sur notre fonctionnement en tant qu'entreprise de transport public » (Responsable chez CFF Immobilier, 10 octobre 2008).*

Toutefois, ces acquis procèdent également de libérations de zones suite à des modifications organisationnelles ou technologiques. Par exemple :

*« Si on dispose d'une halle industrielle sous-utilisée en plein centre de Zürich et qu'à la place de cette halle on peut très bien développer un immeuble, alors on va pratiquer une migration. C'est-à-dire que l'on substitue l'usage ferroviaire, qui se trouve à cet endroit et qu'on va implanter sur un foncier à valeur potentielle bien moindre par le développement d'un projet immobilier plus lucratif. Par exemple, dans une situation de centralité, on va y développer du logement, des immeubles de bureaux, des commerces, etc. » (Responsable chez CFF Immobilier, 10 octobre 2008).*

Précisons que CFF Immobilier pratique une approche différenciée pour les projets à plus haute valeur ajoutée par rapport aux projets dont le potentiel est moindre. Par exemple, les CFF sont enclins à contribuer pleinement à des projets situés à Zürich, Bâle ou Genève et qui peuvent augmenter leurs possibilités commerciales :

*« Pour ces projets, les CFF peuvent rester investisseurs, peuvent faire tout le travail de promotion et de construction en allant chercher sur le marché immobilier un locataire, qui peut s'appeler UBS par exemple, et rester à la sortie propriétaires » (Responsable chez CFF Immobilier, 10 octobre 2008).*

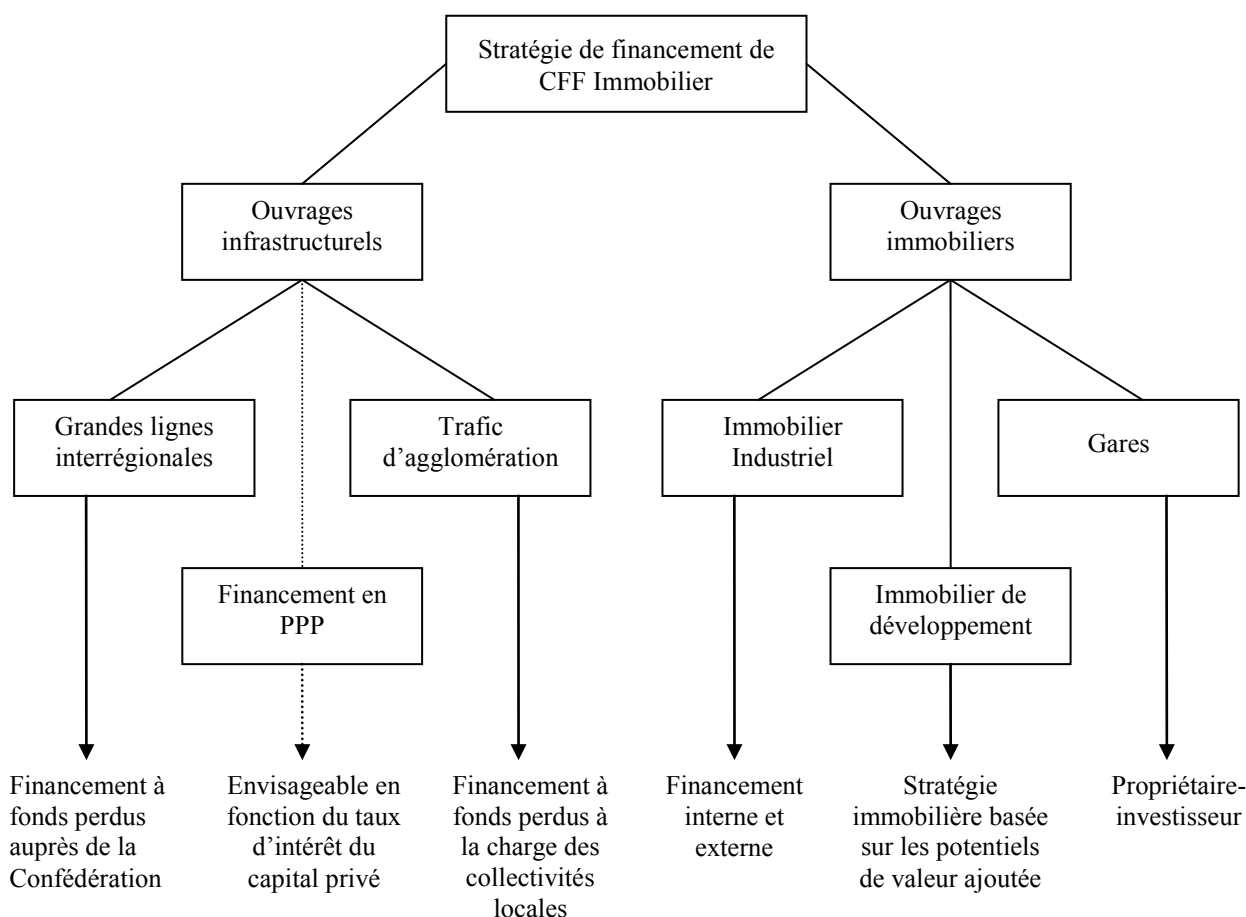
De même, des projets disposant de certaines opportunités financières particulières sont susceptibles d'inciter les CFF à rester propriétaires des surfaces ou friches ferroviaires en question (comme par exemple pour le projet TransEurope à Neuchâtel). Pour le reste, soit les emplacements à moindre valeur ajoutée (Lucerne, Thoun ou Winterthur par exemple), les CFF ne vont réaliser qu'une partie du travail de promotion :

*« Typiquement, on va chercher une autorisation de construire en vigueur, chercher un locataire intéressé mais ne pas construire le bâtiment. Donc on va vendre ce produit, c'est-à-dire le terrain avec le locataire et l'autorisation de construire en vigueur, à une compagnie d'assurance ou à une caisse de pension qui terminera le*

*travail de promotion et qui sera l'investisseur final* » (Responsable chez CFF Immobilier, 10 octobre 2008).

Par ailleurs, lors d'une mise à disposition des terrains, les CFF privilégient parfois le droit de superficie<sup>53</sup> qui, tout en présentant un avantage évident pour eux, peut hypothéquer la réalisation d'un projet immobilier. La Figure 9 résume la stratégie financière globale pratiquée par CFF Immobilier.

**Figure 9** : Représentation schématique de la stratégie de CFF Immobilier.



Source : élaboration propre.

#### 8.1.4. L'exploitation de la plus-value et PPP

Les développements précédents nous ont permis de comprendre le fonctionnement de CFF Immobilier qui est un acteur dominant dans l'organisation territoriale des activités près des gares et dont le poids va encore croître ces prochaines années à la vue des friches ferroviaires qui seront réaffectées. Les études scientifiques nous ont montré qu'il apparaît une plus-value foncière non négligeable à proximité des gares et les CFF profitent bien entendu de leur

<sup>53</sup> Droit de superficie : droit réel exercé, pendant la durée du bail, par le locataire sur les constructions qu'il a édifiées sur le terrain du bailleur (Dictionnaire Larousse 2004).

localisation proche des gares : lors du développement d'une nouvelle gare, ils bénéficient directement sur leur propre foncier de l'effet d'implantation de cette gare. Il est donc évident qu'en cas d'implication des CFF dans le cadre d'un PPP pour le TransRUN, ceux-ci pourraient exploiter à leur guise les potentiels des terrains de gares comme source de rentabilisation de l'investissement consenti.

Concernant les terrains alentours qui ne sont pas en leur possession, les CFF ne disposent pas de moyens de contrainte pour exiger une rétrocession d'une partie de la plus-value foncière qui découle de l'implantation d'une nouvelle gare dans une région, ou tout du moins concernant la plus-value potentielle ou théorique qui peut être estimée (expertise).

*« Il n'existe pas de mécanismes qui font que nous pouvons capter tout ou partie de la rente foncière. (...) Si nous vous avons comme voisin et que vous profitez du fait que nous construisons une gare, nous n'avons pas de moyens de vous demander de passer à la caisse »* (Responsable chez CFF Immobilier, 10 octobre 2008).

Par contre, en ce qui concerne la plus value effective qui apparaît lors de la vente du bien immobilier, les CFF semblent pratiquer une autre politique:

*« Il existe dans certains cas, je pense à une opération que nous menons à Massagno au Tessin, des dispositifs légaux qui permettent dans un deuxième temps, lorsque les propriétaires concernés par la réalisation d'une gare ou par des travaux qui ont créés une plus-value vendent leurs immeubles, d'exiger une rétrocession d'une partie du produit de la vente »* (Responsable chez CFF Immobilier, 10 octobre 2008).

## 8.2. LES COMMERCE ET LEURS LOGIQUES D'IMPLANTATION

### 8.2.1. Commerces de gare et commerces de proximité

D'après les entretiens réalisés auprès de la CIN et de la CNCI<sup>54</sup>, des conditions équitables (par exemple les heures d'ouverture des magasins) doivent être appliquées entre les commerces situés près des gares et les commerces du centre-ville pour éviter la disparition des commerces de proximité. Chenal et Kaufmann (2008) rappellent à travers leur étude de cas sur Estavayer-le-Lac combien une infrastructure de déplacement peut inciter la population à consommer ailleurs suite à l'élargissement de l'accessibilité induite par l'ouvrage. Les traditionnelles échelles spatiales de consommation de la population s'en trouvent modifiées parce que des centres plus importants sont désormais situés dans un rayon temporel d'accessibilité qui relevait autrefois strictement du local. En conséquence, la vitalité du commerce local s'en trouve amoindrie, notamment face à la concurrence des centres commerciaux et leur pléthore de produits disponibles au même endroit.

*« Le TransRUN ne va pas améliorer les choses pour les commerces de proximité. Les propriétaires d'immeubles qui ont des devantures au centre-ville se font du souci : pour les boutiques, il y a déjà beaucoup de surfaces libres et de changements en ce moment. En conséquence, les prix de location qui étaient très élevés à un moment ont considérablement baissé »* (Directeur de la CIN, 12 janvier 2009).

Cependant, précisons qu'il n'est pas forcément évident de localiser des surfaces commerciales dans ou aux abords des gares en raison de contraintes spécifiques à ces zones (congestion du trafic aux heures de pointe, places de parcs limitées, surfaces de ventes exigües et limitées, problèmes de livraison et de locaux de stockage, etc.). De Graaf et al. (2007) se sont focalisés

---

<sup>54</sup> Respectivement la Chambre immobilière neuchâteloise (CIN) et la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie (CNCI).

sur la qualité des zones de gare et la question de l'usage multifonctionnel du sol dans ces zones. Des résultats d'entretiens avec des employés d'un centre multifonctionnel d'Amsterdam (« Zuid World-Trade-Centre ») sur leur désir de payer (willingness-to-pay ou WTP) pour bénéficier d'aménités proche de leur lieu de travail (restaurants, supermarchés, centres de soin, etc.) sont mentionnés. Il en ressort que les employés ont une faible WTP pour des aménités de type récréatives ou publiques (office de poste, espaces verts). En effet, les auteurs constatent que ces aménités sont jugées comme faisant partie intégrante des droits d'accès à tout le monde et ne peuvent pas faire l'objet d'une réflexion en termes de paiement pour en bénéficier. Ils ont aussi démontré les avantages que peuvent tirer les propriétaires de commerces d'une proximité avec le rail, notamment les supermarchés qui récoltent une WTP de la part des employés élevée, de même que la présence de centres de soin quotidien ou de sport (fitness). Enfin, une bonne accessibilité aux transports publics semble être un facteur déterminant pour les employés interrogés à ce sujet.

## 8.2.2. La Coopérative Migros Neuchâtel-Fribourg

La Coopérative Migros Neuchâtel Fribourg fait partie du conglomérat Migros, le plus grand groupe de distribution alimentaire en Suisse<sup>55</sup>. Le directeur de la Coopérative, Fabrice Zumbrunnen, précise que des discussions prospectives concernant le RUN ont eu lieu, notamment avec certaines communes, mais pas spécifiquement autour du projet TransRUN.

*« Le réseau urbain neuchâtelois en général manque un peu de réalisations concrètes, ce sont des ambitions politiques qui ont de la peine à se traduire par une réalité tangible. Par contre, le TransRUN est une ambition beaucoup plus concrète qui peut toucher le quotidien des gens. Dans ce sens-là, je m'y intéresse mais le temps politique n'est pas le temps économique qui est davantage orienté sur les cinq ans à venir. Donc l'horizon temporel du projet étant trop lointain, je me contente pour l'instant de suivre son évolution et je m'intéresse aux éventuelles opportunités d'occuper le terrain, pour l'instant liées aux gares ou aux zones directement attenantes aux gares » (Directeur de la Coopérative Migros Neuchâtel-Fribourg, 3 mars 2009).*

Pour ce qui concerne les discussions relatives à des implantations dans les gares, les contacts se prennent en général directement avec les CFF.

*« En fonction du financement décidé et de l'implication des CFF, ces derniers vont agir comme toute entreprise qui se respecte, à savoir qu'ils vont faire des analyses économiques et financières et des tests de marché. Comme j'ai des contacts réguliers avec CFF Immobilier, ils n'hésiteront pas à frapper à notre porte pour nous demander si nous sommes intéressés par le projet qu'ils ont monté » (Directeur de la Coopérative Migros Neuchâtel-Fribourg, 3 mars 2009).*

### 8.2.2.1 La logique d'implantation commerciale dans les gares

La logique d'implantation commerciale du groupe Migros dans les gares est intimement liée à la problématique des lieux de passage :

*« Partout où il y a des gens qui circulent et où il y a augmentation de cette fréquentation, il y a un intérêt commercial, ça c'est évident. Maintenant, il y a une très grande différence entre un lieu de destination et un lieu de passage en Suisse, si je simplifie un peu les choses. Et un des problèmes auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui, c'est que pour que le lieu de passage ait la même attractivité*

---

<sup>55</sup> Migros est constituée de dix entreprises (Coopératives) indépendantes juridiquement qui se partagent le territoire suisse. La Coopérative Migros Neuchâtel-Fribourg englobe cinq cantons totalement (comme Neuchâtel) ou partiellement ; 3000 collaborateurs y travaillent.

*qu'un lieu de destination, il faut comparativement beaucoup de passages. L'exemple très clair, c'est celui d'une grande gare, comme Berne ou Zürich. Il y a des millions de passages, donc à partir de là ça commence à justifier des implantations commerciales. Mais il y a aussi beaucoup de déchets d'un point de vue strictement commercial ; 85% des gens passe tout droit. Alors que si vous êtes dans un centre de destination et si vous placez bien votre magasin, vous avez le 100% des gens qui viennent pour consommer. Donc ça c'est le gros problème des gares » (Directeur de la Coopérative Migros Neuchâtel-Fribourg, 3 mars 2009).*

Le directeur de la Coopérative Migros relève aussi que l'attractivité des petites et moyennes gares pour une implantation commerciale est dépendante des contraintes financières exigées par CFF Immobilier :

*« Nous étions en contact avec CFF Immobilier concernant le projet TransEurope, mais nous nous sommes retirés. Le seul avantage des petites gares est celui de bénéficier d'horaires élargis mais les CFF en profitent pour exiger des prix de location totalement prohibitifs. Ce qui fait qu'aujourd'hui, vous pouvez y réaliser du chiffre d'affaire mais pas de profitabilité. Maintenant, ce n'est pas le cas des grandes gares, parce que finalement vous avez une différence de coûts de location de surface de l'ordre de 25% supérieure, mais vous avez un potentiel auquel vous ajoutez un chiffre. Concernant les plus petites gares, ce qui va certainement advenir ces prochaines années, lorsque les locataires déposeront le bilan au fur et à mesure, CFF Immobilier viendra avec d'autres conditions locatives et on verra à ce moment-là si on est intéressé. Donc on n'a pas fermé la porte. Mais aujourd'hui les CFF gagnent davantage d'argent avec l'immobilier qu'avec le trafic des voyageurs, ça c'est une évidence. Et ils ont tendance, ce que je comprends, à profiter de la situation. Je ne leur jette pas la pierre lorsque je dis cela. Simplement, notre intérêt ne rencontre pas forcément le leur. » (3 mars 2009).*

Une autre problématique relevée est celle des conditions de travail dans les gares :

*« Pour vous en sortir dans une gare, vous devez gagner en souplesse du point de vue des conditions de travail pour équilibrer ce que vous payez en trop au niveau du loyer. Pour notre concurrent principal dans les gares, Coop Pronto, et pour des magasins du groupe Migros comme Migrolino qui sont présents dans les gares, les conditions de travail ne sont pas les mêmes que pour les centres de distribution habituels. En effet, l'exploitation est assurée par des franchisés<sup>56</sup> qui se basent sur la loi du travail et non pas sur des conventions collectives, par exemple pour fixer les conditions salariales. Au final, le calcul est relativement aisé à ce niveau: ce que vous payez en trop au niveau du loyer, vous devez l'économiser sur la force de travail, point. C'est brutal mais c'est comme ça. Aujourd'hui, le développement des centres de commerces dans les gares correspond à une baisse, à une péjoration des conditions de travail dans le commerce de détail » (Directeur de la Coopérative Migros Neuchâtel-Fribourg, 3 mars 2009).*

#### 8.2.2.2. La logique d'acquisition foncière et immobilière

D'après le directeur de la Coopérative Migros Neuchâtel-Fribourg, des acquisitions immobilières et foncières font partie de la stratégie de croissance, mais toujours dans une perspective commerciale liée au métier de base de la distribution alimentaire et des activités annexes du groupe, ce qui n'est pas le cas de la Caisse de pension par exemple qui intègre d'autres logiques de gestion et d'acquisition. Mais les deux logiques ne sont pas forcément incompatibles puisqu'en cas d'impossibilité de réaliser le projet commercial anticipé, Migros Neuchâtel-Fribourg a la possibilité de revendre le terrain à la Caisse de Pension Migros qui

<sup>56</sup> Un franchisé est au bénéfice d'une franchise, c'est-à-dire d'un droit d'exploitation d'une marque ou d'une raison sociale, concédé par une entreprise à une autre sous certaines conditions (Larousse 2004).

prend alors en charge la promotion d'un autre type de développement (résidentiel, industriel, etc.)<sup>57</sup>.

L'application d'un droit de superficie est parfois aussi mobilisée pour une entreprise commerciale extérieure au groupe (Mac Donald par exemple) jouxtant un centre de distribution Migros.

Enfin, dans le cadre de la densification des tissus urbains, lorsque Migros développe un commerce au centre-ville, les plans spéciaux d'aménagement exigent souvent l'intégration de bureaux et/ou appartements au-dessus du centre commercial. Migros devient alors propriétaire de l'immeuble et confie le plus souvent la gestion de la partie immobilière à une régie. Précisons également que la Coop, le principal concurrent de la Migros, pratique plutôt une autre stratégie qui consiste à devenir de moins en moins propriétaire des commerces et de plus en plus locataire pour éviter les coûts d'investissement sur le long terme à la charge du propriétaire.

### 8.2.2.3. L'exploitation de la plus-value et PPP

L'implication de la Migros dans le cadre de l'exploitation de terrains est rendue difficile par la présence des CFF et par la problématique des lignes de transports :

*« Si on imagine que les terrains autour des gares, par exemple TransEurope, n'appartiennent pas aux CFF mais à la ville, c'est plus simple de mettre en place un PPP dans le sens que les politiques nous font part de leur projet de développement avec des écoles par exemple et nous disent qu'ils souhaitent aussi un développement commercial et des loisirs. Ils nous demandent alors de participer au projet et de prendre en charge ces éléments. J'appelle cela un partenariat susceptible de m'intéresser. Donc si la ligne appartient au canton de Neuchâtel, on peut imaginer la création d'un pôle commercial à chaque gare. Là je serais tout à fait intéressé à discuter pour soulager une bonne partie du financement. (...) Par contre, il n'y a aucun intérêt pour notre part à être sous la domination des CFF. Pour un PPP, il faut qu'il y ait un intérêt direct à s'engager, personne ne va le faire gratuitement. J'ai vraiment de la peine à percevoir quel pourrait être notre intérêt pour le TransRUN à l'heure actuelle. En plus, lorsque les gens sont transportés, ils n'achètent pas » (Directeur de la Coopérative Migros Neuchâtel-Fribourg, 3 mars 2009).*

### 8.2.2.4. Les habitudes de consommation des Neuchâtelois

Les analyses de marché récentes de la Coopérative Migros concernant les habitudes de consommation des Neuchâtelois permettent de tirer un certain nombre d'enseignements d'après son directeur. En effet, la décentralisation en cours des services de l'Etat n'a en rien modifié les habitudes d'achat :

*« On a fait des études très précises là-dessus : les gens qui habitent à Neuchâtel et qui vont travailler à la Chaux-de-Fonds reviennent à Neuchâtel pour faire leurs courses à Neuchâtel. Il n'y a pas eu de modifications des habitudes d'achats. Les gens dans leur majorité agissent en fonction de leurs différents espaces de vie de manière beaucoup plus cloisonnée que ce que l'on pense. Par exemple, je suis dans la logique du travail, y compris quand je me déplace pour rentrer à la maison. Ou*

---

<sup>57</sup> Le groupe Migros est un conglomérat d'entreprises dont les activités sont diversifiées dans la distribution alimentaire, la formation (Ecoles-Clubs), les sports et loisirs (fitness), la restauration, l'industrie alimentaire, le tourisme (Hotelplan), le commerce de gros, le commerce de détail vestimentaire (Globus) et des huiles minérales (Migrol). Précisons que d'autres prestataires de services font partie intégrante du conglomérat, dont une banque Migros et une Caisse de pensions Migros.

*bien lorsque je suis dans la dimension privée, je suis soit dans le lien achat ou dans le lien loisirs, etc. Alors bien sûr c'est schématique ce que je dis mais ça a encore une grande force. Et on a beaucoup de peine à faire converger des terrains différents, par exemple pour des centres qui veulent concilier destination commerciale avec destination de loisir. Ça ne veut pas dire que la partie commerciale ne marche pas et que la partie loisir ne marche pas, ça veut dire que les points de convergence sont uniquement liés à la gastronomie. C'est absolument fascinant et les théories sur la volonté de l'homo oeconomicus de rationaliser, d'optimiser son temps ne tiennent tout bêtement plus l'analyse aujourd'hui » (3 mars 2009).*

### 8.3. LES INDUSTRIES

A notre connaissance et d'après notre entretien réalisé avec Florian Némethi, membre de la direction de la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie (CNCI), il n'existe pas de stratégie d'implantation des acteurs industriels autour des gares. Ceux-ci recherchent plutôt des terrains en fonction de leurs orientations productives et de la disponibilité d'une main d'œuvre qualifiée. Concernant les infrastructures de transport, l'accessibilité routière est davantage prépondérante et la question du report modal n'est pas vraiment d'actualité au sein des entreprises bien qu'une réflexion réciproque avec les pouvoirs publics est souhaitée concernant le développement territorial de la région. Un enjeu d'efficacité pour les usines est aussi relevé si un développement performant du système des transports publics est possible. En effet, les ruptures de charges sont jugées pénalisantes pour les employés, d'où le besoin de développer un système de transport efficace, avec comme exemple mentionné le S-Bahn de Zürich qui incite les gens à abandonner la voiture au profit des transports publics. Il aurait sans doute été intéressant d'interroger quelques entreprises au sujet de l'importance des transports publics dans leurs logiques d'implantation, mais compte tenu du temps à notre disposition, il ne nous a pas été possible de réaliser ces entretiens.

### 8.4. LES BANQUES ET LE CREDIT SUISSE EN PARTICULIER

Les banques en général et plus particulièrement le Crédit Suisse n'ont pas de stratégie globale concernant les secteurs de gares, chaque cas étant traité individuellement en fonction du site dans lequel est implantée la gare. Il est très rare que la banque réalise une acquisition en propre d'un terrain. Par contre, Le Crédit Suisse pratique aussi le « leasing immobilier » qui consiste à acquérir un bien-fonds immobilier et à le renter sur une durée déterminée contractuellement (à une entreprise par exemple).

*« C'est-à-dire que la banque reste propriétaire de l'immeuble et le loue à un acquéreur avec une possibilité pour celui-ci d'en devenir propriétaire au bout de 10, 15 ou 20 ans en fonction du contrat. La banque est alors beaucoup plus active que dans un financement traditionnel et peut s'occuper de la gestion de toutes les phases du projet, de l'acquisition du terrain au financement de l'immeuble » (Chef région Neuchâtel pour la clientèle « entreprises » chez Crédit Suisse Groupe, 9 mars 2009).*

Cependant, dans la majorité des cas, la banque intervient en tant qu'intermédiaire financier et évalue les risques des projets en fonction de divers critères. Les projets avec mixité d'affectations (bureaux, commerces, logements) sont souvent les plus intéressants car ces trois objets représentent des risques différents et ont une bonne rentabilité potentielle. Le segment résidentiel s'adresse souvent à une clientèle spécifique (très mobile et pour laquelle le train est important comme pour les étudiants) avec un taux de rotation élevé en raison des nuisances induites par une telle localisation (pollution, bruit, trafic automobile induit, etc.). Les critères déterminants demeurent la rentabilité de l'investissement et la qualité du débiteur. Par

ailleurs, lorsqu'une collectivité publique est impliquée dans le projet, cela offre une garantie supplémentaire. Dans les centres plus urbains, les investissements peuvent être considérés comme profitables en raison d'une bonne accessibilité. Les individus et entreprises sont alors prêts à payer davantage et le risque de vacance est plus faible que la moyenne.

Le Chef de la clientèle « entreprises » constate également que de plus en plus d'entreprises s'autofinancent à l'interne et n'ont plus recours aux banques, surtout en ce qui concerne les grandes sociétés actives dans les domaines commerciaux et industriels.

#### 8.4.1. L'exploitation de la plus-value et PPP

L'implication de la banque dans l'exploitation foncière et immobilière d'un PPP ne semble pas non plus envisagée :

*« Pour nous, l'implication dans le financement d'un immeuble est envisageable comme un financement traditionnel sans en devenir propriétaire. Mais dans le cas d'un montage financier en PPP, c'est complexe, il faut d'abord trouver l'activité qu'on mettra dans la gare et espérer qu'elle réalise des surplus suffisants pour nous rembourser et pour participer au financement du TransRUN. C'est risqué » (Chef région Neuchâtel pour la clientèle « entreprises » chez Crédit Suisse Groupe, 9 mars 2009).*

### 8.5. LES INVESTISSEURS IMMOBILIERS

#### 8.5.1. L'hétérogénéité des acteurs en présence

Les investisseurs immobiliers n'ont pas une stratégie particulière concernant l'exploitation des terrains de gare. A l'image des banques, ils s'impliquent au cas par cas avec une attention toute particulière concernant la viabilité économique des projets. Trois types principaux d'investisseurs immobiliers peuvent être identifiés en fonction de leur rayonnement géographique :

Les grandes sociétés de dimension nationale ou internationale, souvent cotées en bourse, qui représentent un groupe émergent. Parmi ces dernières, les investisseurs institutionnels<sup>58</sup> sont des acteurs incontournables. A ce propos, Thierry Theurillat (2005) distingue deux circuits de financement adoptés par les caisses de pension :

Un circuit direct dans lequel les caisses de pension agissent en tant qu'investisseurs et entrepreneurs immobiliers. Pour y parvenir, elles mobilisent des compétences, des connaissances et du personnel qualifié concernant le fonctionnement des marchés immobiliers pour une évaluation propre des capitaux investis dans des biens-fonds immobiliers concrets. Une proximité régionale entre la caisse de pension et la localisation des biens immobiliers en sa possession est alors exigée. Le calcul des risques financiers n'est pas forcément basé sur un rendement à court terme. Généralement, ces sociétés limitent leur prise de risque en étant attentives au montage du projet, en recherchant précocement les acteurs-clés, notamment ceux pouvant co-financer l'opération et en mettant en place une organisation de projet adéquate.

Un circuit indirect ou financiarisé dans lequel les caisses de pension se comportent comme des investisseurs uniquement et délèguent la gestion entrepreneuriale à des institutions

---

<sup>58</sup> Les investisseurs institutionnels comprennent des caisses de pension, des compagnies d'assurance, des fonds de placement immobiliers, des sociétés de placement immobilières et des fondations de placement (SCHÜSSLER ET THALMANN 2005)

spécialisées (fondations de placement, fonds de placement immobiliers et sociétés de placement immobilières). Le rendement des véhicules de placement est évalué par les marchés financiers. Une certaine distance géographique entre la caisse de pension et son portefeuille d'actifs immobiliers est alors tout à fait envisageable en sachant que les investissements les plus lucratifs en Suisse se concentrent en priorité sur les régions urbaines et les grandes agglomérations (Bâle, Genève, Zürich). Sauf exception, les investisseurs n'ont donc aucun intérêt à la planification à proprement parler et ils ne s'engagent qu'au moment où ils connaissent le projet en fonction de ce qu'ils recherchent (rentabilité et fiscalité, surfaces foncières ou immobilières, qualité du site).

Les acteurs immobiliers de dimension régionale qui sont les acteurs «traditionnels» dont la structure du capital est souvent familiale. A Neuchâtel, ce sont de petites entreprises qui constituent l'essentiel de la promotion et de la gérance immobilière. Elles sont actives dans le courtage (achat/vente de biens immobiliers et fonciers), dans le montage de projet et/ou dans la gérance à proprement parler (agences immobilières).

Les acteurs présents au niveau local et qui gèrent un parc immobilier dans une logique patrimoniale.

### 8.5.2. L'exploitation de la plus-value et PPP

D'après les entretiens réalisés, le projet TransRUN serait susceptible de générer un regain d'attractivité des régions situées dans les montagnes neuchâteloises (Val-de-Ruz et Chaux-de-Fonds) pour les investisseurs immobiliers grâce notamment à l'amélioration projetée de l'accessibilité. En cumulant la plus-value foncière liée à l'accessibilité et le développement de logements (ou de bureaux, d'espaces de loisir, d'espaces de culture, etc.), il existe peut-être une possibilité d'impliquer les investisseurs immobiliers dans le montage d'un PPP débouchant sur la création de nouveaux espaces de vie et de consommation. Mais encore une fois, les promoteurs du projet TransRUN étant justement dans cette phase de recherche de partenaires éventuels, nous avons uniquement la réponse suivante : « en effet, c'est envisageable mais tout dépendra des conditions financières ». A ce niveau, il serait intéressant de savoir quel pourrait être le niveau d'intérêt d'une participation d'acteurs culturels, de loisirs, etc. dans le montage d'un PPP.

## 8.6. LES PROPRIETAIRES FONCIERS PRIVÉS

Les propriétaires fonciers ont généralement un intérêt à valoriser leur bien-fonds. Comme nous n'avons pas vérifié leurs anticipations liées au TransRUN, il ne nous est pas possible d'identifier un quelconque processus de spéculation à l'heure actuelle. Néanmoins, certains acteurs interrogés avançaient qu'il est très probable que certains propriétaires qui ont connaissance du projet TransRUN et qui se situent à proximité d'une gare planifiée (comme à Cernier) aient déjà fait expertiser leur bien pour pouvoir le revendre au meilleur prix plus tard.

Pour éviter que les propriétaires fonciers privés n'agissent à l'encontre du développement territorial et immobilier anticipé par les pouvoirs publics (rétention foncière et immobilière pour des raisons spéculatives, oppositions de développement) et pour éviter des mesures administratives de contrainte longues et coûteuses, il est indispensable d'impliquer précocement les propriétaires fonciers privés dans le développement des projets afin qu'ils puissent y adhérer.

## 9. LA DIFFICULTE A ANTICIPER LE POTENTIEL D'UNE INFRASTRUCTURE DE TRANSPORT

Les développements précédents nous permettent de considérer toute la complexité des processus en jeu lors de la planification d'une nouvelle infrastructure de transport liée notamment à la multitude des acteurs concernés. Ainsi, la phase de planification laisse entrevoir toute une série de conséquences territoriales positives, mais dont il faut se garder d'en tirer des conclusions hâtives. Les initiants du projet TransRUN déploient des stratégies visant à accroître l'efficacité des transports publics dans l'agglomération neuchâtoise par rapport à l'automobile en touchant à l'offre de transports publics. Cependant, le « mythe » des effets structurants n'est jamais très loin lorsque la stratégie se base sur « *le postulat d'une rationalité de l'utilisateur en fonction de la minimisation des temps de parcours et du prix. Or un examen de la littérature met en évidence qu'il n'a jamais été véritablement démontré que ces deux dimensions constituent, en dernière analyse, la logique sous-jacente dominante des pratiques modales* » (KAUFMANN 2000 : 224). Pourtant, dans certains entretiens réalisés, c'est bien la minimisation des temps de parcours par une diminution des ruptures de charges qui est souvent évoquée comme élément d'attractivité pour les transports publics.

Bien que le postulat de la rationalité de l'utilisateur soit peu fiable, les déplacements ne se caractérisent pas seulement par leurs temps, leurs origines et leurs destinations. Plusieurs autres dimensions entrent aussi en ligne de compte telles la force de la prédisposition à l'usage de l'automobile (privatisation du déplacement, symbole de liberté, etc.), l'ancrage des habitudes comme facteur de reproduction des pratiques modales (la pratique modale prime alors sur la destination et le mode de déplacement le mieux à même pour y accéder), la qualité de la mobilité permise par l'automobile ou encore les inégalités liées à l'accès à l'automobile. Ces éléments nous permettent d'entrevoir la difficulté à interchanger les modes de déplacement parce que ces derniers sont ancrés dans des pratiques sociales spécifiques liées à la constitution des modes de vie<sup>59</sup>. Ainsi, « *lorsque les transports publics sont aussi rapides que l'automobile, ils ne sont pas forcément utilisés. (...) L'amélioration des vitesses de déplacements en transports publics ne sont pas de nature à pouvoir susciter des reports modaux importants de l'automobile vers les transports publics* » (KAUFMANN 2000 : 231).

Par contre, l'action publique dispose elle aussi de moyens incitatifs pour orienter les déplacements vers l'usage des transports publics. Parmi ceux-ci, la mise en place de contraintes sur l'usage de l'automobile (péages urbains, gestion du stationnement) ainsi qu'une organisation spatiale de l'agglomération (urbanisme) basée sur une articulation des implantations de logements, de commerces et d'emplois aux infrastructures de transport public sont déterminants pour un objectif de report modal réussi (KAUFMANN 2000). Mais l'action publique ne peut à elle seule être satisfaisante. Une dynamique de modification des modes de vie doit aussi être perçue par la population et dépend à la fois de l'attitude à l'égard des transports publics et de l'expérience de ce moyen de transport que de l'importance accordée à solutionner les désagréments perçus occasionnés par l'automobile (environnement, qualité de vie en milieu urbain).

Nous verrons dans la dernière partie que les morphologies urbaines ont aussi un impact sur les choix modaux.

---

<sup>59</sup> « *De nombreuses personnes utilisant exclusivement l'automobile ne pourraient pas réaliser leur programme d'activité avec les transports publics sans modifier certaines de leurs habitudes spatiales, à cause des contraintes spatio-temporelles* » (KAUFMANN 2000 : 226).

## 9.1 TRANSRUN, PPP ET RENTE FONCIERE

L'action publique des promoteurs du TransRUN nous semble orientée sur les aspects susmentionnés en terme de développement territorial. Ainsi, le niveau d'implication de l'action publique sur le long terme dans l'amélioration progressive du réseau des transports publics est déterminant pour inciter au report modal, l'incertitude demeurant présente sur le niveau du report envisageable compte tenu de l'existence en parallèle du tronçon autoroutier. Dans ce contexte, un développement urbanistique autour des gares est anticipé.

Nos doutes sont davantage portés sur le mode de réalisation du projet TransRUN. En effet, aucune réalisation en PPP n'est pour l'instant aboutie dans le domaine des transports publics en Suisse. Le projet TransRUN risque en conséquence d'endurer ce manque d'expérience, notamment en ce qui concerne les coûts sur le long terme et la question de l'exploitation immobilière et foncière liée notamment au droit de propriété en aménagement du territoire. Aussi, plusieurs projets sont déjà en cours de réalisation à Neuchâtel et à La Chaux-de-Fonds et limitent l'exploitation foncière et immobilière liée au montage en PPP. De plus, les CFF détiennent la main mise concernant une éventuelle réalisation en PPP, ce qui n'est pas forcément un avantage dans l'optique d'y associer des partenaires. Ainsi, les pouvoirs publics ne détiennent pas (encore) les instruments nécessaires à une telle réalisation, notamment concernant les dynamiques de modification et de captage de la rente foncière.

Cependant, nous avons mentionné dans la deuxième partie qu'une réalisation en PPP assure en principe une meilleure coordination entre les différents acteurs participant à un développement territorial. Par conséquent, il est intéressant d'élargir la discussion en ne considérant pas seulement les aspects des coûts, de la propriété ou du captage de la plus-value à l'aide d'un simple prélèvement supplémentaire. En effet, d'autres éléments sont aussi déterminants : dans le chapitre 7.1.1, l'un des membres de la direction de la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie exprime toute l'importance de la capacité à ouvrir le jeu, à impliquer tous les acteurs concernés de près ou de loin, et ainsi à exploiter le potentiel grâce au partage de la plus-value.

## **CONCLUSION**

---

# **L'évaluation du processus de production urbaine et conclusion générale**

Nous avons exposé au préalable les nouvelles méthodes émergentes de financement des infrastructures du secteur public, à savoir les partenariats public-privé. Ensuite, nous avons développé la question de la rente foncière liée aux infrastructures de transport. A proximité des gares, le prix du sol tend à augmenter davantage qu'ailleurs parce que l'accessibilité améliorée que permet la nouvelle infrastructure attire davantage d'activités (résidentielles, commerciales, industrielles, etc.). Le TransRUN peut, de ce fait, être considéré comme un instrument stratégique visant à encourager le développement économique dans l'agglomération RUN. Dans cette dernière partie, nous analysons ce processus de production urbaine qui intervient suite aux changements intervenus dans la gouvernance. En effet, la métropolisation en cours modifie non seulement la structure spatiale de nos sociétés mais aussi les processus de gouvernance. La conclusion générale du mémoire décrit le travail qui a été réalisé et souligne les principaux résultats établis.

## 1. LE PROCESSUS DE METROPOLISATION

Depuis la fin des années quatre-vingts, un certain nombre de travaux traitent des transformations macro-sociales et macro-économiques constitutives de la transition entre la société industrielle des XIX<sup>èmes</sup> et XX<sup>èmes</sup> siècles et la société de l'information et du savoir en plein essor, en lien avec les conséquences territoriales qui en découlent<sup>60</sup> (HARVEY 1989) (JESSOP 2002) (BRENNER ET THEODORE 2002) (SMITH 2002). Ce changement implique un certain nombre de bouleversements qui affectent l'organisation territoriale, sociale et technologique de nos collectivités. En effet, le processus de la mondialisation, qui tend vers une économie globalisée et qui s'articule à différentes échelles, marque le territoire en profondeur en tant que support de l'expression de ces changements (VELTZ 2002). « *"Metropolisation" is a paraphrase for the selective concentration of research-intensive industries and knowledge-intensive services on metropolitan regions and major urban agglomerations. On this basis the metropolitan regions and urban agglomerations are functioning as the "motors" of the European economy* » (KRÄTKE 2007: 1).

### 1.1. LE ROLE DES AGGLOMERATIONS

Il est intéressant de relever l'importance croissante que revêt la notion d'agglomération urbaine. En effet, nombre d'auteurs relèvent que cette dernière devient de plus en plus un enjeu de développement puisqu'elle concentre et attire en son sein l'essentiel des activités (KRÄTKE 2007, VELTZ 2005, BASSAND 2004, CUNHA ET BOTH 2004, CAMAGNI 1996). Historiquement, le concept de régime d'urbanisation nous permet de saisir l'évolution du processus d'urbanisation à différentes époques. Les changements morphologiques consécutifs aux modifications intervenues dans le régime d'urbanisation ont modifié la taille et la forme des villes qui se regroupent de plus en plus en agglomérations dans un processus de métropolisation. Ce concept désigne ce processus structurant en cours à l'échelle mondiale, la Suisse et plus particulièrement le canton de Neuchâtel n'y dérogeant pas. Pour faire court, il désigne la construction d'un nouveau réseau d'agglomérations qui vient se greffer peu à peu sur le réseau des villes qui prédominait jusqu'à l'apparition de la suburbanisation<sup>61</sup> dans les

<sup>60</sup> Notamment suite à l'article de David Harvey (1989) qui met en exergue le renforcement de la logique de marché à l'échelle mondiale ayant transformé le cadre spatio-temporel et les modalités de l'intervention étatique avec l'émergence de nouveaux modèles de politiques et de « gouvernance » urbaines (« entrepreneurial turn »). Harvey a établi un lien avec le passage d'un régime fordiste-keynésien à un régime post-fordiste « néolibéral ».

<sup>61</sup> « *La phase de suburbanisation correspond à la première grande mutation de la ville traditionnelle. En effet, à un certain stade de croissance, la ville déborde sur les communes adjacentes. On assiste à l'émergence d'agglomérations, c'est-à-dire d'entités regroupant plusieurs communes morphologiquement continues* » (RERAT 2004 : 13). Notons qu'en Suisse une agglomération comptabilise au minimum 20'000 habitants (OFS).

sociétés industrielles. Il en découle, au niveau inter-urbain, une hiérarchisation des agglomérations de plus en plus marquée (apparition de métropoles, mégapoles, etc.). A l'échelle intra-urbaine, une fragmentation spatiale se développe par le biais d'une spécialisation fonctionnelle du sol qui entraîne une dispersion des activités et de l'habitat au sein de l'agglomération moderne.

Les formes d'avantages qui résultent de l'agglomération sont multiples, que ce soit d'un point de vue de la localisation avantageuse ou sous toutes les autres formes d'externalités possibles (indivisibilités) et représentent des champs d'étude de l'économie urbaine. Les interrogations portent notamment sur les processus de différenciation des agglomérations entre elles et par rapport au reste du territoire (opposition ville/campagne) et sur l'accentuation de la hiérarchie urbaine qui en découle (AMPE 2001 et BASSAND 2004). La ville, « *cette concentration de capital matériel et immatériel, infrastructurel et relationnel* » (CAMAGNI 1996 : 3) est donc un système très complexe de par la richesse d'éléments et de flux qui la constitue. Et cette multitude ne s'organise pas anarchiquement mais répond à un certain nombre de principes d'organisation territoriale qui expliquent en partie la nature, la structure et les lois d'évolution de la ville (CAMAGNI 1996).

## 1.2. LE ROLE DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

Dans ce contexte en constante mutation, la problématique des transports et de la mobilité devient essentielle. « *Sans cette mobilité intense et généralisée, sans une communication fluide avec tout le monde, la mosaïque métropolitaine se gripperait* » (BASSAND 2004 : 37). En interaction avec d'autres éléments<sup>62</sup>, les infrastructures de déplacement jouent un rôle déterminant dans la croissance de l'étendue et donc au niveau de la fragmentation des territoires d'une agglomération, ainsi que dans le processus de fusion des agglomérations entre elles. Cependant, il s'agit d'un processus complexe qui va bien au delà d'une simple relation de cause à effet, que l'on retrouve souvent derrière le mythe des effets structurants (MUNAFO 2007). Il n'en demeure pas moins que les infrastructures de transport sont un des éléments explicatifs de la forme urbaine. Les différents cycles de vie d'une infrastructure s'inscrivent dans la logique interne de chaque agglomération et redéfinissent les relations et les rapports de force qui se concrétisent à l'échelle locale et régionale, que ce soit entre les communes ou entre agglomérations, sur les autres modes de transport et leurs entreprises d'exploitation et sur la mobilité douce. Comme nous l'avons vu, différents projets ont pour but d'initier une nouvelle stratégie de développement qui passe par la revalorisation de la dimension urbaine du canton de Neuchâtel et par une redéfinition de l'ensemble du réseau des transports publics. La complémentarité des moyens de transport favorise en effet un développement urbain parce que celui-ci va croissant avec la multiplicité des échelles géographiques (locale, régional, nationale, internationale) accessibles à partir d'un lieu. Le maillage géographique des infrastructures est donc prépondérant (BAILLY ET AL. 2001).

## 2. VERS UNE NOUVELLE GOUVERNANCE DU PROCESSUS DE PRODUCTION URBAINE

Les institutions sont au cœur des processus de régulation puisqu'elles sont sources d'encadrements indispensables au maintien de l'économie, constamment tiraillée par des forces divergentes. Les règles qui dominent l'organisation de nos sociétés découlent donc du régime d'accumulation capitaliste mondialisé qui influencent les configurations urbaines émergentes. Ainsi, la diversité des formes urbaine est le fruit d'un héritage historique, mais

---

<sup>62</sup> Le concept d'externalités (positives et négatives), l'abondance de compétences et services, un tissu économique diversifié permettent de définir quelque peu cette multitude d'interactions possibles (VELTZ 2002).

aussi le produit d'une société où l'organisation du pouvoir est un facteur essentiel à la compréhension du mécanisme de production urbaine. Dans ce contexte, certaines politiques de développement tendent à exiger la revitalisation ou l'implantation des activités en fonction de la plus-value financière qui peut en découler. « *L'essence des politiques urbaines d'inspiration néolibérale est de faire reposer la production de l'urbain sur les exigences de la création de valeur par des agents économiques privés, au détriment des mécanismes de redistribution et de l'investissement en matière de consommation collective* » (VAN CRIEKINGEN 2008 : 114). Compte tenu de l'existence de capitaux financiers globalisés qui ne sont plus basés sur un circuit de production et de redistribution local (régional), les politiques néolibérales cherchent à attirer des potentiels économiques exogènes à une agglomération ou à une région particulière (pénétration du capital financier). Certains auteurs parlent de stratégie de « glocalisation » concernant les projets de développement de certaines régions ayant recours à des circuits de financement globalisés (BRENNER ET THEODORE 2002) (BRENNER 2004). D'autres parlent de stratégies de « gentrification » généralisée pour caractériser le processus de réinvestissement multidimensionnel d'espaces urbains (SMITH 2002).

Les circuits de financement privé permettent de réaliser des projets d'envergure (immobiliers, centres commerciaux, stades multifonctionnels, etc.) dévoués à une activité de consommation (résidentielle, commerciale, bureaux, etc.) caractéristique du secteur privé. Seulement, pour bénéficier des investissements convoités, les politiques urbaines doivent promouvoir l'attrait de l'agglomération dans une logique de concurrence avec les autres espaces voisins similaires<sup>63</sup> pour se démarquer de ces derniers. Le paradoxe réside dans ce désir de démarcation tout en conservant un mimétisme indispensable pour respecter les critères de sélection. A ce titre, les quartiers centraux ou jouissants d'un emplacement privilégié (autour des gares) sont particulièrement recherchés pour leur valeur d'échange élevée liée à la plus-value foncière (VAN CRIEKINGEN 2008).

## 2.1. L'ADAPTATION DES CADRES LEGAUX D'AMENAGEMENT

Les acteurs privés (investisseurs, développeurs, etc.) jouent ainsi un rôle déterminant dans la restructuration des espaces urbains en étant bien souvent soutenus par les acteurs publics (autorités locales, régionales voire nationales ou supranationales) qui conceptualisent ou modifient les cadres institutionnels en fonction des opportunités d'investissement, voire qui participent directement à la mise en œuvre, comme c'est le cas avec les partenariats public-privé (PPP). Ceux-ci offrent des possibilités de recourir à des capitaux privés pour réaliser des infrastructures publiques en sachant qu'une implication du secteur privé débouche sur la création d'une activité de consommation. En effet, les PPP fonctionnent avec les forces du marché et requièrent un retrait de l'Etat pour qu'ils puissent réaliser leur mission. La dynamique de mobilisation des acteurs locaux repose alors davantage sur une contractualisation des politiques publiques basées sur des partenariats publics-privés (JESSOP 2002) (SMITH 2002).

Les projets développés en lien avec le TransRUN (TransEurope, Crêt-Taconnet, etc.) mobilisent des investisseurs de différents horizons et peuvent être considérés comme mettant en question la place et la dynamique des activités de l'agglomération<sup>64</sup> dans l'optique de création de nouvelles plus-values foncières.

---

<sup>63</sup> Par exemple, la stratégie RUN vise justement à repositionner « l'agglomération neuchâteloise » par rapport aux agglomérations lémaniques, bernoises et bâloises.

<sup>64</sup> Par exemple, le développement du quartier de la gare à Neuchâtel ou le complexe de la Maladière ont modifiés les habitudes de consommation avec l'apparition de nouveaux espaces de centralité qui concurrencent les commerces de proximité du centre-ville.

Le projet Le Corbusier comprend une planification d'implantation immobilière résidentielle près de la gare ; une acquisition par les pouvoirs publics de parcelles ayant été négociée d'entente avec les CFF. A ce propos, les gares et leurs alentours deviennent les nouveaux centres névralgiques de la ville. Et les CFF deviennent les détenteurs d'un portefeuille de terrains extrêmement bien situés et qui représentent un patrimoine de valorisation foncière. Le choix de l'emplacement est sans doute judicieux pour inciter les gens à utiliser les transports publics. Cependant, situés en plein centre de La Chaux-de-Fonds et disposant d'une excellente accessibilité, les loyers de ces futurs lotissements risquent de faire les frais de la spéculation immobilière, en attirant avant tout une classe d'un certain standing, au détriment peut-être d'une certaine mixité sociale. Ainsi, les plans particuliers d'affectation des sols (surtout les plans spéciaux) permettent à l'Etat de contrôler les implantations en accord avec les lois d'aménagement du territoire, mais favorisent aussi une anticipation de la demande pour le montage du projet en fonction des concertations avec le secteur privé. A ce titre, l'urbaniste communal Philippe Carrard relève de la part des investisseurs potentiels une stratégie d'attente des premières dynamiques de réalisation sur les périmètres acquis par le secteur public pour s'engager dans l'acquisition de parcelles.

De même, on peut tout à fait envisager qu'en cas de réalisation du TransRUN en PPP, de nouveaux espaces de consommation seront négociés entre les acteurs publics et privés selon les enjeux financiers, quitte à modifier le cadre légal régissant l'occupation du sol pour justifier les moyens mis en oeuvre. Par exemple, concernant la gare intermédiaire projetée de Cernier, quels développements seront permis ? Le document concernant la Vocation des gares de la communauté urbaine du littoral mentionne un scénario de « reprise en main » par les autorités publiques du devenir des terrains de gare :

*« Le rôle de l'Etat devrait être de :*

*Promouvoir et inciter, au titre de l'aménagement du territoire, les opportunités de développement des sites de gares. Il s'agit d'informer, de motiver et de mobiliser les différents acteurs (communes, CFF, privés).*

*Mettre en oeuvre des mesures de planification, en favorisant dans le cadre des révisions des plans d'aménagement communaux ou des plans spéciaux, des densifications et des choix d'affectation en rapport avec la proximité d'une gare.*

*Favoriser l'acquisition des terrains sur les sites de gares pour leur mise en valeur en collaboration avec les CFF pour une mise à disposition de leurs terrains (créer un fonds à disposition des collectivités publique ?) » (Neuchâtel 2006 « Vocation des gares de la communauté urbaine du littoral » : 27-28).*

En fonction de l'attractivité des projets, ces objectifs sous-entendent une procédure d'achat de terrains, voire d'expropriation en dernier recours. A ce niveau réside l'intérêt des collectivités publiques pour les PPP qui soulagent ces dernières en l'absence de liquidité, mais tout en « évitant » la vente directe des terrains à des acteurs privés. Notons également le rôle central joué par les CFF qui disposent du droit de propriété de la plupart des terrains adjacents aux gares et dont la politique d'acquisition ou de dessaisissement des terrains est déterminante. Ainsi, l'Etat doit faire preuve d'une certaine habileté dans les négociations avec les CFF.

Concernant la planification de la ligne ferroviaire du TransRUN, en cas d'opposition de citoyens pour des raisons de choix du tracé, de nuisances, etc., une dynamique qui s'attache à la gestion des effets négatifs de l'infrastructure de transport se met en place. Celle-ci est en opposition avec la dynamique présidant à la gestion du potentiel de développement urbain développée par les promoteurs du projet. Ces derniers vont alors sans doute élaborer des stratégies pour tenter d'influencer les modalités d'opposition (Ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB), pétitions, etc.) à la base du système démocratique. Un projet dont la réalisation dépend de l'implication de différents niveaux institutionnels est dépendant des processus décisionnels propres à chacune des entités concernées. Il s'agit des relations entre

collectivités publiques de rang différent (cantonal, communal, fédéral) dans le partenariat public-public. Par exemple, pour la construction des grandes lignes ferroviaires interrégionales, le principe de réalisation est décidé à l'échelle de la Confédération alors que les détails de sa mise en œuvre sont réglés à l'échelle cantonale ou communale. Ce sont les rapports de force entre les échelons politiques qui déterminent la faisabilité du projet. En général, l'échelon fédéral planifie le réseau fédéral et octroie des crédits de construction alors que l'échelon cantonal assure la réalisation de l'infrastructure et répond aux oppositions éventuelles soulevées par le projet (BAILLY ET AL. 2001) (SCHULER ET AL. 2005).

### 3. LA PREGNANCE DES MECANISMES FONCIERS DANS L'EXTENSION DE L'AIRE URBANISEE

A travers l'évaluation du lien entre une infrastructure de transport et son impact sur l'accessibilité par la variation de la rente foncière, nous constatons que les processus d'étalement urbain ou de revalorisation urbaine passent par la réaffectation de terrains (friches) ou par le développement de projets d'envergure ayant un impact sur la proportion de surfaces échangées en fonction de la volatilité des prix du foncier. Clairement, la plus-value foncière reflète non seulement le niveau d'intérêt des acteurs institutionnels publics et privés pour la surface considérée compte tenu des aménités de localisation, mais aussi du niveau de compétitivité économiques des espaces urbains considérés dans un contexte de concurrence internationale.

Certaines agglomérations telles que Zürich ou Genève concentrent des activités à forte valeur ajoutée qui se matérialisent dans les prix fonciers :

*« Les CFF nous ont clairement dit que La Chaux-de-Fonds n'est pas Genève concernant l'intérêt des investisseurs. Les niveaux de rentabilité potentielle y sont plus faibles. Par exemple, les prix de vente des terrains CFF liés au projet SEVA<sup>65</sup> se négocient pour plusieurs milliers de francs le mètre carré. A La Chaux-de-Fonds, sur le périmètre qui est le plus proche de la gare, les valeurs tournent autour de 400 francs »* (Urbaniste communal de la ville de La Chaux-de-Fonds).

« L'approche foncière est au cœur des dynamiques urbaines, des dynamiques démographiques, elle conditionne et structure les coopérations intercommunales, elle fait l'objet de conflits d'usage et d'appropriation, reposant en partie la question du droit de propriété, dans une culture et un bruit d'ensemble marqués par les enjeux du développement durable et du renouvellement urbain. (...) Tous les avantages et les coûts, sont, de manière ultime, monétarisés par des prix fonciers. » (POUYANNE ET AL. 2008 : 802-803).

#### 3.1. MOBILITE ET URBANITE

Les infrastructures de transport structurent les villes et leurs centralités. « Conceptualisée par Manuel Castells (1998)<sup>66</sup>, autour du découplage croissant entre espaces de flux et espaces de lieux, la compression de l'espace et du temps, associée à une croissance des mobilités, tend à inscrire les métropoles dans une double logique de concentration – des emplois, de l'habitat, des activités économiques, des innovations – et des échanges- avec des espaces distants dont elles sont partiellement dépendantes » (JACCAUD ET AL. 2008 : 57). Nous avons vu que les gares, lieux d'interfaces aux échanges, concentrent plus particulièrement ces spécificités puisqu'elles mettent en relation des lieux et des flux par un télescopage des échelles. Et les arbitrages de localisation des acteurs urbains se fondent sur un accès à ces potentiels de

<sup>65</sup> Le projet SEVA désigne le développement du réseau ferroviaire régional express (RER) de Genève.

<sup>66</sup> In Castells, M. 1998 : *La société en réseaux*. Paris : Fayard.

vitesse qui se reflète dans la valorisation foncière. A partir de ce constat, il est aisé de concevoir l'articulation de projets urbains autour des gares comme de nouvelles stratégies de construction d'une image attrayante de la ville sur un mode « publicitaire » ; les espaces de gare étant considérés comme une « vitrine » pour attirer les investissements convoités (JACCAUD ET AL. 2008).

Kaufmann (2000) relève également l'impact de la morphologie urbaine sur les logiques de choix modaux des individus : « la dispersion des activités en périphérie d'agglomération et l'extension diffuse des agglomérations urbaines en archipels contribuent à l'automobilité exclusive. Elles favorisent ainsi un fort ancrage des pratiques modales dans les modes de vie, caractérisé par l'affranchissement de la proximité physique, et renforce « l'archipélisation » de l'urbain » (KAUFMANN 2000 : 231).

Max Rousseau (2008) résume clairement le lien entre mobilité et urbanité dans un contexte de « néolibéralisation » spatiale :

*« Le désengagement croissant de l'Etat, le développement de l'autonomie des villes dans leur poursuite du développement local ainsi que la montée de la concurrence interurbaine expliquent que les métropoles régionales aspirent à leur tour à se doter des attributs des villes mondiales. C'est pourquoi les infrastructures destinées à favoriser la mobilité, apparues initialement dans les villes mondiales, sont de plus en plus adoptées par des métropoles régionales souhaitant par des opérations d'urbanisme s'apparentant à du marketing démontrer qu'elles aussi jouent désormais dans la « division supérieure ». C'est ainsi que la « néolibéralisation de l'espace » débouche sur la « néolibéralisation du corps » de l'urbain, c'est-à-dire sa mise en mouvement, condition indispensable pour le développement du régime d'accumulation flexible du capital. En effet, en prolongeant les travaux de Foucault sur le gouvernement des corps et des consciences au moyen, notamment, de l'organisation spatiale, il semble permis de considérer ces espaces urbains non seulement comme des marqueurs symboliques d'une « ville qui gagne », mais comme des instruments de gouvernement de la mobilité des hommes, comme des lieux dont la fréquentation répétée, quotidienne, pour le travail ou les loisirs, permet d'inscrire la nécessité de la mobilité » (ROUSSEAU 2008 : 23).*

## 4. CONCLUSION GENERALE

Arrivés au terme de notre travail, nous discutons et revenons sur nos hypothèses pour apporter ainsi quelques éléments de réponse à notre question de départ.

Plusieurs de nos interlocuteurs et documents officiels consultés attendent avec une certaine impatience la réalisation du TransRUN. Cela incite sans doute les promoteurs du projet à évaluer une solution en PPP. Néanmoins, l'état d'avancement du projet ne nous permet pas encore d'envisager avec certitude quel mode de financement sera adopté, bien que quelques pistes sérieuses ont été évoquées dans la deuxième partie (PPP avec CFF, PPP avec Etat, méthode classique de financement). S'agissant des acteurs privés, ceux-ci sont davantage réservés quant au recours à un PPP : même si toutes les parties directement concernées par la mise en œuvre d'un tel projet ont perçu avec intérêt l'annonce d'un PPP éventuel pour la réalisation du TransRUN, leur participation dépendra en grande partie du concours en PPP qui sera mis en place et des possibilités d'alliances envisageables dans le cadre de la formation d'un consortium. A ce titre, la répartition des risques et les calculs de rendement du capital investi sur le long terme par les partenaires privés feront l'objet d'une clé de répartition entre partenaires qui déterminera la faisabilité d'une solution en PPP. Les critères de sélection doivent respecter les juridictions des marchés publics ou des marchés privés en fonction du maître d'ouvrage considéré, mais d'après nos entretiens, le pouvoir adjudicateur des travaux pour la réalisation d'une infrastructure de transport public sera contraint par la législation des marchés publics et aucune autre alternative ne sera possible (deuxième partie chapitre 2.2.2).

Des modalités de rentabilisation du projet sont anticipées sous la forme d'une exploitation immobilière et foncière. Les lois d'aménagement du territoire encadrent les projets publics et privés mais sont aussi susceptibles d'être modifiées en fonction des enjeux, par exemple dans la négociation d'un PPP (troisième partie chapitre 2.2.3). A l'heure actuelle, aucune base légale ne régit l'exploitation de la plus-value foncière, au bénéfice des particuliers et de certaines entreprises, mais au détriment d'un processus de redistribution de cette dernière au sein des collectivités publiques. Ce manque d'encadrement est ressenti par certains acteurs commerciaux, qui refusent à l'heure actuelle de s'impliquer dans des projets de secteurs de gare en raison des rentes prohibitives qui y sont pratiquées. Concernant un PPP, le montage du projet risque d'être bloqué en fonction des intérêts de certains acteurs qui limitent les possibilités d'exploitation foncière et immobilière. Cependant, compte tenu de la phase initiale de développement du projet dans laquelle nous nous situons aujourd'hui, les acteurs privés interrogés ne représentent qu'un panel restreint d'exploitants potentiels qui limitent nos possibilités de généralisation.

Toutefois, les projets actuels en cours d'élaboration ou de construction dans les secteurs de gares confirment une ambition de la part des pouvoirs public en valorisant ces lieux dans la politique de développement du canton et en accord avec les CFF. L'exploitation foncière et immobilière lors du montage en PPP peut être jugulée à condition d'encadrer fermement ces développements lors de la formulation des contrats. Cependant, nous constatons qu'il existe peu de modes de régulation, à l'exception du zonage, pour maîtriser l'urbanisation induite par l'infrastructure de transport. Certes, les communes sont amenées à se concerter davantage en fonction de la « clause du besoin », mais il est difficile de concevoir une maîtrise de la spéculation immobilière avec ces instruments, notamment pour les terrains déjà affectés en zone à bâtir. De même, certains secteurs de gare sont actuellement affectés en zones agricoles, notamment s'agissant de la viticulture sur le littoral neuchâtelois. L'avenir de ces zones demeure incertain compte tenu de la pression engendrée par le développement des activités autour des gares, tant bien même que les vignes sont protégées à l'heure actuelle par la législation fédérale (LAT).

Aussi, les perspectives de report modal nous ont semblé davantage préoccuper les collectivités publiques que les questions liées à la spéculation immobilière. Ainsi, les risques d'apparition de ségrégations urbaines (dilemme entre la fragmentation, l'intégration urbaine et l'étalement urbain) devront impérativement être intégrés dans la planification du projet pour maintenir un équilibre entre vie locale et vie à l'échelle du réseau urbain, et pour concurrencer efficacement l'automobilité.

Nous avons constaté également que les anticipations sont clairement dépendantes de la dimension spatio-temporelle qui complique les scénarios envisageables en fonction des nombreuses incertitudes à mesure que l'on se projette à long terme. A ce niveau réside sans doute toute la complexité d'une réalisation en PPP qui doit intégrer ce risque sur tout le cycle de vie de l'infrastructure, mais qui permet peut-être d'accroître l'efficacité du projet par rapport à la méthode traditionnelle dans le cas d'un partenariat réussi. La qualité d'adhésion au projet doit être conciliée avec sa qualité technique en associant tous les partenaires dans le cadre d'une planification urbaine claire. De ce fait, il est plus facile d'émettre des critères de régulation des acteurs privés lors de la mise en place d'un PPP.

Cet aspect de la coordination entre acteurs publics et privés est crucial : c'est en mobilisant ces derniers et en imposant la transparence que l'Etat peut dépasser la problématique des coûts dans le choix entre la méthode classique de financement et un mode de réalisation en PPP, notamment en fonction des opportunités qui se présentent en ce qui concerne l'exploitation immobilière et foncière des territoires. En effet, la capacité de l'Etat à ouvrir le jeu en impliquant tous les acteurs concernés par le projet TransRUN est déterminante pour ensuite exploiter le(s) potentiel(s) de développement régional.

Dans le cas d'un financement classique par l'Etat, il semble qu'il existe une inégalité liée au statut de « bien public » des infrastructures de transport : celui (entreprise ou particulier) qui profite de la réalisation d'un projet devrait aussi prendre part aux coûts de construction et d'exploitation assumés par la collectivité publique. Cette réflexion intègre bien entendu l'éventualité d'une réalisation en PPP en considérant qu'à long terme cette alternative coûte même plus cher pour la collectivité publique qu'un financement classique. C'est ici que la question de la rente foncière est déterminante : le niveau de la rente exprime le degré de capitalisation sur le sol, qui lui-même est le reflet de l'activité économique. En effet, nous avons vu que l'accessibilité améliorée des suites de la mise en service d'une infrastructure de transport est une composante importante dans les différentiels de rente foncière pratiqués, notamment par l'attrait de ces zones pour le développement d'activités économiques (immobilières, récréatives, commerciales, etc.). En ce sens, la rente foncière représente une nouvelle opportunité d'action pour les collectivités publiques dans l'optique d'un retour sur investissement.

A ce sujet, il existe deux modes envisageables « d'intervention » des autorités dans le projet. En premier lieu, par le biais de la mise en place d'une taxe de prélèvement sur la plus-value foncière, dont les caractéristiques devraient encore être précisées (espace de perception, taux, activités concernées, etc.). Cependant, il ne s'agit sans doute pas de la meilleure alternative, en raison notamment des difficultés de mise en place d'un tel instrument en considérant les démarches administratives et politiques à réaliser. Ainsi, en cas d'acceptation, cet instrument ne serait pas opérationnel avant plusieurs années et interviendrait bien après la mise en service du TransRUN. Il s'agit plutôt de se demander dans quelle mesure il convient de généraliser le captage sans le recours à une taxe.

Ainsi, il semble nettement plus approprié d'orienter la réflexion sur les potentiels d'opportunités (dynamiques d'un territoire) liés à un partage de la plus-value foncière suite à la concertation entre acteurs publics et privés impliqués dans un projet. En effet, le jeu gagnant/gagnant suppose que la plus-value foncière soit partagée entre les acteurs publics et privés, alors qu'à l'heure actuelle elle bénéficie avant tout aux acteurs privés. S'agissant de la

mise en place d'une infrastructure de transport, nous disposons de suffisamment d'études qui mettent en valeur une évolution de la plus-value foncière des terrains adjacents aux gares. Aujourd'hui, cette dernière profite aux propriétaires de ces zones, lesquels bénéficient directement de la construction de la nouvelle infrastructure. De même, les acteurs économiques qui s'implantent dans ces secteurs pour exploiter ces potentiels n'ont pas de comptes à rendre à l'institution qui a permis de valoriser le site.

De ce point de vue, une « rente partagée » (« collectivisation de la rente ») est davantage synonyme de maximisation des potentiels de développement pour la société, que le maintien de la plus-value foncière dans la sphère privée, justement parce que ce partage permet un retour sur investissement pour la collectivité publique ayant réalisé le projet. En outre, comme le relevait Florian Németi (troisième partie chapitre 7.1.1), l'efficacité des projets ne peut que s'en trouver améliorée puisque ceux-ci intègrent alors dès le départ, soit lors de la formulation du projet, des acteurs de différents domaines (public, immobilier, bancaire, commercial, industriel, etc.) qui sont amenés à adhérer au projet, à le soutenir puis, enfin, à le financer pour en bénéficier. Dans ce cas, les autorités disposent avec la « rente partagée » d'un levier supplémentaire pour intégrer au projet à la fois les développeurs de projets territoriaux d'exploitation de la plus-value (investisseurs), ainsi que les bénéficiaires déjà présents sur le territoire (commerces, professionnels de l'immobilier, résidents, etc.). La solution réside ainsi dans une large mesure en la capacité des autorités à communiquer, à négocier et à préciser en quoi un projet est utile à une région.

En conséquence, si l'Etat développe des projets (pas seulement dans le domaine des transports), il est nécessaire de raisonner sur le long terme en considérant l'impact du projet sur les activités économiques et les habitants. L'Etat doit identifier à qui bénéficiera ses travaux avant de réaliser ses projets, puis inciter tous les acteurs concernés à prendre part au projet dans une logique de coordination et de répartition des revenus. Ainsi, l'Etat dispose du pouvoir nécessaire pour agir en tant qu'« animateur » dans le partage de la rente foncière en mobilisant les acteurs et en imposant la transparence. Par conséquent, l'Etat doit orienter sa réflexion sur l'utilisation de moyens « pénalisants » pour ceux qui ne joueraient pas le jeu.

De même, en ce qui concerne la question de la propriété du sol, nous avons vu que la plupart des terrains situés dans des zones stratégiques (autour des gares) sont souvent à la propriété des CFF ou d'autres acteurs privés qui détiennent de ce fait un pouvoir d'opposition ou d'affectation de ces secteurs (en accord avec la LAT). Un système de « rente partagée » intégrerait d'office ces acteurs dans la réflexion initiale, en ne se focalisant pas uniquement sur les conditions d'une seule entreprise (propriétaire du terrain) concernant la réalisation des projets, parce que ses exigences peuvent être préjudiciables pour d'autres entreprises et peut-être pour la réalisation du projet lui-même (troisième partie chapitre 8.2.2.3) ; le risque étant d'aboutir à des blocages dans l'avancée du projet et à de longues démarches administratives, notamment en aménagement du territoire.

Enfin, concernant la problématique de la production urbaine, les autorités assument pleinement le choix d'orienter le développement sur « l'agglomération neuchâteloise » plutôt que sur les régions adjacentes dans une logique de métropolisation. Nous avons tenté de créer un lien entre la stratégie RUN et les théories concernant la « néolibéralisation » des politiques de développement urbain. Force est de constater que des apparentements sont possibles, notamment dans la recherche d'un renforcement de la compétitivité de l'agglomération par rapport aux espaces exogènes. Pour y parvenir, des mesures particulières sont entreprises, telles que l'implantation de nouvelles infrastructures destinées à favoriser la mobilité et la mise en place de projets urbains d'envergure dans une optique de création de valeur. De même, le désengagement de l'Etat dans le cadre d'un PPP peut être perçu comme un outil d'attraction du capital financier par le biais de la création de nouveaux espaces de consommation dans une logique de concurrence.

## **BIBLIOGRAPHIE ET ANNEXES**

---

## BIBLIOGRAPHIE

### 1. OUVRAGES ET ARTICLES

**Akitoby, B., Hemming, R. and Schwartz, G.** 2007: *Public investment and public-private partnerships*. Washington D.C.: International Monetary Fund.

**Ampe, F.** 2001 : *Les agglomérations*. Paris : La documentation française.

**Bailly, A., Pellegrino, P., Hüsler, W. et Ruegg, J.** éditeurs 2001 : *Grandes infrastructures de transports, forme urbaine et qualité de vie : les cas de Genève et de Zurich*. Synthèse des rapports de recherche COST-C2 Suisse. Paris : Economica.

**Baldwin Hess, D. and Maria Almeida, T.** 2007: Impact of Proximity to Light Rail Rapid Transit on Station-area Property Values in Buffalo, New York. In *Urban Studies*. Vol. 44. N° 5/6. 1041-1068.

**Bassand, M.** 2004 : *La métropolisation de la Suisse*. Lausanne : Le savoir suisse.

**Bérion, P., Joignaux, G. et Langumier, J.-F.** 2007 : L'évaluation socio-économique des infrastructures de transport : Enrichir les approches du développement territorial. In *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*. N° 4. 651-676.

**Bertolini, L.** 2007 : Evolutionary urban transportation planning : an exploration. In *Environment and Planning*. Vol. 39. N° 8. 1998-2019.

**Bettignies, J.-E. et Ross, T.** 2004 : The Economics of Public-Private Partnerships. In *Canadian Public Policy*. Vol. 30/2, 135-154.

**Brenner, N. and Theodore, N.** 2002 : Cities and the Geographies of "Actually Existing Neoliberalism". In *Spaces of Neoliberalism: Urban restructuring in North America and Western Europe*. Oxford: Blackwell publishing. 2-32.

**Brenner, N.** 2004 : *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.

**Burmeister, A.** 2000 : Juste à temps, stratégies logistiques et rôle du transport. *Les Cahiers scientifiques du transport*. N° 38. 45-62.

**Camagni, R.** 1996 : *Principes et modèles de l'économie urbaine*. Paris : Economica.

**Casteigts, M.** 2005 : Manager le développement durable : un nouveau champ de coopération entre collectivités publiques et entreprises. In Sedjari, A. éditeur : *Partenariat public-privé et gouvernance future*. GRET. Rabat : L'Harmattan. 357-369.

**Cervero, R.** 2007 : Transit-oriented development's ridership bonus : a product of self-selection and public policies. In *Environment and Planning*. Vol. 39. N° 9. 2068-2085.

**Chenal, J. et Kaufmann, V.** 2008 : Le déclin du commerce local, les pendulaires et l'autoroute. In *Géo-Regards* N°1, 41-51.

**Christe, L. et Schwab, N.** Réduire le coût des services publics par le choix du mode de fourniture le plus approprié. In Jeanrenaud C. et Moesen, W. éditeurs 1990 : *Gérer l'austérité budgétaire*. Paris : Economica.

**Crédit Suisse** 2009 : *Marché immobilier 2009 : faits et tendances*. Swiss Issues Immobilier.

**Crevoisier, O. et Rerat, P.** 2007 : Réseau urbain neuchâtelois (RUN)- Canton of Neuchâtel. *Action Cost A26 : European city-regions in an age of multi-level governance*. Université de Neuchâtel.

- Crevoisier, O. et Theurillat, T.** 2007 : Privatisation du financement et durabilité des infrastructures urbaines en Suisse. Projet PNR54. Université de Neuchâtel.
- Cunha, A. et Both, J.-F.** 2004 : *Métropolisation, villes et agglomérations*. Neuchâtel : OFS.
- Debrezion, G., Pels, E. and Rietveld, P.** 2007: The effects of railway investments in a polycentric city: a comparison of competitive and segmented land markets. In *Environment and Planning*. Vol. 39. N° 9. 2048-2067.
- Deymier, G.** 2005 : Capitalisation immobilière des gains d'accessibilité : étude de cas sur l'agglomération lyonnaise. Thèse de Doctorat. Université Lumière Lyon2 : Faculté des Sciences Economiques et de Gestion.
- Deymier, G.** 2007 : Analyse spatio-temporelle de la capitalisation immobilière des gains d'accessibilité : l'exemple du périurbain Nord de Lyon. *RERU*. Université Lumière Lyon2 : Faculté des Sciences Economiques et de Gestion. N° 4. 755-789.
- Di-Méo, G. et al.** 2001 : Autoroute, constructions géographiques et nouveaux rapports à l'espace : des effets d'annonce à la réalité des impacts. *Sud-Ouest Européen*, N° 12, 1-8.
- Dumez H. et Jeune, A.** 2003 : Combinaison harmonieuse des vertus du public et du privé, ou mélange des genres ? Les partenariats public-privé nouveaux venus du management public. In *Politiques et management public*. Vol. 21, n° 4.
- Ferguson, B. G., Goldberg, M. A. and Mark, J.** 1988: The Pre-Service Impacts of the Vancouver Advanced Light Rail Transit System on Single Family Property Values. In Clapp, J M. and Messner, S. D. Editors: *Real Estate Market Analysis: Methods and Applications*. New York: Praeger.
- Floor, H., Willigers, J. and Van Wee, B.** 2007: Accessibility indicators for location choices of offices: an application to the intraregional distributive effects of high-speed rail in the Netherlands. In *Environment and Planning*. Vol. 39. N° 9. 2086-2098.
- Gatzlaff, D. H. and Smith, M.** 1993: The impact of the Miami Metrorail on the value of residences near station locations. In *Land Economics*. Vol. 69. N°1. 54-66.
- Graaff, T., Groot, H., Rodenburg, C. and Verhoef, E.** 2007 : The WTP for facilities at the Amsterdam Zuidas. In *Environment and Planning*. Vol. 39. N° 9. 2099-2118.
- Grass, R. G.** 1992: The estimation of residential property values around transit station sites in Washington, DC. In *Journal of Economics and Finance*. N°16. 139-146.
- Gravel, N., Martinez, M. et Trannoy, A.** 1997 : Une approche hédonique du marché des logements. In *Etudes foncières*. N° 74. 16-19.
- Guenoun, M. et Tiberghien, B.** 2005 : Quelle « localisation » pour les partenariats public-privé ? In Sedjari, A. éditeur : *Partenariat public-privé et gouvernance future*. GRET. Rabat : L'Harmattan. 43-59.
- Harvey, D.** 1989: From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geographiska Annaler*. 71. 3-17.
- Hirschmann, C.** 2007 : La Maladière, une réalisation hors du commun. In *Affaires publiques*. Vol. 4, 76-80.
- Jaccaud, J.-P., Kaufmann, V., Lamunière, I. et Lufkin, S.** 2008 : Les friches ferroviaires urbaines en Suisse, un potentiel à conquérir. In *Géo-Regards* N°1, 113-125.
- Jessop, B.** 2002 : Liberalism, Neoliberalism and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective. In *Spaces of Neoliberalism: Urban restructuring in North America and Western Europe*. Oxford: Blackwell publishing. 105-126.

- Kaufmann, V.** 2000: *Mobilité quotidienne et dynamiques urbaines: la question du report modal*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Krätke, S.** 2007 : Metropolisation of the European Economic Territory as a Consequence of Increasing Specialisation of Urban Agglomerations in the Knowledge Economy. In *European Planning Studies*. Vol. 15, No. 1, 1-27.
- Lichère, F., Martor, B., Ménéménis, A., Pédini, G. et Thouvenot, S.** 2006 : *Pratique des PPP : choisir, évaluer, monter et suivre son PPP*. Litec : Collectivités territoriales.
- Marty, F.** 2006 : *Les partenariats public-privé*. Paris : La Découverte.
- Munafo, S.** 2007 : Autoroute, mobilité et habitat. Etude des effets territoriaux du tronçon autoroutier de la Vue-des-Alpes. Géoregards 70, Institut de Géographie de l'Université de Neuchâtel.
- Nahrath, S.** 2004 : Journée 8 : Aménagement durable du territoire urbain : acteurs, instruments et enjeux dans les processus de réaménagements urbains à l'exemple de la requalification des friches industrielles. In Module 2 *Gouvernance, ressources immatérielles et pouvoir urbain*. DESS Etudes urbaines. Université de Lausanne.
- Offner, J.-M.** 1993 : Les effets structurants du transport ; mythe politique, mystification scientifique. *L'espace géographique*, N° 3, 233-242.
- Pels, E. and Verhoef, E.** 2007: Infrastructure pricing and competition between modes in urban transport. In *Environment and Planning*. Vol. 39. N° 9. 2119-2138.
- Pouyane, G. et Lacour, C.** 2008 : Compte-rendu du workshop « *dynamiques foncières et nouvelles configurations urbaines* ». 29-30 mai 2008, Université Montesquieu-Bordeaux IV.
- Quivy, R. et Van Campenhoudt, L.** 1995 : Manuel de recherche en sciences sociales. Paris : Dunod, 2ème édition.
- Raffestin, C.** 1980 : Qu'est-ce que le territoire ? In *Pour une géographie du pouvoir*. Paris : Librairie technique, 129-147.
- Rais, G.** 2008 : La production de logements en ville-centre, l'exemple de la ville de Lausanne pour la période 2001-2005. Université de Neuchâtel : Institut de Géographie.
- Rérat, P.** 2004 : *Dynamique territoriale de la région urbaine de Neuchâtel. Etalement, fragmentation, mobilité*. Mémoire de DEA en « ETUDES URBAINES ». Institut de Géographie de l'Université de Neuchâtel : Neuchâtel.
- Richer, L.** 2005 : A la recherche de standards internationaux en matière de PPP. In Sedjari, A. éditeur : *Partenariat public-privé et gouvernance future*. GRET. Rabat : L'Harmattan. 61-69.
- Rice Center, Joint Center for Urban Mobility Research** 1987: *Assessment of Changes in Property Values in Transit Areas*. Prepared for the Urban Mass Transit Administration.
- Rousseau, M.** 2008 : La ville comme machine à mobilité. In *Métropoles*, 3, Varia, [En ligne], URL : <http://metropoles.revues.org/document2562.html>.
- Ruegg, J.** 2000 : *Zonage et propriété foncière*. Paris : ADEF.
- Ruegg, J.** 2005 : Session 4. Dispositif Suisse (LAT), rôle de la Confédération, des cantons et des communes. Support de cours Aménagement du territoire 2005-2006.
- Ruzicka-Rossier, M.** 2007 : Développement territorial et urbanisme I. Support de cours. Ecole polytechnique fédérale de Lausanne.
- Schuler, M., Dessemontet, P. et Joye, D.** 2005 : Les niveaux géographiques de la Suisse. Recensement fédéral de la population 2000. Neuchâtel : Office fédéral de la statistique.

**Schüssler, R. et Thalmann, P.** 2005 : *Qu'est ce qui pousse et freine la construction de logements ? Enquête auprès des investisseurs.* Granges : Office fédéral du logement.

**Smith, N.** 2002 : New Globalism, New Urbanism : Gentrification as global urban strategy. In *Antipode*, Vol. 34 (3), 427-450.

**Theurillat, T.** 2005 : Les logiques d'investissements immobiliers des caisses de pension : peut-on tenir compte des critères de durabilité ? Université de Lausanne : mémoire de DESS.

**Van Criekingen, M.** 2008 : Urbanisme néolibéral et politiques de gentrification : main basse sur le quartier de la gare TGV à Bruxelles. In *Géo-Regards* N°1, 113-125.

**Veltz, P.** 2005 : *Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel.* Paris : PUF.

**Veltz, P.** 2002 : *Des lieux et des liens : politiques du territoire à l'heure de la mondialisation.* La Tour d'Aigues : Editions de l'Aube.

**Wiel, M.** 2005 : *Ville et mobilité : un couple infernal ?* La Tour d'Aigues : Editions de l'Aube.

## 2. SOURCES ADMINISTRATIVES ET JURIDIQUES

### 2.1. Cantonales

**République et Canton de Neuchâtel** éditeur 2002 : Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'aménagement du territoire dans le canton. Janvier.

**République et Canton de Neuchâtel** éditeur 2004 : *Conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire.* Approuvée par le Grand Conseil le 26 janvier 2005.

**République et canton de Neuchâtel** éditeur 2006 : Schéma directeur du développement de l'urbanisation et des transports dans le canton de Neuchâtel. Plateforme RUN, Metron, novembre.

**République et canton de Neuchâtel** éditeur 2006 : *Schéma directeur de développement cantonal.* Metron.

**République et canton de Neuchâtel** éditeur 2006 : Vocation des gares de la Communauté urbaine du Littoral : Potentiels de valorisation et stratégie d'aménagement. RUN et COMUL, Urbaplan, juin.

**République et Canton de Neuchâtel** éditeur 2007 : *Un canton, une vision.* Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant la politique régionale, le RUN, le TransRUN et leurs conséquences, 26 septembre.

**République et canton de Neuchâtel** éditeur 2007 : *Rapport d'activité de la CPEN.*

**République et Canton de Neuchâtel** éditeur 2007 : *Plan directeur des transports 2020,* adopté par le Conseil d'Etat le 24 octobre.

**République et canton de Neuchâtel** éditeur 2007 : *Plan directeur cantonal.* 1<sup>ère</sup> phase de révision, décembre.

**République et Canton de Neuchâtel** éditeur 2007 : *Etude d'opportunité du TransRUN.* SAT, Plate-forme RUN, Metron, Ecoplan, septembre-décembre.

**République et Canton de Neuchâtel** éditeur 2007 : *Projet d'agglomération RUN, volet « transports et urbanisation ».* BAR, Metron, 13 décembre.

**République et canton de Neuchâtel** éditeur 2008 : *Projet d'agglomération RUN, volet « mobilité douce ».* Transitec, Planum, juin.

## 2.2. Fédérales

**Confédération** 2005 : *Message concernant la nouvelle politique régionale (NPR)*. Rapport du 16 novembre. Berne : Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO).

**Confédération** 2006 : *La politique des agglomérations de la Confédération*. Rapport intermédiaire. Berne : Office fédéral du développement territorial (ARE) et Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO).

**Confédération** 2008 : *Projet d'agglomération Réseau urbain neuchâtelois RUN* : Rapport d'examen de la Confédération. Berne : Office fédéral du développement territorial (ARE).

**Tobler**, G. 2002 : *La politique fédérale des agglomérations : objectifs, stratégies et mesures*. In *Sécurité sociale*. Berne : ARE, 146-149.

## 3. ARTICLES DE PRESSE

### L'Express – L'Impartial

14 juillet 2009.-« Le TransRUN pourrait servir de modèle pour la Suisse ».

3 avril 2009.- « Le financement privé du TransRUN a besoin d'une garantie de Berne ».

28 mars 2009.- « La politique régionale neuchâteloise recevra une enveloppe de 35 millions ».

28 mars 2009.- « Un écrin à 70 millions pour la microtechnique ».

25 mars 2009.- « Derrière le concept du RUN, des projets qui se veulent concrets ».

25 février 2009.- « Courrier des lecteurs : la genèse de ce qui deviendra le projet TransRUN ».

8 avril 2008.- « Les chances du projet neuchâtelois sont égales à celles des autres ».

1 février 2008.- « Mobilisons-nous pour le TransRUN ! ».

31 janvier 2008.- « Un groupement citoyen préconise une ligne entièrement souterraine ».

31 janvier 2008.-« Le TransRUN n'est pas qu'une liaison Haut-Bas mais le réseau du futur ».

3 octobre 2007. « L'avenir du canton à fond de train ».

### Arc Presse Hebdo

15 avril 2009. « Plateau d'avenir proche de la gare ».

### Le Temps

10 novembre 2007. « De l'argent privé pour les transports publics ? La Suisse étudie la question. »

## ANNEXES

### ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES INTERROGÉES

Treize entretiens ont été réalisés avec les directeurs/responsables des institutions suivantes :

**Laurent Staffelbach**, responsable de Portfolio Management chez CFF Immobilier. Entretien réalisé à Berne le 10 octobre 2008.

**Pascal Vuilleumier**, chef de l'Office des transports du canton de Neuchâtel. Entretien réalisé à Serrières le 24 octobre 2008.

**Yann Sunier**, avocat et directeur de la CIN (Chambre immobilière neuchâteloise). Entretien réalisé à Neuchâtel le 12 janvier 2009.

**Florian Németsi**, membre de la direction de la CNCI (Chambre neuchâteloise du Commerce et de l'Industrie). Entretien réalisé à Neuchâtel le 14 janvier 2009.

**Jean-Claude Baudoin**, directeur du BNMB (Bureau neuchâtelois des métiers du bâtiment). Entretien réalisé à Colombier le 16 janvier 2009.

**Xavier Roulet**, ingénieur civil EPFL et directeur général d'Infra Tunnel SA. Entretien réalisé à Marin le 11 février 2009.

**Nicolas Grandjean**, ingénieur civil EPFZ et responsable de la gestion de projets et communication. Indépendant pour la coordination des mesures « transport » dans le cadre du projet d'agglomération, et mandaté par l'Office des transports pour aider à la réalisation du TransRUN. Entretien réalisé à La Chaux-de-Fonds le 17 février 2009.

**Raphaëlle Probst Outzinout**, sous-directrice du Bureau des agglomérations et des régions (BAR), Association du réseau urbain neuchâtelois (RUN) ; en charge de la coordination du projet d'agglomération pour le volet « transport et urbanisation ». Entretien réalisé à La Chaux-de-Fonds le 17 février 2009.

**Fabrice Zumbrennen**, directeur de la Coopérative Migros Neuchâtel-Fribourg. Entretien réalisé à Marin le 3 mars 2009.

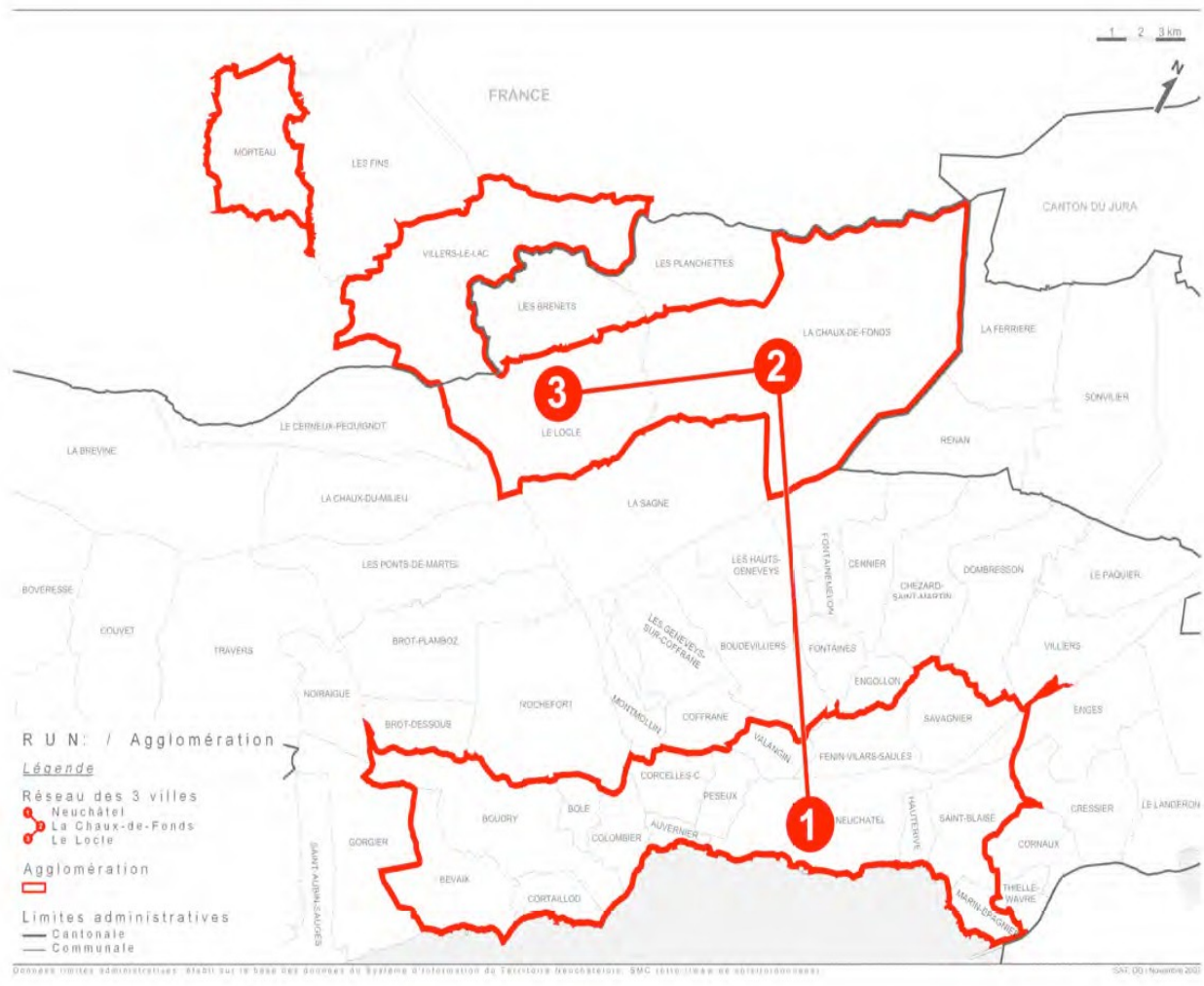
**Philippe Carrard**, urbaniste communal de la ville de La Chaux-de-Fonds ; Service d'urbanisme et de l'environnement. Entretien réalisé à La Chaux-de-Fonds le 4 mars 2009.

**Claude Guinand**, chef région Neuchâtel pour la clientèle « entreprises », Private & Business Banking, Crédit Suisse Groupe. Entretien réalisé à Neuchâtel le 9 mars 2009.

**Michel Wolf**, directeur de Michel Wolf SA, entreprise familiale de gérance et de courtage immobilier. Entretien réalisé à Neuchâtel le 11 mars 2009.

**Jean-Claude Bohnenblust**, membre du Service financier pour la CPEN (Caisse de pension de l'Etat de Neuchâtel). Entretien réalisé à Neuchâtel le 24 mars 2009.

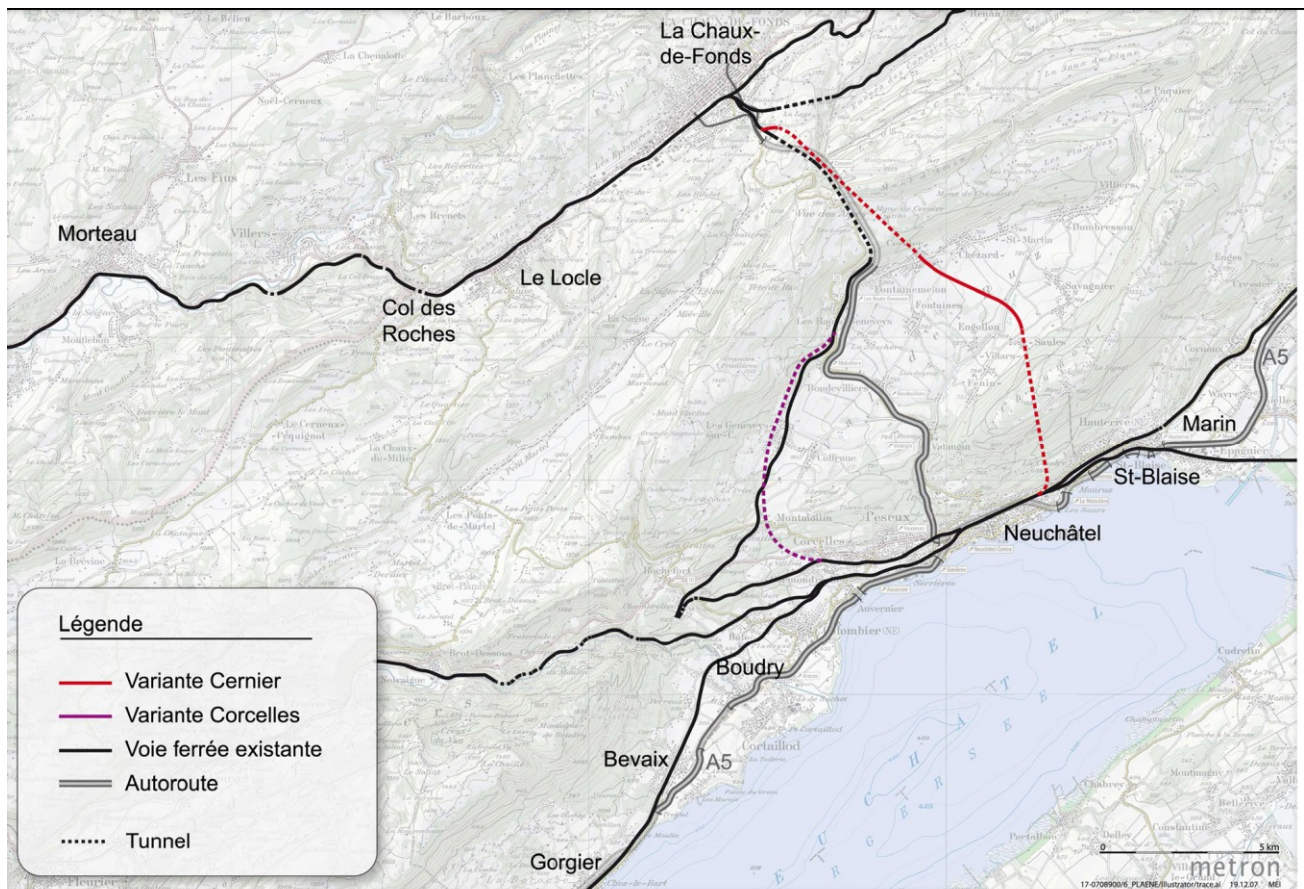
## ANNEXE 2 : LE PÉRIMÈTRE DE L'AGGLOMÉRATION RUN



**Note :** Les trois communes de Fenin-Vilars-Saules, Savagnier et Valangin ont été prises en compte dans l'analyse, dans la mesure où elles font partie des périmètres OFS. Mais il s'agit en réalité de trois communes rurales, qui n'ont pas été retenues dans le projet d'agglomération RUN.

Source : **République et Canton de Neuchâtel** éditeur 2007 : *Projet d'agglomération RUN, volet « transports et urbanisation »*. BAR, Metron, 13 décembre, p. 19.

## ANNEXE 3 : PLAN DU TRACE ENVISAGE DU TRANSRUN



A la base du projet, plusieurs variantes de tracés étaient envisagées. D'après l'étude d'opportunité du TransRUN et les entretiens réalisés, la variante Cernier est la plus probable, qu'elle soit totalement couverte (un seul tunnel) ou avec une partie à ciel ouvert au Val-de-Ruz.

Source : **République et Canton de Neuchâtel** éditeur 2007 : *Projet d'agglomération RUN, volet « transports et urbanisation »*. BAR, Metron, 13 décembre.