

ISA-RCO2 Conference
Inequality : beyond globalization
Economic Changes and the Dynamics of Inequality

University of Neuchâtel
26-28 June 2008

La privatisation du financement et de la durabilité dans un projet d'infrastructure urbaine : le cas de Sihlcity à Zurich

Thierry Theurillat, Laetitia Stauffer et Olivier Crevoisier

Groupe de recherche en Economie territoriale (GRET)
Institut de Sociologie
Université de Neuchâtel

Thierry.theurillat@unine.ch ; Laetitia.stauffer@unine.ch ; Olivier.crevoisier@unine.ch

Version préliminaire

Introduction

Les infrastructures urbaines, telles que par exemple les stades de football, les centres commerciaux, les aéroports, sont aujourd'hui considérées comme des éléments cruciaux pour améliorer la durabilité de la ville. En effet, leur réalisation est un des principaux leviers des pouvoirs publics pour d'une part offrir des prestations publiques aussi efficaces et durables que possible et d'autre part pour améliorer l'ensemble du fonctionnement de la ville, de l'agglomération, voire d'une entité plus large encore.

Parallèlement à ces préoccupations en termes de durabilité, on assiste aujourd'hui à de profonds changements dans les modalités de production de ces infrastructures urbaines. De manière un peu caricaturale, on pourrait dire que traditionnellement, les infrastructures urbaines sont produites exclusivement ou majoritairement grâce à des financements publics, basés sur les impôts locaux, sous la conduite d'acteurs publics et en suivant des processus politico-administratifs classiques. Aujourd'hui, différents éléments sont en train de changer. Les caisses publiques sont peu remplies et on recherche des partenariats avec des acteurs privés. Du point de vue territorial, ces infrastructures s'inscrivent dans des territorialités qui articulent des échelles et des lieux beaucoup plus diversifiés. Ainsi, la production des infrastructures se transforme. On passe à une logique multi-acteurs qui doit être analysée à partir des institutions qui encadrent l'action collective ainsi que des accords et compromis négociés, formels ou informels, entre des acteurs de diverses provenances, porteurs de ressources financières et techniques de natures diverses. Tout cela pour produire des infrastructures qui sont forcément beaucoup plus multifonctionnelles qu'auparavant et qui doivent également être considérées comme des actifs financiers.

Cette recherche a pour objectif de *montrer comment l'intervention de nouveaux acteurs financiers modifie la production de la durabilité dans le cas des infrastructures urbaines*. Il s'agit en particulier de développer un *cadre conceptuel* qui permet d'appréhender les relations entre financiarisation, durabilité et territoire.

Appréhender la durabilité des infrastructures

Tout d'abord, la durabilité est ici entendue comme un produit des interactions entre les différents acteurs qui vont définir l'infrastructure, la réaliser, puis l'exploiter. Tout projet d'infrastructure génère à ces différents stades des questions et des enjeux relatifs à la durabilité : Quelle taille donner à l'infrastructure ? Où la localiser ? Pour quels fonctions (bureaux, commerces, etc.) ? Comment gérer le trafic lié à l'infrastructure ? etc. Dans cet article, la *durabilité est comprise comme la manière dont les acteurs vont fournir des réponses à ces questions et traiter ces enjeux*.

La financiarisation et la dissociation entrepreneurs / investisseurs

Par financiarisation, on entend le vaste mouvement qui voit dans nos économies et nos sociétés se développer l'intervention d'acteurs qui sont des investisseurs par métiers. Il peut s'agir soit de sociétés financières cotées en bourse, soit d'investisseurs institutionnels tels que les fonds immobiliers ou les caisses de pension (Theurillat et al., 2006 ; Theurillat, 2005). Avec la financiarisation, ces acteurs doivent être clairement distingués des entrepreneurs, qui prennent en charge la réalisation et l'exploitation des projets. Dans le modèle traditionnel, conduit par l'acteur public, on fait toujours recours à des entreprises privées pour réaliser les travaux. Avec l'intervention d'investisseurs spécialisés, ces entrepreneurs changent de « clients » : ce ne sont plus les pouvoirs publics qui les paient, mais bien les investisseurs. Les pouvoirs publics voient donc leur rôle redéfini et leurs possibilités concrètes d'influencer le projet à ses différents stades prendre des formes différentes.

Des évolutions a priori contradictoires

D'un côté, le développement durable met l'accent sur la nécessité de la participation et de la prise en compte sur la durée de la multiplicité des enjeux, selon une logique de prise de parole (la « voice », d'Hirschman, 1986). De l'autre côté, la financiarisation consiste à dissocier le rôle de l'entrepreneur de celui du financier afin de permettre à ce dernier de choisir à *tout moment* de retirer son capital pour l'investir ailleurs sur la base des critères exclusifs du rendement et du risque dans une logique de défection (« exit »). Financiarisation et durabilité reposent donc a priori sur des conceptions radicalement contradictoires du développement.

Dès lors, la principale question de cet article est de *comprendre en quoi et comment l'intervention de ces nouveaux acteurs et de leur logique basée sur la mobilité liquidité du capital* (Corpataux et Crevoisier, 2005) *influence la durabilité dans la production d'infrastructures urbaines en situation concrète.*

Un cadre conceptuel liant durabilité et financiarisation

A un niveau conceptuel, on distinguera les trois dimensions suivantes dans le *processus de production de l'infrastructure*, dimensions qui sont étroitement interdépendantes.

Premièrement, les caractéristiques techniques et fonctionnelles de l'infrastructure. En effet, l'intervention d'acteurs privés suppose que l'infrastructure sera à même de générer certains revenus afin de rémunérer les capitaux investis. Pour cela, on devra adjoindre aux fonctions traditionnelles de production de prestations publiques des activités économiques, généralement commerciales.

Deuxièmement, les relations entre acteurs avec leur logique, leurs compétences techniques, leurs ressources financières. La grande question ici est de comprendre comment se construit l'action collective. On portera donc une attention particulière aux institutions à différents niveaux allant des lois et des règlements qui encadrent le projet aux contrats signés entre les acteurs en passant par les différents arrangements qui doivent être trouvés au fur et à mesure de l'avancement du projet et de l'émergence de problèmes.

Troisièmement, le territoire, c'est-à-dire la manière dont le projet se développe dans le temps et dans l'espace. A partir d'un contexte et de ses spécificités, le projet va passer par une phase de développement visant à identifier les fonctions, la localisation et les acteurs prenant part au projet et à négocier ses modalités de réalisation. Ensuite, la construction et l'exploitation de l'infrastructure vont avoir des effets en retour sur le territoire. Il s'agit essentiellement d'identifier les différentes échelles spatiales et temporelles qui caractérisent la coordination du projet.

Enfin, l'impact de ce processus de production de l'infrastructure sur la durabilité est compris à partir de ces jeux d'acteurs et de l'évolution des caractéristiques techniques et fonctionnelles de l'infrastructure.

La pertinence de cette approche pour l'instant largement exploratoire est mise en évidence grâce à une étude de cas réalisée en 2008 sur la base de documents et d'entretiens semi-directifs auprès des acteurs impliqués dans la réalisation du plus grand centre multifonctionnel (commercial, résidentiel, loisirs, hôtels/restaurants, etc.) de Suisse, Sihlcity à Zurich. Dans le cadre de cet article, on se focalisera plus précisément sur la solution originale qui a été trouvée afin de gérer le trafic lié à cette infrastructure. Cette solution, dénommée «Fahrtenmodell», a permis de réduire de moitié le trafic automobile et a fait école pour d'autres projets et dans d'autres villes.

Le cadre conceptuel élaboré permet de rendre compte et d'expliquer la manière dont cette solution durable a été imaginée et mise en œuvre.

1. Une approche territoriale de la durabilité d'un projet d'infrastructure urbaine

L'approche territoriale d'un projet d'infrastructure urbaine a pour but d'aborder la question de la coordination collective en reconstituant la chaîne de valeur/production. Cette approche s'inspire notamment du courant de l'économie institutionnaliste (Bazzoli, 1999; Gislain, 2004; Hodgson, 1994, 1998, 2006) et de l'école des conventions (Boltanski et Thévenoz, 1991; Boltanski et Chiapello, 1999).

L'approche territoriale part du principe que le contenu d'un projet de construction n'est pas entièrement défini à priori, et que, parallèlement, tous les acteurs ne sont pas forcément connus au départ, comme par exemple les locataires ou le/les investisseurs. Un projet de construction se s'élabore en « situation », c'est-à-dire en cours de processus et est le résultat d'interactions entre différents acteurs. Au cours des phases d'un projet, les acteurs se rencontrent, négocient et apportent

des éléments de stabilité afin de surmonter les problèmes et questions liés à l'incertitude à la fois temporelle et spatiale d'un projet.

Ces éléments de stabilité spatio-temporelle peuvent être des institutions plus ou moins formelles (permis de construire ; contrats de propriété/travail/prestations ; promesses/rapports interpersonnels ; routines ; etc.) et nécessitent la mobilisation de ressources (financières ; temps), de compétences et d'expertise (par ex. des analyses et rapports) de la part des acteurs d'un projet.

De manière générale, la prise en compte du développement durable (DD) est incontournable dans un grand projet de construction et intervient à travers des « enjeux » qui font débat dans le projet et qui proviennent des trois dimensions du DD. Par exemple, la dimension environnementale par la question du trafic (parking, transport public, etc.) ou la question de l'énergie, la dimension sociale par la question de l'espace public ou la question de l'insertion du projet dans le quartier/ville ou encore la dimension économique par la question de la viabilité du projet.

L'objectif des deux prochains chapitres est, tout d'abord, de préciser notre définition du DD, ensuite d'explicitier le cadre à la fois conceptuel et analytique qui va nous permettre par la suite d'approcher certains enjeux de durabilité dans le cadre de projet d'infrastructures urbaines.

1.1. Une approche du DD en situation à travers des enjeux de durabilité

Dans notre approche territoriale, la durabilité d'un projet d'infrastructure urbaine est abordée de manière pragmatique, en situation, c'est-à-dire que le DD est défini de manière contextualisée par les acteurs impliqués. Cette approche située du DD part de certaines constatations.

Premièrement, sur le plan épistémologique, il existe de multiples définitions du DD, mais celles-ci sont trop générales et leur application reste difficile dans un contexte particulier. Dans notre cas, il n'existe pas de définition claire de ce qu'est le DD dans le construit : qu'est-ce qu'une ville durable, qu'est-ce qu'un bâtiment durable, etc. ? Deuxièmement, sur le plan légal dans le cadre d'un projet de construction, le DD est approché de manière indirecte par les lois sur l'aménagement du territoire et sur les constructions ainsi que par la loi sur l'environnement. Dans tout projet de construction, il existe une procédure à suivre où il s'agit de respecter un certain nombre de normes « industrielles » en matière de qualité. Troisièmement, la mise en pratique du DD dans un projet ou son évaluation suppose la définition de critères pertinents, soit à priori, soit à posteriori. D'une part, les critères peuvent être génériques ou particuliers, c'est-à-dire adaptés au contexte. D'autre part, les critères peuvent être définis de manière externe, par des experts, ou de manière partagée, entre les experts et les acteurs du projet. Dans tous les cas, la définition et la sélection des critères pertinents afin de mesurer le DD dans un projet de construction supposent un accord sur la méthode et également sur les résultats.

Dès lors, étant donné qu'il n'y a pas, dans la plupart des projets actuels, de définition à priori de la durabilité d'une infrastructure urbaine, à travers par ex. l'application d'une grille de critères durables, ni un « optimum » de durabilité à atteindre, il s'agit d'examiner les manières dont ont été pris en compte, négociés et gérés ce que nous appelons les *enjeux de durabilité* qui ont fait débat durant le montage du projet dont les solutions sont plus ou moins durables.

1.2. Le cadre conceptuel et analytique des enjeux de durabilité d'un projet d'infrastructure urbaine

Les enjeux de durabilité font l'objet d'une coordination collective qui s'inscrit dans le cadre global des modalités de production d'un projet d'infrastructure urbaine. La manière dont est produite une infrastructure urbaine peut prendre des configurations différentes qui sont fonction de trois dimensions (Crevoisier, 1996, 2003 et 2004) : le contenu du projet, les acteurs et leurs relations ainsi que les territoires, c'est-à-dire les espaces et les temporalités des acteurs et du projet. Ces trois dimensions sont étroitement interdépendantes. Par exemple, lors que l'on change la localisation d'une infrastructure, on modifie obligatoirement les acteurs qui participent à sa réalisation et ses caractéristiques fonctionnelles.

1.2.1. L'infrastructure urbaine en tant qu'objet technique & fonctionnel et économique & financier

Les enjeux de durabilité apparaissent dans les différents *accords* plus ou moins formels établis pour le projet d'infrastructure urbaine (plans de construction, permis de construction, contrat, convention, promesse) ainsi que dans les *actions* (financement de ligne de transport public, amélioration des aménagements publics, etc.). Ces éléments de contenu, accords et actions, se réfèrent au projet d'infrastructure urbaine qui est à la fois un *objet technique et fonctionnel et économique et financier*. En effet, les acteurs vont devoir premièrement s'accorder sur la qualité technique et fonctionnelle du projet, c'est-à-dire sur les caractéristiques de la construction et de l'aménagement des bâtiments (dimensions des bâtiments, types de matériaux, spécificités du terrain, inscription dans le réseau de transport et gestion du trafic, inscription dans le quartier/ville, etc.) ainsi que sur les fonctions/affectations des bâtiments (localisations et dimensions des bâtiments ; types d'affectation: logements, bureaux, commerces; etc.). Deuxièmement, les discussions sur le contenu technique et fonctionnel d'un projet renvoient immédiatement à sa qualité économique et financière, c'est-à-dire à la répartition et à la manière de calculer les coûts (terrain, développement du projet, construction, etc.), les risques (travaux de construction, recherche des investisseurs et des locataires, travaux de dépollution, etc.) et les rendements (retours sur investissement) attendus par les parties prenantes impliquées dans le projet.

Par conséquent, les enjeux de durabilité *interagissent sur la qualité technique et fonctionnelle ainsi que sur la qualité économique et financière de l'infrastructure urbaine*. Par exemple, la question de l'efficacité énergétique de l'infrastructure urbaine est une question technique et fonctionnelle (on construit le bâtiment d'une certaine manière et avec certaines fonctions; le commercial pose aujourd'hui problème dans l'application du label Minergie) et une question économique et financière (qui va payer l'installation technique efficace et quelles seront ses conséquences sur la rentabilité des locataires). Autre exemple, la question de la viabilité économique de l'infrastructure urbaine n'est pas qu'économique et financière mais renvoie à des aspects techniques (taille et dimension des bâtiments) et fonctionnelles (quels types d'affectation).

1.2.2. Les acteurs d'un projet d'infrastructure urbaine

Les contenus des enjeux de durabilité sont définis par des acteurs. Les enjeux sont amenés sur la table par certains acteurs (par ex., l'investisseur voulant construire avec le label Minergie; l'acteur public initiant la réflexion sur le DD de manière indirecte par la législation sur l'aménagement et le construit ou sur l'environnement), font l'objet de négociations et évoluent vers des solutions de compromis.

En mobilisant les institutions (lois, règlements, traditions de négociation, etc.), leurs ressources (financières, techniques) et en utilisant des compétences et des expertises (rapports) dans la production du contenu des enjeux de durabilité, les acteurs interviennent tout d'abord selon leurs **logiques d'action**, c'est-à-dire selon leurs *rôles/fonctions* et leurs *intérêts* dans le projet. On peut distinguer entre *quatre principaux groupes d'acteurs institués* selon des logiques d'action spécifiques et des significations particulières de l'infrastructure urbaine (Figure 1).

Premièrement, les acteurs dont les métiers (rôles/fonctions) sont d'intervenir dans le développement, la construction ou la gestion d'une infrastructure urbaine. Ils fonctionnent selon une *logique marchande*. L'infrastructure urbaine est un *bien marchand* puisque ces acteurs fournissent, à différents degrés, des services pour les trois autres groupes d'acteurs qui sont leurs clients. Ce peuvent être les promoteurs, qui s'occupent du développement des projets d'infrastructure, les bureaux d'architectes/ingénieurs qui interviennent notamment dans le design de l'infrastructure, les entreprises générales de construction, les sociétés d'expertise et de conseils immobiliers qui interviennent pour évaluer le projet, et finalement les entreprises de gestion qui s'occupent de la gestion des infrastructures urbaines (facility management & management commercial).

Deuxièmement, les acteurs dont le métier est d'investir dans l'immobilier et les infrastructures urbaines. Ils fonctionnent selon une *logique financière* et remplissent la fonction d'investisseur et de propriétaire (droit de propriété, droit de disposition). L'infrastructure urbaine est ainsi un *actif financier* procurant des rendements fixes et réguliers basés sur les loyers, qu'ils devront ensuite distribuer à

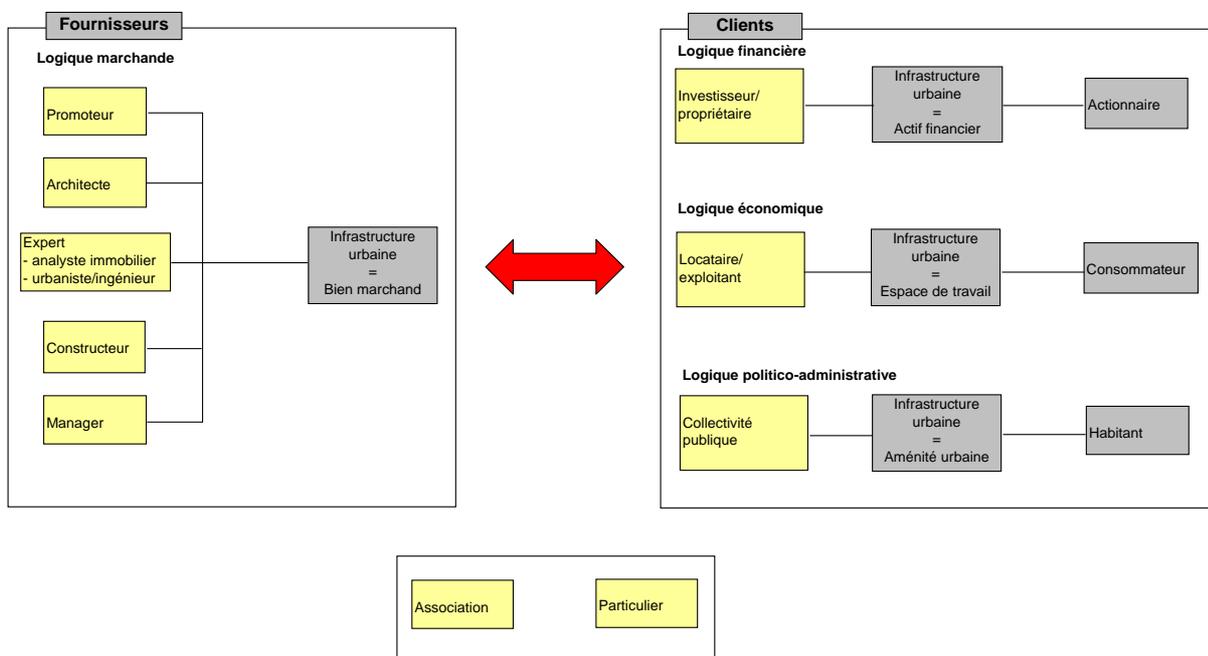
leurs actionnaires sous formes de dividendes (sociétés immobilières, fonds immobiliers par ex.) ou à leurs membres sous formes de prestations (assurances et caisses de pension).

Troisièmement, les acteurs dont le métier est de fournir des biens et/ou des services aux consommateurs. Fonctionnant selon une *logique économique*, ils remplissent la fonction d'exploitant et de locataire (commerces, bureaux, cinémas, hôtels et restaurants par ex.). L'infrastructure urbaine est pour ces acteurs un *espace de travail* puisque les locaux sont des supports destinés à fournir / vendre des biens ou des services aux consommateurs et de réaliser des chiffres d'affaires.

Quatrièmement, les acteurs dont le métier est de se préoccuper des intérêts collectifs et par la-même assurer des services publics. Ce sont les acteurs qui fonctionnent selon une *logique civique*. Dans ce cadre, il convient de distinguer le politicien et le fonctionnaire. Par ex., pour un politicien, pour lequel il est important d'être connu et de réaliser des projets, un projet d'infrastructure urbaine peut être une preuve de succès et permet ainsi de valoriser le fait qu'il a été tenu compte de certains aspects de durabilité dans le projet (ex. réalisation d'un projet comme bien public, utilisation du Label Minergie, etc.). L'infrastructure urbaine est dans ce cas une *aménité urbaine* envers les habitants, contribuant également à l'attractivité urbaine à l'échelon régional, voire national.

D'autres acteurs peuvent également intervenir dans un projet d'infrastructure urbaine, mais de manière indirecte puisqu'ils ne sont pas « clients directs » des différents corps de métier mentionnés. Ce peuvent être des *associations* (ATE par ex.) ou des *particuliers* qui interviennent pour défendre des intérêts collectifs ou individuels. Précisons également que les rôles/fonctions des acteurs ne sont pas figés. Par exemple, les sociétés totales qui s'occupent des phases de développement, de construction, voire d'exploitation d'un projet d'infrastructure urbaine assument les fonctions de promoteur, de construction et de gestionnaire. De plus, les sociétés commerciales (Coop ou Migros par ex.) peuvent être intéressées à exploiter les infrastructures urbaines selon une logique économique mais également à uniquement investir dans les infrastructures urbaines en tant que placement financier (logique financière) et rejoindre ainsi le groupe des « investisseurs ».

Figure 1: les logiques d'action des acteurs d'un projet d'infrastructure urbaine



Source : élaboration propre

La production d'un projet d'infrastructure urbaine et les modalités de coordination des acteurs dépendent également des **interactions entre acteurs, et plus particulièrement entre acteurs privés et publics**. Ces interactions peuvent être cernées par les concepts d'institution et de compromis. Les institutions doivent être repérées à trois niveaux (Commons, 1934). Tout d'abord, les

normes légales et réglementaires qui encadrent le projet ; ensuite, les négociations qui débouchent sur des *contrats*, *conventions* et autres *accords informels* ; enfin, les coordinations qui se développent lors du processus de construction et d'exploitation de l'infrastructure, accords formels ou informels destinés à surmonter les problèmes qui surviennent, souvent de manière imprévue lors de l'avancement du travail.

Les acteurs publics et privés interagissent « automatiquement » puisque le but est bien *d'obtenir le permis de construction* délivré par la collectivité publique qui est compétente pour tous les projets de construction ayant lieu sur son territoire. Dès lors, il est nécessaire de distinguer entre une coordination de type privé et une coordination de type partenariale dans le cas de projets d'infrastructure. Dans un projet privé, l'acteur public intervient de manière externe alors que dans un partenariat public-privé (PPP), il est un partenaire du projet (par exemple en tant qu'investisseur ou locataire) avec des acteurs privés dont il doit tenir compte.

1.2.3. Les territoires de l'infrastructure urbaine et des acteurs

Les définitions et les négociations autour des enjeux de durabilité constituent également des *situations territoriales*, situées et datées. Ils concernent d'une part les spatialités et, d'autre part, les temporalités du projet et des acteurs.

On peut distinguer quatre phases dans le développement d'un tel projet.

Premièrement, le contexte territorial (la matrice) dans lequel le projet s'amorce. La disponibilité des terrains, les droits de propriété sur le foncier, les cadres légaux et les collectivités publiques qui sont ou qui pourraient être impliquées à différentes échelles, les acteurs privés mobilisables pour le projet, l'attitude des associations, la nature et l'ampleur des enjeux de durabilité, l'éventail des solutions techniquement réalisables, etc. sont quelques exemples des multiples dimensions qui caractérisent le territoire lorsqu'un projet d'infrastructure s'amorce.

Deuxièmement, la phase de développement du projet. Celle-ci, qui va de la conception initiale à la finalisation du concept et à l'obtention du permis de construire délivré par la collectivité publique locale. Elle consiste à identifier et négocier *conjointement* les caractéristiques technico-économiques (fonctions, rentabilité, etc.), les acteurs participant et les accords qui les lient (accords concernant les coûts, les risques et les gains) et le territoire (localisation et modalités d'insertion dans le territoire, coordinations temporelles). Cette phase se solde en général par la signature d'un *contrat* d'entreprise générale (ou la société totale dans certains cas) entre les investisseurs et les promoteurs.

Troisièmement, la phase de construction du projet qui comprend toutes les étapes de réalisation de l'infrastructure, du début à la fin des travaux de construction où l'entreprise générale de construction intervient en tant que responsable de la qualité matérielle de l'infrastructure. Durant cette phase surgiront divers enjeux imprévus ou qui n'avaient pas été précisés dans le permis de construire ou les contrats.

Quatrièmement enfin, la phase d'exploitation du projet. C'est la phase de long terme par excellence qui permet aux investisseurs/propriétaires ainsi qu'aux exploitants/locataires de rentabiliser ou non leur investissement de départ. Pour les clients / usagers / citoyens, c'est la phase durant laquelle vont se dégager des satisfactions ou au contraire des tensions. Du point de vue de la durabilité enfin, c'est la phase durant laquelle un *bilan des effets sur le territoire* peut être établi.

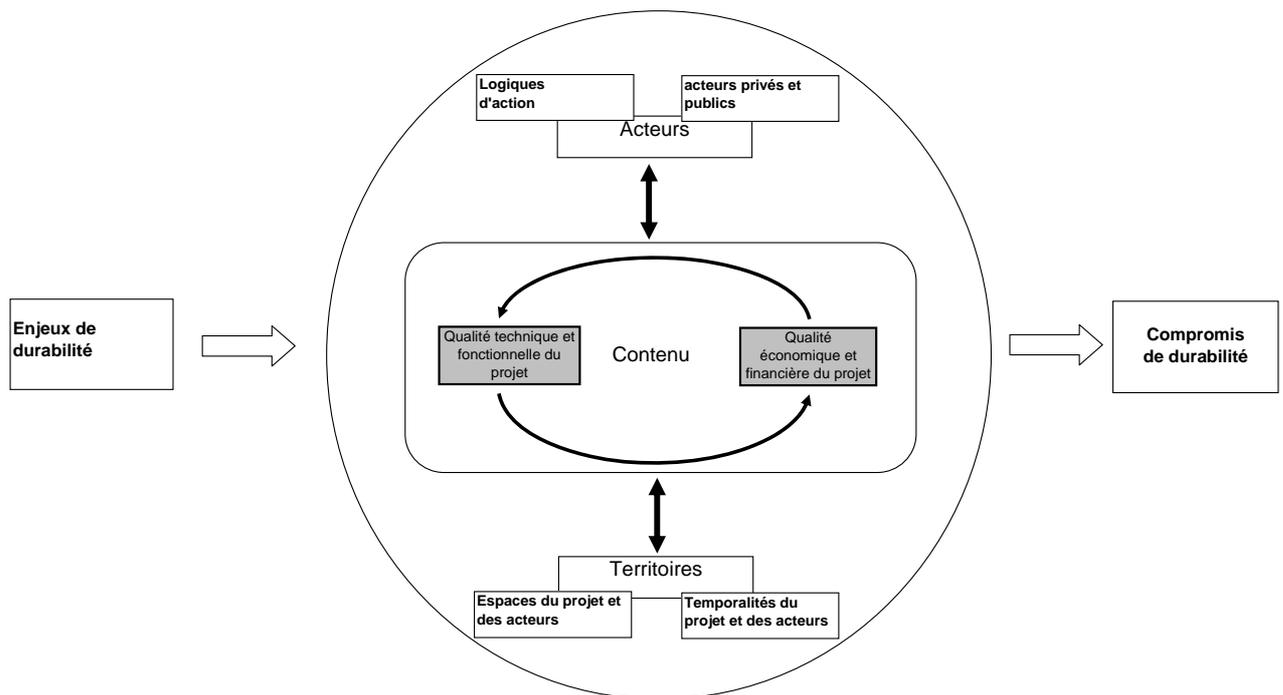
Ces projets d'infrastructure se caractérisent donc par l'articulation de temporalités très diverses relatives aux acteurs et à l'infrastructure elle-même. Ainsi, les entrepreneurs n'ont pas les mêmes temporalités que les investisseurs, mais ils doivent parvenir à des accords afin de coordonner leurs actions. De même, la coordination dans l'espace doit se faire à différentes échelles, incluant les coordinations aux échelles classiques de l'intervention publique (communale, cantonale, nationale). Pour les acteurs privés, plus ou moins mobiles, la question est celle de la mobilisation locale ou extra-locale des ressources ainsi que des modalités de l'ancrage local (implication à long terme ou possibilités d'exit).

Par conséquent, le choix de localisation et la construction d'un projet d'infrastructure urbaine est le résultat d'un processus multi-scalaire, à la fois temporel et spatial.

1.2.4. Le cadre territorial des enjeux de durabilité dans un projet d'infrastructure urbaine

Notre approche territoriale du développement durable s'intéresse aux modalités de production et de coordination des acteurs sur des enjeux de durabilité dans un projet d'infrastructure urbaine. Ces derniers font partie du *cadre territorial de négociations et de coordinations* entre acteurs pour qu'un projet d'infrastructure urbaine puisse aboutir. Le DD apparaît ainsi comme *la construction d'un compromis territorial entre des enjeux dont le contenu, lié à la qualité technique et fonctionnelle ainsi qu'à la qualité économique et financière d'un projet d'infrastructure urbaine, va dépendre des acteurs impliqués et des territoires du projet et des acteurs.*

Figure 2: Cadre territorial d'un « enjeu de durabilité »



Source : élaboration propre

2. Le cas de Sihlcity à Zurich

Sihlcity a été le premier grand projet de complexe multifonctionnel, commercial et de loisirs, réalisé en Suisse ces dernières années (Urban Entertainment Center) avec un coût total de 620 millions CHF. Le projet s'est construit en plusieurs étapes dans lesquelles divers acteurs sont intervenus avec des rôles et des intérêts différents, mais également des responsabilités différentes vis-à-vis de la problématique du développement durable. Au cours du projet, il a fallu trouver des solutions aux questions et enjeux qui sont apparus afin de surmonter les incertitudes, à la fois spatiales et temporelles, du projet.

Dans le projet « Sihlcity », la *problématique du trafic* engendré par l'infrastructure a été l'enjeu majeur de durabilité. Au cours des phases de développement, de construction et d'exploitation du projet, la question du trafic a fait l'objet de vives négociations et a beaucoup évolué. Nous présentons ici l'historique de cette évolution à travers ces phases successives, en mettant l'accent simultanément sur l'évolution du *contenu* de cet enjeu de durabilité, sur *les acteurs* qui ont été impliqués et leurs logiques d'action, tout en démontrant que cet enjeu a constamment été une *question territoriale*, liée aux espaces et aux temporalités du projet et des acteurs.

2.1. Le contexte global du projet Sihlcity et l'entrée en négociation sur la question du trafic

La question du trafic doit tout d'abord être replacée dans le cadre de la problématique globale du projet et de la demande d'autorisation de construire. Ayant convenu d'une première promesse d'achat (contrat d'exclusivité) avec l'entreprise Sihlpapier en 1980 alors propriétaire du terrain, l'entreprise totale Karl Steiner, en tant que promoteur et constructeur, a développé un premier projet de complexe monofonctionnel de bureaux (projet Utopark) d'une surface totale de 96'900 m². Bien que la conformité de ce projet n'ait pas été remise en cause, la Ville de Zurich, par le biais de la conseillère de Ville Mme Koch, responsable du Hochbaudepartement, a fait opposition. La Ville de Zurich ne voulait pas d'un grand quartier de bureaux à cet endroit. Après avoir obtenu gain de cause en recourant par deux fois au Tribunal fédéral, le permis de construction du projet Utopark a été délivré en 1999. Cependant, la fenêtre d'opportunité économique s'était entre temps refermée pour Karl Steiner puisque les locataires potentiels (sociétés d'assurances : Zurich Assurance, Swisslife ; banques) avaient dans l'intervalle loué ailleurs (au nord de Zurich et à Zoug notamment). Dès lors, Karl Steiner s'est vu contraint de développer un autre concept de mise en valeur du terrain.

Dans ce contexte, l'entrée en négociation pour le nouveau projet entre la ville de Zurich et Karl Steiner peut se comprendre en regard de différents facteurs et des intérêts respectifs de ces deux acteurs.

Dans l'élaboration de son nouveau projet, l'entreprise Karl Steiner voulait éviter de répéter l'échec du projet Utopark. Ayant identifié le potentiel de développement économique du terrain, Karl Steiner a décidé d'entamer un processus de négociation avec la Ville de Zurich afin de clarifier les exigences pour qu'un nouveau projet puisse aboutir rapidement sur un terrain dont il a un contrat d'exclusivité renouvelé avec l'entreprise Sihlpapier.

Concernant ce terrain, la question de la propriété ne posait pas de problème puisqu'il s'agissait d'une grande surface (41'991 m²) possédée par un seul propriétaire et qu'elle avait été réglée entre Karl Steiner et Sihlpapier. Ensuite, aucune *modification du plan d'affectation* n'était nécessaire (Nutzungsplanung du Bau- und Zonen Ordnung, BZO) puisque le plan directeur communal prévoyait un pôle d'attraction à cet endroit. Selon la loi sur les constructions et le plan d'affectation de la Ville (Planungs- und Baugesetz, PBG), le terrain se trouve en zone 6, c'est-à-dire où il était prévu de construire des bâtiments de six étages (l'usine Sihlpapier comprenait déjà des bâtiments importants). Karl Steiner pouvait donc développer un projet afin d'optimiser le potentiel de surfaces qui était estimé à plus de >100'000 m² (116'874 m² au maximum dans le permis de construction, soit un coefficient de 2.78 par rapport à la surface au sol). Finalement, le terrain était très bien situé, à moins de trois kms à vol d'oiseau du centre-ville d'une agglomération de plus d'un million d'habitants, sur un site déjà bien desservi par les transports publics et juste à côté de l'autoroute (A 3) et de la jonction Brunau, qui sera reliée dès fin 2008 avec l'autoroute A4 via le tunnel de l'Uetliberg (contournement ouest de la Ville de Zurich).

Lors d'une première rencontre au printemps 1999 entre Karl Steiner et les représentants de la Ville de Zurich (Katrin Martelli, conseillère de Ville et cheffe du Hochbaudepartement et Franz Eberhard, chef du Amt für Städtebau), la Ville, dans une politique volontariste, a émis deux exigences. Premièrement, pour un projet de cette importance, Karl Steiner devait choisir un architecte reconnu et d'une certaine renommée afin d'avoir un projet de haute qualité architecturale. Deuxièmement, le projet de construction devait être multifonctionnel, c'est-à-dire prévoir un mélange d'affectations des surfaces et non plus être un projet de type monofonctionnel comme l'avait été le projet « Utopark ».

Ainsi, la stratégie de Karl Steiner d'entrer en négociation avec la ville pour le nouveau projet s'explique d'une part par le fait qu'il y a été « contraint » par la localisation du terrain à fort potentiel de par son insertion dans le réseau urbain et d'autre part par le risque d'un nouveau conflit administratif et juridique futur avec les autorités.

La ville a quant à elle saisi l'opportunité de sa position dominante dans cette situation pour émettre des exigences claires. Il convient également de relever que le changement de direction à la tête de l'exécutif de la ville de Zurich entre la période de conflit et le nouveau projet Sihlcity a été un élément favorisant l'entrée en négociation sur de nouvelles bases.

2.2. La phase de développement du projet

C'est durant la phase de développement du projet Sihlcity que les négociations ont été les plus denses autour des enjeux de durabilité, notamment autour de la question du trafic qui s'est progressivement institutionnalisée et a été inscrite dans le permis de construction sous forme de « Fahrtenmodell »

Deux périodes peuvent être distinguées durant cette phase d'élaboration du « Fahrtenmodell ». La première s'étend de l'élaboration d'un premier concept architectural et multifonctionnel (Masterplan) à la délivrance d'un premier permis de construire, période de négociations et recherches de solutions entre l'entreprise totale Karl Steiner et la ville de Zurich (2.2.1). La seconde période s'étend de la délivrance du premier permis à celle d'un deuxième permis et d'une convention avec l'Association transports et environnement (ATE) (2.2.2).

En outre, dans ses négociations avec ces deux acteurs, l'enjeu pour Karl Steiner a été d'articuler les exigences de durabilité afin d'obtenir le permis de construire avec celles de rentabilité afin que le projet soit attractif pour le démarchage des investisseurs et des locataires (2.2.3).

2.2.1. L'institutionnalisation du Fahrtenmodell

Au début août 1999, Karl Steiner a mandaté le bureau d'architecte zurichois Théo Hotz pour établir un Masterplan. Celui-ci a été ainsi présenté en octobre 1999 devant le Baukollegium, une structure composée d'architectes et de chefs de service département des constructions (Hochbaudepartement) sous la présidence actuelle de la cheffe de département Mme Kathrin Martelli et mise en place par la Ville de Zurich pour évaluer les projets urbains importants.

Le Masterplan de Sihlcity contenait les premiers éléments concernant la question du trafic. Il prévoyait la construction en sous-sol d'un parking de 1321 places de parc. Ce chiffre se référait à la base légale de la Ville de Zurich (Parkplatzverordnung). Dans cette dernière, le calcul du nombre de places de parc d'un projet de construction est principalement fonction de l'/des affectation(s), mais également de la localisation et de l'insertion dans le système des transports publics ainsi que du plan directeur du trafic et de la capacité de charge des routes (ordonnances sur le bruit et sur la pollution de l'air). Dès lors, selon cette base légale, le propriétaire d'un bâtiment se voit attribué un certain nombre de places de parc qu'il devra gérer selon la ou les affectation(s). Cette gestion par affectation d'un parking s'avère relativement lourde dans le cas d'infrastructures multifonctionnelles puisqu'il faut strictement respecter les affectations des places de parc (par ex. 100 places pour un cinéma ; 450 places pour le centre commercial ; 120 places pour les bureaux ; etc.).

Ce « Masterplan » de Sihlcity basé sur le concept de « ville dans la ville » a été le point de départ de négociations entre la Ville de Zurich, l'entreprise K. Steiner et le bureau d'architectes Théo Hotz. Autour du service administratif « central », le Amt für Städtebau, deux groupes travail ont été formés pour traiter des questions/problèmes en matière de *construction&affectation* et de *gestion du trafic* faisant ainsi évoluer le Masterplan jusqu'au permis de construire. Durant la phase de développement du projet, la question du trafic a été traitée en deux temps en fonction des acteurs impliqués.

Le premier permis de construire : premier Fahrtenmodell

Dans sa stratégie, la volonté de la Ville était de réduire drastiquement le trafic au sein de l'agglomération zurichoise en réfléchissant en amont du processus de production du trafic. Les nouveaux projets de construction sont un moyen de coordonner la politique d'aménagement avec la politique des transports et d'influer ainsi sur les modes de déplacements des personnes en les incitant à notamment utiliser les transports collectifs. Dans ce cadre, les représentants de la Ville ont amené sur la table des négociations le débat en matière de trafic généré par Sihlcity et la proposition d'un nouveau modèle de gestion de la mobilité et de limitation des trajets individuels (Fahrtenmodell) au lieu du modèle traditionnel basée sur l'ordonnance sur les places de parc.

Pour l'entreprise Karl Steiner, qui avait déjà perdu 19 ans dans le développement d'un projet dont il possédait le terrain, a été contraint d'entrer en matière sur le Fahrtenmodell, avec le 50% de la clientèle utilisant les transports collectif et un parking de 805 places au lieu des 1321 du modèle légal,

appliqué pour la première fois avec Sihlcity. En contrepartie, le Fahrtenmodell leur permettait une gestion du parking plus globale et flexible que le modèle légal. Dans ce cadre, tout au long des négociations avec la Ville de Zurich, l'enjeu pour l'entreprise Karl Steiner a été de faire en sorte que le contenu technique et fonctionnel de la question du trafic ne renchérisse pas fortement les coûts du projet et surtout ne pénalisent la viabilité économique et la rentabilité financière du projet, c'est-à-dire les démarches liées à la recherche des locataires et des investisseurs.

Par conséquent, les négociations ont porté sur l'évaluation de l'insertion du projet dans le réseau de transports routiers et collectifs. Premièrement, il s'agissait d'examiner si Sihlcity était déjà bien desservi en termes d'infrastructures de transport et de mesurer le potentiel de clientèle en fonction des modes de déplacement. Deuxièmement, cela renvoyait à la question du financement dans le cas d'une amélioration de l'offre de la desserte de Sihlcity.

La Ville de Zurich, en s'appuyant sur l'ordonnance cantonale sur l'offre en transports publics, estimait que Sihlcity était déjà bien desservi par le réseau de transports publics (trois lignes de bus à proximité 33, 67 et 89 ; une ligne de tram 13 et une ligne de S-Bahn 4) et que, par conséquent, elle n'était pas liée légalement à faire plus. Quant à Karl Steiner, il estimait que la Ville de Zurich devait entrer en matière dans l'amélioration de la desserte en transports publics puisque cela faisait partie de l'application du Fahrtenmodell.

Mandatée l'entreprise Karl Steiner, l'étude du bureau d'ingénieur zurichois Basler&Hofmann, qui avait déjà réalisé l'étude d'impacts sur l'environnement, a démontré la viabilité économique de Sihlcity (20'000 visiteurs par jour) et la bonne desserte de Sihlcity par le réseau de transports, avec notamment la moitié de la clientèle prenant les transports publics (10'700).

Bien que la desserte en transports publics soit suffisante, différents aménagements devaient être réalisés afin de mieux connecter Sihlcity au réseau. Dans ce cadre, Karl Steiner estimait que ces travaux devaient être également financés par la Ville. Karl Steiner partait du principe que le projet Sihlcity profitait à la société de transport de la Ville de Zurich (VBZ) en lui amenant davantage d'usagers. De plus, tôt au tard il était question de prolonger la ligne de bus 89 depuis l'arrêt de la Giesshübelstrasse à Sihlcity. La Ville de Zurich campant sur ces positions et estimant que Sihlcity n'était pas un projet d'intérêt public, une « table ronde » a eu lieu le 15 janvier 2002 pour clarifier ce qui allait figurer dans le permis de construire. En plus des aménagements de la station de tram à la place Uto et des pistes piétons et cyclistes le long de la Sihl, Karl Steiner a finalement pris en charge les coûts de construction de la rampe d'accès (12-15 millions) de la route cantonale au parking (sud-ouest) ainsi que les coûts de fonctionnement pour les deux premières années du prolongement de la ligne de bus 89 (1 million). Par la suite, la ligne sera prise en charge par les sociétés de transports publics de la Ville (VBZ et le Zürichverkehrsverein, VZZ) après un test de fréquentation.

Suite à ces accords négociés, le permis de construire a été obtenu le 22 janvier 2002, celui-ci contenant les détails du Fahrtenmodell de Sihlcity (Bausektion der Stadt Zurich, 2002).

Ainsi, dans le cadre de la mise en place du Fahrtenmodell et du refus de la participation financière de la Ville de Zurich, Karl Steiner a été prisonnier de l'excellente insertion du terrain au réseau de transports individuel et collectif démontrée par l'étude de Basler&Hofmann. La Ville de Zurich quant à elle a ainsi pu trouver une manière avantageuse de coordonner la politique de transport avec le plan d'aménagement du quartier puisque ces coûts se sont ajoutés au coût global du projet pour lequel Karl Steiner était à la recherche d'investisseurs.

En matière de gestion de la mobilité de Sihlcity, plusieurs mesures devaient être respectées. Tout d'abord, le nombre de 805 places de parc a été confirmé avec un tarif horaire minimum de 2 CHF. Deuxièmement, deux types de limites de trajets ont été fixés. D'une part, conformément au nombre de places de parc, la limite du nombre de trajets était de 10'300 par jour et de 1'300 par nuit ainsi que de 800 durant les heures de pointe. D'autre part, conformément à l'ordonnance sur le bruit, la limite du nombre de trajets à ne pas dépasser était de 11'300 par jour. Un système de comptage devait être installé et le maître d'ouvrage avait l'obligation d'élaborer un concept de gestion du trafic pour Sihlcity afin de respecter ces limites. En cas de dépassement par deux fois de suite des premières limites, des mesures devaient notamment être prises pour améliorer l'attractivité de Sihlcity par les transports publics (prolongement de la ligne de bus 67 et campagne de marketing).

Le deuxième permis de construire : institutionnalisation du Fahrtenmodell

Malgré les mesures du Fahrtenmodell prises par Karl Steiner et l'obtention du permis de construire, la question du trafic rebondit au printemps 2002 alors que Karl Steiner était en pleine démarche de négociations avec les futurs exploitants et investisseurs. L'ATE a fait recours contre le permis de construire de Sihlcity en raison du manque de précision de la procédure à suivre en cas de dépassement des limites de trajets.

Un jeu à trois acteurs s'est alors mis en place durant l'année 2002, la Ville de Zurich jouant les médiateurs entre l'ATE et l'entreprise Karl Steiner. Pour cette dernière, il s'agissait de régler rapidement le problème et de trouver une solution qui ne remette pas en cause le projet et les accords pré-établis avec les locataires principaux et les investisseurs. En effet, les négociations entre Karl Steiner et l'ATE ont eu lieu alors que Karl Steiner et le Crédit Suisse avaient convenu d'un accord. Le Crédit Suisse était alors prêt à acheter le projet Sihlcity avec les trois principaux locataires qui représentait environ le 50% du centre commercial (Coop, Médiemarkt et Ochsner), et l'hôtel Sheraton aux conditions négociées par Karl Steiner.

Sur demande de la Ville, le compromis entre l'ATE et Karl Steiner a été inscrit dans un deuxième permis de construire datant du 21 janvier 2003, afin que le Fahrtenmodell définitif soit public et devienne pérenne. Ce deuxième permis de construire est venu compléter le premier et a uniquement concerné les modalités du Fahrtenmodell, clarifiant notamment les méthodes de calculs du nombre de place de parc, les limites de trajets et les sanctions qui sont prises en cas de dépassement (Bausektion der Stadt Zurich, 2003).

Cependant, certaines mesures, comme les sanctions pécuniaires et la création d'un service de livraison à domicile, n'ont pas été inscrites. Elles ont fait partie d'une convention privée entre Karl Steiner, au nom du futur propriétaire soit le Crédit Suisse, et l'ATE.

2.2.2. Le démarchage de l'investisseur global

L'entrée en matière de Karl Steiner dans le contrôle de l'espace à travers l'amélioration et le financement des connexions s'explique par la volonté de démontrer la rentabilité économique de Sihlcity, c'est-à-dire sa zone de chalandise, aux futurs exploitants et investisseurs/propriétaires. En d'autres termes, les démarches économiques et financières qui ont débuté sitôt la demande de permis de construire déposée, ont consisté à surmonter les incertitudes spatiales et temporelles du projet. Premièrement, il s'agissait de démontrer que le concept de Fahrtenmodell limitant les déplacements en voiture ne péjorait pas le potentiel de clientèle et le périmètre de marché de Sihlcity. Deuxièmement, il s'agissait de montrer que le concept de « ville dans la ville » avec un mélange d'affectations commerciales et de loisirs de cette ampleur (magasins, cinéma, spa, hôtels, restaurants, etc.) était un projet novateur qui répondait à la demande de la clientèle (concept d'urban entertainment center).

Les premières études de marché (réalisées par un bureau de Berne) mettaient en évidence la très bonne accessibilité de Sihlcity par les voies de communication, le potentiel de développement du quartier en termes de population et de places de travail (40'000 habitants et 50'000 places de travail dans un rayon de 1.5 km), le bassin de population le plus élevé du pays, comprenant 1.5 millions d'habitants dans un rayon de 20 kms (distance motorisée) et avec le pouvoir d'achat également le plus élevé, la partie sud de Zurich sous dotée par rapport à la moyenne de la région en termes de centres d'achats et de loisirs et enfin un potentiel d'image très élevé dû à l'originalité d'un premier espace commercial et de divertissement de Suisse (Urban entertainment center) avec un concept architectural de « ville dans la ville » alliant le passé au moderne.

En s'appuyant sur l'étude de Basler&Hofmann démontrant un potentiel de 20'000 visiteurs par jour dont plus de la moitié utilisant les transports publics, le bureau Wuest&Partner a réalisé deux analyses de marché pour le compte de Karl Steiner. Toutes deux, la première réalisée au printemps 2001 et la deuxième réactualisée à fin 2002, soit au moment des négociations avec le Crédit Suisse, avaient pour but de préciser ces premières études. D'une part, elles ont consisté en une analyse de concurrence et d'optimisation des surfaces par affectation (commerces, cinéma, hôtel, etc.) au niveau de toute l'agglomération zurichoise en vue de démontrer le périmètre de marché et la capacité

d'attraction de clientèle ainsi que les chiffres d'affaires potentiels de Sihlcity, en tenant compte du Fahrtenmodell. D'autre part, pour les futurs investisseurs, l'analyse a été centrée sur les loyers. Les analyses de concurrence pour chaque affectation ont été complétées par des évaluations de l'évolution des loyers de 2001 à 2006. Par exemple, les chiffres ont démontré que la rentabilité au m² du wellness de 5000 m² initialement prévu, était trop faible et des bureaux ont été proposés à la place.

Ces études ont été le point de départ du démarchage des locataires et des investisseurs/propriétaires. En ce qui concerne les locataires, étant donné la restriction du trafic individuel, il fallait se concentrer sur des magasins d'achats « légers » (on écarte les meubles, etc.). Les premiers contacts ont été établis avec des chaînes commerciales « motrices » ayant des zones de chalandise importantes et autour desquelles allaient s'agglomérer les plus petites chaînes commerciales. En Suisse, on ne peut imaginer un centre commercial sans les grands aimants « alimentaires » que sont Migros, Coop ou Manor.

En ce qui concerne les investisseurs, une analyse de marché a été réalisée par Wuest&Partner afin d'identifier quels pouvaient être les investisseurs potentiels en Suisse et à l'étranger. Dès le départ, Karl Steiner avait estimé que Sihlcity était un trop gros projet pour la grande majorité des investisseurs suisses. En effet, les institutions pouvant investir dans des projets de plus de 50 millions sont peu nombreux en Suisse. Ce peuvent être les institutions immobilières du Crédit Suisse ou de l'UBS, la SUVA, la fondation immobilière Pensimo, la société immobilière PSP, la caisse de pension de la Confédération Publica ou encore les institutions immobilières de Swisscanto. Bien entendu, ces différents acteurs peuvent constituer un pool d'investissement pour mieux absorber le risque d'investir plusieurs centaines de millions dans un seul projet. Le Crédit Suisse s'est montré très tôt intéressé par le projet. Parallèlement, un appel d'offre a été lancé auprès de quatre investisseurs suisses et quinze investisseurs étrangers¹ (Allianz en Allemagne, General Electric Finance aux Etats-Unis, John Lassal en Allemagne, Inker Real Estate en Hollande) afin de faire monter les enchères pour un prix alors estimé à environ CHF 550 millions et une rentabilité annuelle de 7.2%, le montant des loyers étant évalué à plus de 40 millions CHF en fonction des contrats de bail alors conditionnels.

S'appuyant sur l'expertise, les études de marché démontrant le potentiel et la viabilité économique et financière du projet, le Crédit Suisse a acheté le projet en juin 2003.

L'intérêt du Crédit Suisse pour le projet de Sihlcity était multiple. Tout d'abord, les différents véhicules de placement immobilier du Crédit Suisse avaient besoin d'investir. Le concept de « urbain entertainment center » était jugé rentable et permettait de diversifier les placements des différents véhicules. Dans ce cadre, Sihlcity a constitué une « première » dans l'organisation du Crédit Suisse puisque qu'a été mise en place une structure de co-propriété de Sihlcity rassemblant six véhicules de placement du Crédit Suisse Asset Management Real Estate (CSAM-RE). Ce premier « pooling » d'investissement a ainsi permis d'absorber les 600 millions payés pour le projet et de diluer le risque selon l'importance des véhicules de placement. De plus, le Crédit Suisse avait besoin de locaux pour ses bureaux.

L'achat du projet par le Crédit Suisse comprenait notamment le Fahrtenmodell détaillé dans le permis de construction ainsi que dans la convention avec l'ATE. En tant qu'acteur local, le Crédit Suisse, qui possédait déjà des bureaux situés vis-à-vis de Sihlcity, connaissait les spécificités de l'insertion du quartier au réseau de transports individuels et collectifs. De plus, il connaissait le contexte urbain local en matière de trafic, soit l'habitude des Zurichois à se déplacer avec les transports publics et la stratégie de la Ville en matière de réduction du trafic dans une agglomération congestionnée.

2.2.3. L'entreprise totale et les négociations face à des logiques à priori contradictoires

Comme nous l'avons vu, la phase de développement se caractérise par une double contrainte : négocier les aspects de durabilité avec la ville et les acteurs civiques dans le respect des normes légales afin d'obtenir le permis de construire, dans une dialectique avec les exigences de rentabilité économique afin de pouvoir démarcher un investisseur pour la vente du produit marchand.

¹ La question fiscale était un enjeu important et il fallait tenir compte de la Lex Koller interdisant aux investisseurs étrangers d'être les propriétaires de bâtiments à caractère résidentiel (affectation résidentielle inférieure à 10%).

En parvenant à articuler cette double exigence à travers un processus de négociations séquentiels, K. Steiner est parvenu à agencer des solutions techniques et fonctionnelles à la fois durables et rentables. Au terme de ces négociations, il apparaît que les solutions en termes de gestion du trafic vont au-delà des exigences légales.

Dans les négociations avec les investisseurs – à savoir le Crédit Suisse, la position de ce dernier en tant qu'acteur global joue un rôle important. Son entrée en négociation avec Karl Steiner de par son ancrage dans le contexte local parallèlement à sa dimension internationale lui permettant de drainer une masse importante de fonds de placement en laissant une possibilité d'exit aux acteurs financiers, apparaît comme un facteur important de la possibilité pour Karl Steiner de « sortir » du projet.

2.3. La phase de construction : logique financière et maîtrise des coûts

Une fois le projet Sihlcity en main du Crédit Suisse, dès la signature du contrat de propriété foncière et immobilière du 26 juin 2003, celui-ci devait trouver des locataires pour le reste des surfaces, notamment pour le centre commercial qui n'était loué qu'à la moitié. Le Crédit Suisse a donc estimé avoir les compétences pour gérer le risque et trouver des locataires à ses conditions.

C'est dans ce cadre qu'il a accepté de financer le prolongement de la ligne de tram n° 5. La question du trafic s'est en effet également posée lors de la construction du projet Sihlcity et a surtout été une question de rentabilité économique. Afin d'*optimiser la desserte* de Sihlcity par les transports publics et d'atteindre le potentiel de 20'000 visiteurs par jour, la ligne de tram n°5 a été prolongée de plus d'un kilomètre, de la station Enge au Laubegg.

Parallèlement, un nouveau plan d'architecture, élaboré en juillet 2003, est venu compléter les mesures visant à *lier aménagement et transport dans la perspective d'optimiser la rentabilité du projet*. L'autorisation de construire de janvier 2002 laissant une marge de manœuvre de 10% pour les surfaces des bâtiments selon les affectations projetées (commerces, bureaux, cinéma, etc.), avec un maximum de surface souterraine (16'796 m²), les changements apportés par le nouveau plan ont principalement consisté en une *augmentation de la surface totale* (la limite maximale étant de 116'874 m²) avec un *nouveau découpage fonctionnel*, notamment entre bureaux et commerces, ainsi qu'à une nouvelle conception du « Mall » et des accès.

Durant la phase de construction assurée par l'entreprise totale Karl Steiner, dont le travail consistait à gérer les risques de qualité et de délai dans le cadre de l'enveloppe reçue (532 millions)³, le Crédit Suisse a également dû faire face à d'autres surcoûts (15 millions). Afin d'en minimiser les montants et d'assurer la surveillance de l'entreprise totale, le Crédit Suisse a fait appel à Wuest&Partner. Cette société d'expertise a en effet été mandatée pour effectuer un suivi de la construction et évaluer la rentabilité de l'investissement en établissant, tous les six mois d'intervalle, un bilan des dépenses en fonction de la valeur du terrain et des loyers escomptés, et en fonction des parts dans le projet des cinq co-investisseurs.

Dès lors, durant la phase de construction, l'enjeu pour le Crédit Suisse a été d'assurer la rentabilité de son important investissement de 600 millions CHF (d'une part à travers l'optimisation de la desserte, et d'autre part à travers un réaménagement des surfaces), tout en minimisant les dépenses supplémentaires, à travers un recours continu à l'expertise. Cette stratégie de gestion du trafic et de l'espace s'inscrit dans une logique économique, où le Crédit Suisse a cherché à maîtriser les risques spatiaux et temporels du projet, dans les limites et contraintes imposées par le permis de construire.

³ Le prix du terrain était de 56 millions et les travaux de dépollution, à la charge de Sihlpapier ont coûté 12 millions. Dès lors, en vendant le projet au Crédit Suisse au prix de 600 millions, Karl Steiner a reçu un montant de 532 millions pour le développement et la construction du projet.

2.4. La phase d'exploitation : management du Fahrtenmodell et perspectives de rentabilité

Durant la phase d'exploitation, l'enjeu pour Sihlcity SA consistait à optimiser la viabilité économique du Fahrtenmodell, notamment à travers la maîtrise de la zone de chalandise, dans les limites imposées en termes de trafic et la convention avec l'ATE.

Pour ce faire, dès la fin des travaux de construction, deux types de mesures ont été prises. Tout d'abord, la mise en place d'un service de livraison des achats à domicile. Ensuite, la réalisation de campagnes de promotion incitant les personnes à se rendre à Sihlcity avec les transports publics ou à pied le long de la Sihl.

Depuis l'ouverture de Sihlcity en mars 2007, la gestion de Sihlcity SA est effectuée par la société Wincasa qui s'est récemment spécialisée dans le center management de centres multifonctionnels pour le compte d'investisseurs institutionnels. Dans le cadre du management du Fahrtenmodell, ces campagnes de promotion ont été financées par Sihlcity SA et les transports publics zurichois (VBZ). De plus, la mise en place du service de livraison à domicile, outre le fait qu'elle répond à une exigence de la convention établie avec l'ATE, est un moyen pour Sihlcity SA d'étendre sa zone de chalandise.

Jusqu'à présent, les mesures décidées dans le Fahrtenmodell de limitation du trafic et d'utilisation potentielle des transports doux par le 60% de la clientèle n'ont pas porté préjudice à la rentabilité de Sihlcity. Pour les neuf premiers mois, les chiffres correspondent aux prévisions (communiqué de presse du 21 janvier 2008). Le chiffre d'affaires global était de 245 millions CHF (22 mars au 31 décembre 2007) et d'ici 2010, le chiffre d'affaires annuel devrait être celui qui a été estimé dans les analyses de marché, soit 400 millions CHF. En outre, Sihlcity a attiré 4.2 millions de visiteurs (22 mars au 31 décembre 2007), soit 18'000 par jour en moyenne, ce qui est inférieur à la prévision envisagée de 20'000 par jour.

Dans le cadre de la gestion du trafic, le point central du management du Fahrtenmodell consiste en la surveillance du nombre de trajets et de l'établissement d'un rapport pour la Ville de Zurich et pour l'ATE.

Les limites maximales des trajets n'ayant pas été dépassées, la question du trafic ne représente plus pour l'heure un enjeu de durabilité pour les propriétaires de Sihlcity. En outre, la gestion du parking et la limitation du nombre de places de parc ne posent aujourd'hui pas de problèmes puisque le premier rapport de gestion du Fahrtenmodell a montré qu'en moyenne, le parking était sous-utilisé.

Aujourd'hui, Wuest&Partner assure toujours un suivi de la rentabilité à intervalle de six mois pour le compte des cinq co-propriétaires de Sihlcity. De plus, certains réagencements dans la conception du centre sont prévus d'ici la fin des premiers contrats.

Ainsi, la maîtrise spatiale et temporelle de la zone de chalandise se révèle être l'enjeu fondamental. Bien que le centre commercial de Sihlcity semble bien fonctionner aujourd'hui, des études de marché vont être prochainement réalisées afin d'analyser les flux de la zone de chalandise selon les modes de déplacement. On peut dès lors tout à fait imaginer que de nouvelles connexions au réseau de transports soient réalisées ou, au contraire, supprimées, ou encore que le parking soit redimensionné.

2.5. Le Fahrtenmodell de Sihlcity : le résultat d'un compromis articulant durabilité et financiarisation en cas de « voice contrainte »

La question du trafic qui a débouché sur l'établissement du Fahrtenmodell de Sihlcity a été l'enjeu de développement durable majeur du projet. Cet enjeu et le compromis actuel se sont inscrits dans l'évolution du projet au cours de ses différentes phases dans lesquelles différents acteurs sont intervenus sur des enjeux spécifiques (Figure 3). Tout d'abord, l'entreprise Karl Steiner et la Ville de Zurich ont dû s'entendre pour surmonter un conflit qui avait duré près de 20 ans. Karl Steiner a dû entrer en matière sur la question du trafic et la proposition de solution amenées sur la table des négociations par la Ville de Zurich. Les négociations du Fahrtenmodell, amenées par l'acteur public

puis portées par des acteurs privés, ont été territoriales. Au cours de la phase de développement, elles ont, d'une part, porté sur les caractéristiques liées à la localisation et à l'insertion du terrain dans le réseau urbain entre Karl Steiner et la Ville de Zurich. D'autre part, elles ont parallèlement porté sur la dimension de la zone de chalandise de Sihlcity par Karl Steiner envers les futurs locataires et investisseurs. Dans ce contexte, Karl Steiner a dû faire face à la capacité de blocage de la Ville s'appuyant sur l'opportunité économique d'un terrain extrêmement bien situé pour l'entreprise totale et à la capacité de défection des locataires et des investisseurs. Par la suite, l'investisseur local, en acceptant de jouer le jeu de la négociation et de porter le risque du Fahrtenmodell, la question du trafic est allée bien au-delà des normes légales avec notamment l'amélioration du réseau de transport collectif dans le cadre du démarchage du reste des locataires. A travers un processus de négociation séquentiel avec en premier lieu la Ville et en second lieu l'investisseur, l'entreprise totale a pu trouver des solutions techniques complexes à la fois durables et rentables. De son côté, l'investisseur a également adopté une double posture. Il a pris en charge la finalisation et l'exploitation du projet tout en permettant aux six fonds qui ont financé l'opération de préserver la possibilité d'exit.

Depuis l'expérience pionnière de Sihlcity, différents « Fahrtenmodell » ont été développés en fonction des projets développés sur la commune de Zurich (projets ETH Höggerberg, Letzipark, Stadion Zurich, Manegg, etc.). Ceux-ci ont été inscrits dans le permis de construire ou ont fait partie du plan d'affectation (Gestaltungsplan) (Stadt Zurich, 2007). Précisons qu'un « Fahrtenmodell » ne peut pas être imposé. Il s'agit d'une alternative au modèle traditionnel, basée sur l'ordonnance sur les places de parc, proposée aux investisseurs/propriétaires d'une infrastructure. La limitation des trajets et du nombre de places de parc du parking dû à l'encouragement de la mobilité douce est compensée avec une gestion plus libre et un nombre de places de parc « correct » alors que dans le modèle traditionnel, on obtiendra un nombre minimal de places de parc et une gestion plus « lourde » en fonction des découpages par affectations.)

D'autres mesures de développement durable ont été prises dans le projet Sihlcity. Cependant, celles-ci, contrairement à la question du trafic, n'ont pas soulevé de véritables débats. En plus de la multifonctionnalité de Sihlcity, la Ville de Zurich a exigé le maintien de trois bâtiments industriels existants (le bâtiment central avec la cheminée : Ausrüstgebäude ; les deux bâtiments à l'ouest : Papierlager et Kalandergebäude) et la garantie d'un accès et d'un espace public important dans le cadre du concept de « ville dans la ville » avec des accès de trois côtés (notamment l'accès direct depuis la Sihl et les zones piétonne et cycliste le long du canal, à l'est). Quant aux autres éléments techniques et fonctionnels qui ont été discutés et qui sont contenus dans le permis de construire, ils ont découlés du respect des normes inscrites dans le plan d'affectation de la zone (dimensions et affectations des bâtiments ; espace de détente le long de la Sihl et question de la compensation écologique par la création de biotopes sur les toits des bâtiments), dans la loi sur les constructions (système de refroidissement/chauffage moderne utilisant en partie la chaleur provenant de la nappe phréatique; mesures d'hygiène et de santé ; mesures de sécurité et de police du feu), des mesures découlant de l'étude d'impacts sur l'environnement (gestion des déchets liés aux travaux de dépollution et aux travaux de construction avec l'évacuation par train de la moitié des déchets ; protection des eaux superficielles et des eaux souterraines, et dans ce cadre l'interdiction de la construction d'un parking souterrain).

Figure 3: La négociation du Fahrtenmodell de Sihlcity : contenu, acteurs et territoires

| Rubrique | Contexte | Phase de pré-projet (1980-1999) | Phase 1 : développement (1999-2003) | Phase 2 : Construction (2003-2007) | Phase 3 : exploitation (dès 2007) |
|---------------------------|------------------------------------|---|--|---|--|
| Territoire, localisation | Excellente situation Du terrain | | Insertion du site dans le réseau urbain et de transport Zone de chalandise | Zone de chalandise Espaces commerciaux | Zone de chalandise |
| Objet (Fahrtenmodell) | Plans | | Parking 1321 places Gestion stricte → Parking 805 places Gestion globale et flexible → Parking 805 places Mesures de contrôle | Optimisation de la desserte | Campagne promotionnelle des TP Service de livraison à domicile |
| Accord et institutions | Cadres légaux Propriété | Conflit juridique | Masterplan (octobre 1999) → 1er permis de construire (22 janvier 2002) → Accord KS-CS → 2ème permis de construire (21 janvier 2003) → Convention de droit privé KS-ATE → Transfert de propriété KS-CS (26 juin 2003) | | |
| Acteurs et justifications | | <p>Ville de Zurich (logique civique) ↔ Conflit ↔ Entreprise totale Karl Steiner (logique marchande)</p> | <p>Ville de Zurich (logique civique) — Médiateur —> ATE (logique civique) Ville de Zurich (logique civique) ↔ Co-élaboration du Fahrtenmodell / voice contrainte ↔ Entreprise totale Karl Steiner (logique marchande) Entreprise totale Karl Steiner (logique marchande) —> Recours et médiation —> ATE (logique civique) Entreprise totale Karl Steiner (logique marchande) —> EXIT Entreprise totale Karl Steiner (logique marchande) —> Démarchage et négociations —> Basler & Hoffmann (expertise) / Wuest & Partners (expertise) / Locataires (logique économique) / Crédit Suisse (logique financière) Entreprise totale Karl Steiner (logique marchande) —> Transfert du risque économique —> Crédit Suisse (logique financière)</p> | <p>Karl Steiner (responsable qualité et technique) —> Crédit Suisse Crédit Suisse —> Démarchage et négociations —> Locataires</p> | <p>Wuest & Partner (expertise) —> Crédit Suisse Crédit Suisse —> Locataires</p> |
| Enjeux | | | Obtention du permis de construire Transfert de propriété à un/des investisseurs/propriétaires | Maîtrise des coûts sous Contrainte des normes du Permis de construire | Exploitation de l'actif financier Sous contrainte du Fahrtenmodell (maîtrise de la zone de chalandise) |

3. Conclusion

Les transformations actuelles de la société et de l'économie sont marquées par le développement concomitant et a priori largement contradictoires de la durabilité et de la financiarisation. Cet article a pour objectif de comprendre comment ces logiques théoriquement à l'opposée l'une de l'autre s'articulent lors de la production de grandes infrastructures urbaines.

La démarche adoptée ici est *territoriale* dans le sens où la question est abordée *en situation* concrète, c'est-à-dire dans un contexte à la fois spécifique, daté, situé, et en résonance avec des transformations plus génériques de la société. Le cadre conceptuel construit dans cet article définit tout d'abord la durabilité en situation, à travers des enjeux de durabilité, puis s'attache à montrer comment cette durabilité est produite par le jeu des acteurs en situation dans le cadre global d'un projet de construction.

Cette approche comporte différents avantages.

Premièrement, de voir comment les acteurs se sont accordés pour surmonter les problèmes et les difficultés liées à l'incertitude, à la fois spatiale et temporelle, d'un projet d'infrastructure et trouver des réponses pour que le projet aboutisse.

Deuxièmement, de voir, quels ont été, dans ce contexte, les *enjeux de durabilité* qui ont fait débat, si ces enjeux négociés ont pu aller dans le sens du DD et, dans ce cas, quelles ont été les mesures qui ont été prises pour gérer et appliquer la « durabilité ». Plus précisément, il s'agit d'analyser quel acteur(s) a/ont amené le/les enjeux de durabilité sur la « table des négociations », à quelle phase du projet, comment, avec quel degré d'implication et sur quelles bases se sont déroulés les accords, c'est-à-dire quelles ont été les réponses institutionnelles (interprétation de la loi, contrat, promesse, etc.) et en mobilisant quelles ressources, compétences et expertise.

Troisièmement, de dépasser la dichotomie « DD comme norme » et « DD comme procédure » en évitant de définir les acteurs durables ou un bâtiment/quartier/ville durable, mais de partir du principe que l'aspect normatif du DD est amené sur la « table des négociations », soit par le cadre législatif ou la volonté des acteurs, est qu'ensuite il évolue au cours du projet en fonction des interactions entre les acteurs du projet et des conséquences sur le projet d'infrastructure urbaine en termes techniques/fonctionnels et économiques/financiers (par ex. solutions qui vont au-delà des normes publiques).

Quatrièmement, d'appréhender les similitudes et les différences entre les cas d'étude à travers les différentes configurations / jeux des acteurs dans le projet à travers ce que nous avons appelé le cadre territorial de la négociation et de la coordination des acteurs dans un projet d'infrastructure urbaine. Cela nous permet de construire un discours sur les pratiques de production des infrastructures urbaines en partant du principe que les dimensions spatiales et temporelles sont importantes.

En définitive, il s'agit d'appréhender les différentes *trajectoires territoriales* des projets en matière de DD puisque les réponses/solutions durables sont différentes d'un lieu à l'autre, le contexte et le jeu des acteurs impliqués n'étant pas identiques.

Bibliographie

BAUSEKTION DER STADT ZÜRICH. (2002), *Entscheid vom 22 Januar 2002*, Zurich.

BAUSEKTION DER STADT ZÜRICH (2003), *Entscheid vom 21 Januar 2003*, Zurich.

BAZZOLI L. (1999), *L'économie politique de John R. Commons. Essai sur l'institutionnalisme en sciences sociales*, Paris, L'Harmattan.

- BOLTANSKI L. ET THEVENOZ L. (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- BOLTANSKI L. ET CHIAPELLO E. (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- COMMONS J (1934), *Institutional Economics. Its Place in Political Economy*, New Brunswick/Londres, Transactions Publishers, 1999, 2 vol.
- CORPATAUX J. ET CREVOISIER O. (2005), « Increased capital mobility/liquidity and its repercussions at regional level : some lessons from the experiences of Switzerland and UK », *European and Urban Regional Studies*, vol. 4, n° 12, pp. 315-334.
- CREVOISIER O. (1996), « Management territorial et développement régional » in: DECOUTÈRE S., JOYE D. ET RUEGG J. *Le management territorial*, Lausanne: Presses Polytechniques Romandes, pp. 47-61.
- CREVOISIER O. (2004), « The Innovative Milieu approach: Towards a territorialised understanding of the economy? », *Economic geography* 80(4), pp. 367-379.
- CREVOISIER O. (2003), « Economie, territoire et durabilité : approche par les milieux innovateurs », in : Da Cunha A. et Ruegg J., *Développement durable et aménagement du territoire*, Lausanne : Presses polytechniques romandes, pp. 65-82.
- GISLAIN J. J. (2004), « Futurité et Toposité : sitologie des perspectives de l'action », *Géographie Economie Société*, vol. 6, pp. 203-219.
- HIRSCHMAN A (1986), *Vers une économie politique élargie*, Paris, Editions de minuit.
- HODGSON G. (1994), « The return of institutional economics » in : Smelser N. et Swedberg R. (dir.), *Handbook of Economic Sociology*, Princeton, Princeton University Press.
- HODGSON G. (1998), « The approach of institutional economics », *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVI, mars.
- HODGSON G. (2006), « What are institutions ? », *Journal of Economic Issues*, vol. 40, no 1, mars.
- STADT ZURICH. (2007), *Leitfaden Fahrtenmodell: eine Planungshilfe*, Zurich.
- THEURILLAT T. (2005), *Les logiques d'investissements immobiliers des caisses de pension: peut-on tenir compte des critères de durabilité?*, Mémoire de DESS en études urbaines, Lausanne, Université de Lausanne.
- THEURILLAT T, CORPATAUX J. ET CREVOISIER O. (2006), « Property Sector Financialisation : The Case of Swiss Pension Funds (1994-2005) », *Working Paper in Employment, Geography and Finance*, School of Geography, Oxford.

<http://www.geog.ox.ac.uk/research/transformations/wpapers/wpg06-15.html>