

janvier/février 2025

20 €

N°441

# urba

territoires / villes / sociétés / cultures

# nisme



**ANNEMASSE**  
*Cohabiter avec la densité*

**LA DENSIFICATION EN DÉBAT**  
*avec Gwenaëlle d'Aboville,  
Philippe Bihoux, François Decoster,  
David Miet, Éléonore Slama*

**FACE AU ZAN**  
*Les aménageurs  
entre réticences et attentes*

**ADEME, CEREMA**  
*En route pour une densité  
durable et désirable*

# DENSE DENSE DENSE

**DE LOS ANGELES  
À PORTLAND**  
*Construire  
dans son jardin*

**L'INVITÉ  
VINCENT FOUCHIER**

# « EN SUISSE, LA DENSIFICATION A ÉMERGÉ AVANT LA FIN DU XX<sup>E</sup> SIÈCLE »

Propos recueillis par *Damien Augias*

**Stéphane Nahrath est, depuis 2015, professeur de science politique à l'Institut de hautes études en administration publique (Idheap) de l'université de Lausanne, où il est responsable de l'unité Politiques publiques et durabilité. Ce spécialiste des politiques publiques à incidences spatiales évoque les problématiques de densification de notre voisin helvète.**

## **Quand la question de la densification a-t-elle été mise à l'agenda des politiques publiques en Suisse ?**

Même si le sujet de l'étalement urbain est présent en Suisse depuis les années 1970-1980 (avec l'idée d'une nécessaire gestion rationnelle des sols dans un double contexte d'exiguïté territoriale et de densité de population, avec une disponibilité foncière alors encore réelle dans les périphéries suburbaines), la question de la densification est discutée depuis une vingtaine d'années, au tournant des années 2000, dans les milieux de l'aménagement du territoire, notamment chez les urbanistes, planificateurs, organisations non gouvernementales, chercheurs, ainsi qu'au sein des administrations publiques et auprès des élus, pas seulement dans les grandes villes.

Puis, la question de la sobriété foncière (« construire la ville sur la ville ») a été mise explicitement à l'agenda politique au début des années 2010 lorsque les travaux pour la révision en profondeur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) de 1979 ont commencé ; loi qui s'inscrit dans un contexte fédéral sans véritable code de l'urbanisme unique, mais avec une prise en charge directe des tâches de planification par les communes (plans d'affectation communaux) et les cantons (plans directeurs cantonaux). Le principe de la « construction vers l'intérieur » (des zones déjà urbanisées) a, en effet, été explicitement introduit

dans le projet de loi proposé en 2012 et finalement accepté en votation populaire en 2014. Mais la conceptualisation du côté des urbanistes est finalement assez récente.

## **En quoi diriez-vous que la Suisse est un pays pionnier en matière de densification ?**

La question des pionniers est toujours délicate, car il est toujours facile de trouver un prédécesseur quelque part... Néanmoins, en raison de l'exiguïté du territoire national en général, de la topographie et du relief très montagneux (deux tiers du territoire national), ainsi que du caractère relativement limité de l'espace véritablement utilisable pour la majorité des usages du sol (notamment pour l'agriculture, l'urbanisation et les infrastructures de transport et d'énergie), la Suisse connaît une situation comparable aux pays les plus densément peuplés d'Europe occidentale, tels que la Belgique ou les Pays-Bas.

C'est donc assez logiquement que la question de la gestion parcimonieuse des sols s'est posée relativement précocement en Suisse (en gros, à partir des années 1970) et que la solution de la limitation de l'étalement urbain et son corollaire de la densification des espaces déjà urbanisés ont émergé assez précocement, avant la fin du XX<sup>e</sup> siècle. Les premières expériences de densification se sont développées à partir des années 1980 et 1990 sous la forme de la réhabilitation de friches industrielles situées dans

les premières couronnes des grandes villes et agglomérations suisses, dans un premier temps alémaniques (Zurich, Winterthur), puis romandes (Genève, Lausanne, Fribourg).

### Et aujourd'hui ?

Aujourd'hui, la densification se fait essentiellement sous la forme de la réhabilitation, de la démolition et de la reconstruction, ou encore de la mise en valeur des espaces non construits (souvent des espaces verts ou des terrains de sport, ou encore des discontinuités du bâti au sein de la zone constructible). En revanche, pour l'instant, la densification par surélévation des bâtiments est plus rare, notamment en raison des problèmes d'atteintes à la propriété qu'une telle stratégie peut impliquer. Il y a cependant un domaine particulièrement pionnier en Suisse dans les opérations de densification qu'il convient de mentionner, et qui est souvent vanté comme « modèle » économique, c'est celui des quartiers de gare, à travers les opérations immobilières assez massives qui sont menées par les Chemins de fer fédéraux (CFF), en particulier par leur division de l'immobilier.

Ces opérations ont pour objectif de valoriser le foncier et l'immobilier au sein de la plupart des grandes et moyennes gares du pays. Il s'agit pour l'essentiel d'une forme de densification urbaine par réhabilitation et/ou destruction/reconstruction des friches ferroviaires (notamment les anciens bâtis techniques), sur lesquelles ont été construits des surfaces commerciales (y compris sur les quais de gare), des logements (plutôt dans les gares de taille intermédiaire), des bureaux, et même des établissements d'enseignement supérieur, voire des pôles muséaux comme l'opération Plateforme 10, à Lausanne, qui regroupe plusieurs musées et des restaurants.

## « Les gares constituent un laboratoire important de densification. »

Ce modèle a été répliqué dans un grand nombre de gares sur l'ensemble du territoire. Ce sont des cas particuliers, car la planification et la réalisation sont ici faites directement par les CFF qui sont propriétaires des terrains, et non par les municipalités qui ne font que valider (ou pas) les propositions des CFF. Les plans partiels d'affectation (ou plans de quartier) conçus par les services des CFF sont en quelque sorte « à prendre ou à laisser » par les autorités communales – l'aménagement des zones ferroviaires échappant ainsi partiellement à la planification communale, qui se trouve pourtant à la base de la LAT dans le système fédéral suisse. Et même si le canton doit valider le plan, les CFF ont en réalité une marge de manœuvre très importante pour développer des projets de mise en valeur de leur patrimoine foncier et immobilier : ils arrivent avec un plan de quartier ficelé et financé (et largement rentable), dont la ville profite finalement « gratuitement », y compris pour des espaces de bureaux et universitaires ou culturels rendus ainsi disponibles, avec une accessibilité idéale. Les gares constituent donc un laboratoire important de

densification, d'ailleurs parfois critiqué par les habitants et les usagers s'agissant de l'architecture issue de cet urbanisme standardisé et « marchandisé ». Il est vrai que ces gares urbaines standardisées sont transformées en centres commerciaux et deviennent denses des espaces de flux de consommateurs (y compris le dimanche et les jours fériés), avant d'être des lieux pensés pour les flux de voyageurs. Ainsi, au sein de ces gares de nouvelle génération, les services liés au transport ferroviaire sont devenus minoritaires, pour ne pas dire confidentiels...

### Dans le domaine de l'urbanisme, la question de la densification rencontre-t-elle des résistances particulièrement importantes ?

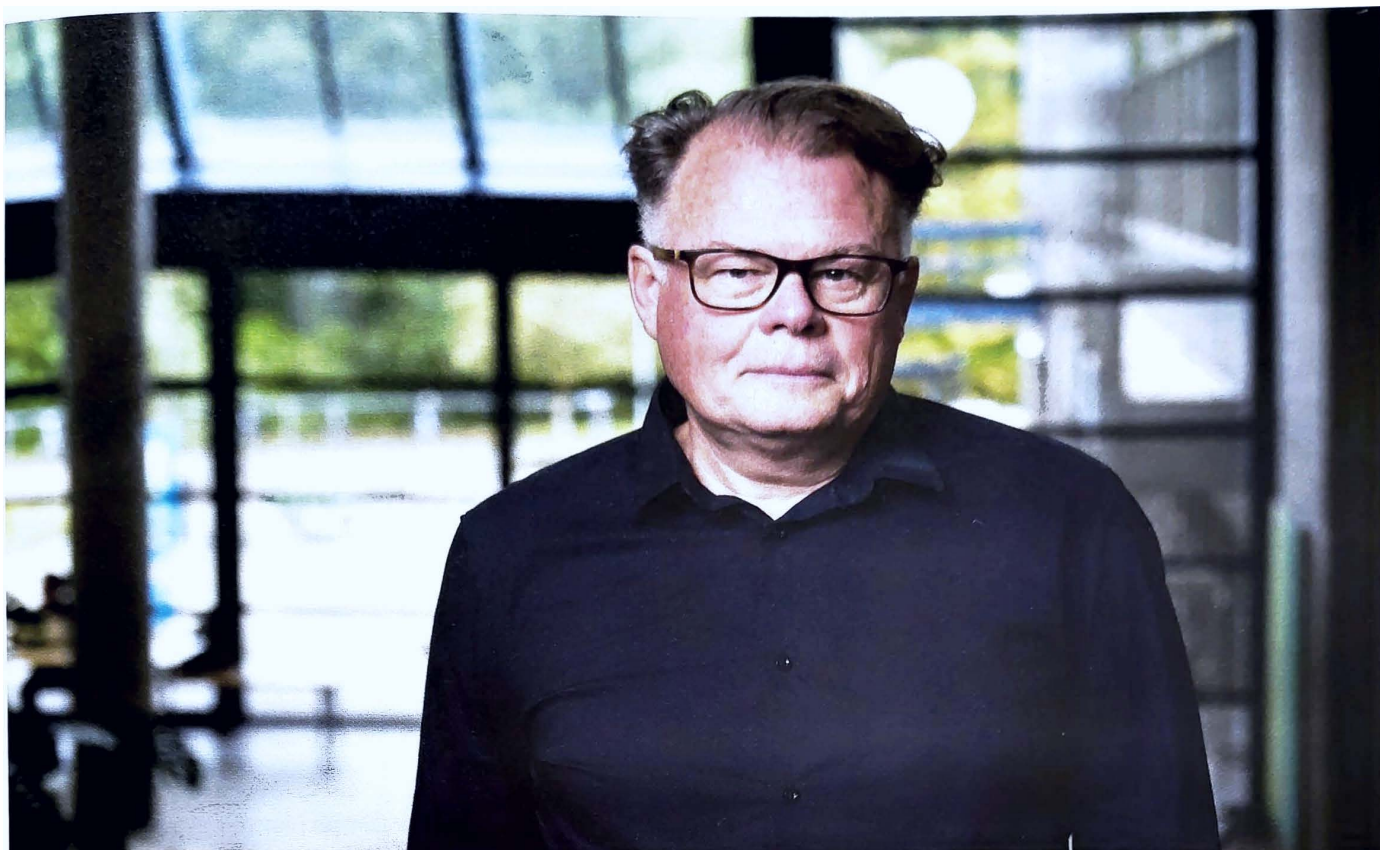
Les principales sources de contestation de la densification ne proviennent pas vraiment des professionnels de l'urbanisme, ni des planificateurs (administrations et cabinets de conseil ou bureaux d'études d'urbanisme privés) qui sont, au contraire, le plus souvent les initiateurs et les soutiens les plus importants de la densification. Les principaux acteurs qui s'opposent à la densification sont, d'une part, les propriétaires des terrains ou des immeubles pour lesquels ou sur lesquels les opérations de densification sont souhaitées, voire planifiées, et, d'autre part, les riverains des quartiers en voie de densification qui craignent une détérioration de leur qualité de vie, notamment au travers de la disparition des espaces verts, une surfréquentation des espaces publics et des voiries ou encore des atteintes à la vue.

Finalement, dans certains cas, des associations de quartier ou de protection du patrimoine bâti développent également des stratégies d'opposition à certains projets de densification. Certaines caractéristiques du système politique suisse, telles que la démocratie directe et l'institution du référendum populaire, favorisent souvent la contestation des projets de densification qui peuvent être attaqués au travers de référendums lancés contre l'adoption de plans de quartier. De plus, le caractère étendu des droits de recours des riverains contribue également à alimenter les mouvements de résistance à la densification.

L'une des questions qui commence à émerger au sujet des projets de densification concerne ses effets de gentrification et plus généralement de ségrégation sociospatiale. En effet, densifier coûte cher, notamment si l'on ajoute encore les impératifs d'écologisation du bâti et de réduction de la consommation énergétique des bâtiments. Et ces coûts se répercutent inévitablement sur les prix des logements, que ce soit à l'achat ou à la location. Cette augmentation des coûts des logements dans les quartiers densifiés, sauf mise en place de politiques sociales d'aide au logement, contribue à les rendre inaccessibles aux groupes sociaux économiquement défavorisés, ce qui a pour conséquence d'accroître les phénomènes de ségrégation sociospatiale.

### En Suisse, densifier est-il le principal moyen des pouvoirs publics pour lutter contre l'étalement urbain et le mitage du territoire ?

La densification est considérée – dans la loi comme dans les discours et les conceptions dominantes en matière d'urbanisme – comme l'une des stratégies les plus efficaces de lutte contre l'étalement urbain, en ce qu'elle permet de ne pas bloquer la construction de surfaces habitables – absolument indispensable



Stéphane Nabrath.  
Photo: Felix Imhof

pour absorber la forte croissance démographique et économique actuelle – tout en limitant le plus possible l'urbanisation des espaces périurbains. C'est la raison pour laquelle le principe du « développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti » (art. 1, al. 2a bis) a été introduit dans la révision de la LAT en 2012. Mais la densification n'est pas la seule stratégie. La protection des zones agricoles, le dimensionnement des zones constructibles en fonction des besoins avérés dans les quinze prochaines années, ainsi que, surtout, l'obligation faite aux communes de réduire leurs zones à bâtir surdimensionnées – c'est-à-dire les portions de ces zones qui dépassent les besoins estimés à quinze ans – constituent d'autres mesures visant à limiter l'étalement urbain, l'artificialisation des sols et le mitage du territoire.

**Comment concilier densification des villes et atténuation du réchauffement climatique – par la nature en ville et les îlots de fraîcheur, notamment ?**

Dans le cadre de la révision de la LAT, les stratégies de densification sont accompagnées du principe du maintien d'une qualité du bâti permettant l'accomplissement de ses fonctions sociales et économiques. De ce point de vue, la Suisse n'est pas dans une situation particulière et s'inscrit dans la logique des réflexions internationales en matière d'adaptation des espaces urbains aux effets du changement climatique. Les mêmes « recettes » que

celles, d'ailleurs, en Europe et dans le monde y sont appliquées. Les écoles d'architecture développent les mêmes recherches et forment les urbanistes à partir du même paradigme de la réduction des îlots de chaleur et de développement des îlots de fraîcheur. Les résultats ne sont pas toujours très convaincants, mais les intentions sont bien là.

**Au fond, la densification est-elle, en Suisse, le principal moyen pour rendre les villes plus durables ?**

Il s'agit de l'un des principaux moyens, mais, de loin, pas le seul. La densification s'accompagne, comme déjà mentionné, d'autres principes et mesures ou instruments. Il s'agit clairement d'une stratégie importante, mais qui est souvent contestée à l'échelle des projets individuels dès lors qu'elle suscite des craintes quant à ses effets collatéraux perçus comme négatifs. On a parlé significativement des quartiers de gare et de leur architecture standardisée. L'une des conditions principales pour la mise en œuvre de telles stratégies consiste dans la capacité des promoteurs de la densification à convaincre les propriétaires fonciers et immobiliers de l'intérêt de telles opérations, pour eux comme pour la collectivité. Il s'agit également d'inciter au développement de projets de densification qui respectent les objectifs de la qualité de vie et de la protection des espaces verts, tout en garantissant une accessibilité équitable aux différentes catégories de la population. ■■■